



Bundeskartellamt

Deutscher Bundestag  
17. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft  
und Technologie

Ausschussdrucksache 17(9)525  
24. Juni 2011

**Stellungnahme des Bundeskartellamtes vom 27.06.2011  
zur Bundestags-Drucksache 17/6072 –**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP:**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung  
energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften“**

## **Zusammenfassung**

Das Bundeskartellamt begrüßt den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung des dritten Energiebinnenmarktpakets und kann aufgrund der vorgesehenen Verschärfungen der Entflechtung im Netzbereich den Wettbewerb auf den Energiemärkten beleben. Die geplante Ansiedlung des Monitoring über die wettbewerblichen Energiemärkte beim Bundeskartellamt sowie über die Energieversorgungsnetze bei der Bundesnetzagentur ist ordnungspolitisch sachlogisch und wird vom Bundeskartellamt befürwortet. Auch die Klarstellungen in Bezug auf die Vergabe von Wegenutzungsrechten werden vom Bundeskartellamt positiv bewertet.

Angesichts der beschlossenen Energiewende weist das Bundeskartellamt auf die Notwendigkeit eines stabilen ordnungspolitischen Rahmens für die Marktteilnehmer hin. Marktwirtschaftliche Grundsätze und die Errungenschaften der Liberalisierung der Energiemärkte sollten auch angesichts der aktuellen energiepolitischen Herausforderungen nicht leichtfertig aufgegeben werden. Eine überschießende Regulierung von wettbewerblich organisierten Energiemärkten wäre eine ordnungspolitische Kehrtwende gegenüber der Liberalisierung.

## **I. Energiepolitische Entwicklungen aus Perspektive des Bundeskartellamtes**

### *Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften*

Mit dem Gesetzentwurf zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften (im Folgenden: „Gesetzentwurf“, BT-Drs. 17/6072 vom 06.06.2011) soll das 2009 von der Europäischen Kommission auf den Weg gebrachte dritte Energiebinnenmarktpaket umgesetzt werden. Die Umsetzung ist ein wesentlicher Schritt, um den europäischen Energiebinnenmarkt - wie von der Europäischen Kommission geplant - bis 2014 verwirklichen zu können.<sup>1</sup> Zur Realisierung des europäischen Energiebinnenmarktes müssen die Energiemärkte noch stärker und schneller für neue und unabhängige Marktteilnehmer geöffnet werden. Die vorliegend vorgeschlagenen Regelungen zur Entflechtung der Energietransportnetze von anderen Unternehmensbereichen vertikal integrierter Energieversorger können Wettbewerb auf den den Netzen vor- und nachgelagerten wettbewerblich organisierten Märkten begünstigen. Daher befürwortet das Bundeskartellamt die vorgeschlagenen Änderungen des Regulierungsrahmens ausdrücklich. Der Bundesnetzagentur kommt bei der Umsetzung dieses Gesetzentwurfs – insbesondere bei der effektiven Durchsetzung der Regulierung - eine bedeutende Rolle zu.

### *Regulierung und Wettbewerb auf den Energiemärkten*

Im Bereich der natürlichen Leitungsmonopole gibt es weiterhin keine Alternative zur Regulierung. Demgegenüber haben sich wettbewerbliche Strukturen auf den den Netzen vorgelagerten Energieerzeugungsmärkten sowie auf den nachgelagerten Energievertriebsmärkten seit der Liberalisierung Ende der 1990er Jahre durchgesetzt. Das Bundeskartellamt hat die Marktöffnung im Energiebereich aktiv begleitet, z. B. durch das Aufbrechen langfristiger Gaslieferverträge mit dem Ziel, Marktabschottungen zu beenden sowie durch eine kontinuierliche und effektive Wettbewerbsaufsicht über die

---

<sup>1</sup> Vgl. Präsentation des Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso bei der Sitzung des Europäischen Rates am 04.02.2011, abrufbar im Internet unter [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/energy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/energy_en.pdf) .

Energiemärkte. Von der Öffnung der Energiemärkte für Wettbewerb haben die Verbraucher – aufgrund von Wahlmöglichkeiten bei den Energieversorgern einerseits und sinkenden Preisen andererseits – profitiert. Diese Errungenschaften der Liberalisierung dürfen aus Sicht des Bundeskartellamts trotz der aktuellen energiepolitischen Herausforderungen nicht leichtfertig aufgegeben werden.

### *Energiewende*

Der angestrebte stufenweise Ausstieg aus der Kernenergie wird die Energiemärkte verändern. Aus wettbewerblicher Perspektive kann sich der Atomausstieg mittel- bis langfristig positiv auf die Struktur der bislang stark vermachteten Energieerzeugungsmärkte auswirken. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die Marktmacht der dominanten Erzeuger EnBW, E.ON, RWE und Vattenfall kurzfristig verstärken könnte. Denn kurzfristig werden nur wenige Unternehmen neben den „Großen Vier“ in der Lage sein, Stromerzeugungskapazitäten im erforderlichen Umfang zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung von Stromerzeugungskapazitäten ist planungs- und kapitalintensiv. Stabile Rahmenbedingungen sind deshalb für den Zubau von Kraftwerken mit konventionellen und erneuerbaren Energien gleichermaßen von Bedeutung. Es ist daher zu erwarten, dass der Atomausstieg für die Verbraucher mit Preissteigerungen einher geht.

Zudem wird der Atomausstieg nicht ohne Folgen für die Stromnetze bleiben. Die Bundesnetzagentur geht von einer Gefährdung der Stabilität der Netze aus. Da bislang keine bundesweit einheitlichen Regelungen zur Gewährleistung der Netzstabilität durch die Übertragungsnetzbetreiber existieren, beabsichtigt die Bundesnetzagentur, den für die Stabilität der Netze verantwortlichen Übertragungsnetzbetreibern zu ermöglichen, bei drohenden Engpasssituationen und Netzininstabilitäten nach festen Regeln in die Kraftwerkseinsatzsteuerung der Stromerzeuger einzugreifen.<sup>2</sup> Angesichts der Bedeutung

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Festlegungsverfahren der Beschlusskammer 6, Az. BK 6 – 11 – 098 vom 19.04.2011, abrufbar im Internet unter:

[http://www.bundesnetzagentur.de/DE/DieBundesnetzagentur/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK6/2011/BK6-11-001bis100/BK6-11-098/BK6-11-098\\_Er%C3%B6ffnung\\_Festlegungsverfahren.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/DieBundesnetzagentur/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK6/2011/BK6-11-001bis100/BK6-11-098/BK6-11-098_Er%C3%B6ffnung_Festlegungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile).

einer zuverlässigen Stromversorgung für die Gesamtwirtschaft ist ein Eingreifen der Übertragungsnetzbetreiber in die üblicherweise nach wettbewerblichen Kriterien erfolgende Kraftwerkseinsatzsteuerung im Bedarfsfall hinzunehmen. Sowohl aus ordnungspolitischen Erwägungen als auch mit Blick auf die Maßgaben des dritten Energiebinnenmarktpakets sollte jedoch grundsätzlich an der strikten – auch operativen - Trennung von Netz und Kraftwerksbetrieb einerseits sowie von Netz und Energievertrieb andererseits festgehalten werden.

### *Erneuerbare Energien*

Neben dem Atomausstieg beinhaltet die im Energiekonzept der Bundesregierung geplante „Energiewende“ den dynamischen Ausbau der Erneuerbaren Energien.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang unterstützt das Bundeskartellamt die Absichten der Bundesregierung zur „Markt- und Systemintegration“ Erneuerbarer Energien ausdrücklich. Bislang wird Strom aus Erneuerbaren Energien („EE-Strom“) überwiegend nach gesetzlich fixierten Sätzen vergütet und unabhängig vom Bedarf erzeugt. EE-Strom muss künftig stärker nach Bedarf erzeugt und nach marktwirtschaftlichen Kriterien vermarktet werden. Hierfür bedarf es eines stufenweisen Vorgehens, um die Überführung der Erzeugung erneuerbarer Energien in ein marktwirtschaftlich geprägtes System zu gewährleisten.

### *Überschießende Regulierung aus Brüssel?*

Im Dezember 2010 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsentwurf über die Integrität und Transparenz des Energiemarkts („Regulation on Integrity and Transparency on Energy Markets“ / „REMIT“)<sup>4</sup> vorgelegt. Mithilfe der REMIT-

---

<sup>3</sup> Vgl. Bundesregierung, „Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich“, abrufbar im Internet unter: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2011/06/2011-06-06-energiekonzept-eckpunkte.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2011/06/2011-06-06-energiekonzept-eckpunkte.property=publicationFile.pdf) .

<sup>4</sup> Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Integrität und Transparenz des Energiemarkts, 2010/0363 (COD) vom 08.12.2010, abruf-

Verordnung soll eine handelsseitige Aufsichtslücke auf den Energiegroßhandelsmärkten geschlossen werden. Im Mittelpunkt der Verordnung stehen die Verbotstatbestände von Insiderhandel und Marktmanipulationen.

Das Bundeskartellamt sieht insbesondere die geplante Ausgestaltung des Marktmanipulations-Verbots aus ordnungspolitischer Sicht kritisch. In diesem Punkt geht der Verordnungsentwurf über das bloße Schließen einer handelsseitigen Aufsichtslücke hinaus und ermöglicht eine Regulierung wettbewerblich organisierter Energieerzeugungsmärkte „durch die Hintertür“. Konkret sollen gemäß Verordnungsentwurf an Marktbeherrscher und Newcomer bei der Einstufung von Marktmanipulationen dieselben strengen Maßstäbe angelegt werden, obwohl die Marktbedingungen unterschiedlich sind. Im Ergebnis kann dieses restriktive Vorgehen nach REMIT zu einer Preis- und Investitionsregulierung von originär wettbewerblich organisierten Märkten führen. Aus Sicht des Bundeskartellamtes sind ordnungspolitische Korrekturen am Verordnungsentwurf erforderlich, um den mit der Liberalisierung der Energiemärkte eingeschlagenen Pfad in Richtung offener, wettbewerblich organisierter Energieerzeugungsmärkte beizubehalten.

## **II. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften**

### *Neuregelung des Monitoring über wettbewerbliche organisierte Märkte*

Das Bundeskartellamt begrüßt die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuregelung des Monitoring über die Energiemärkte. Künftig soll das Monitoring über die wettbewerblich organisierten Energiemärkte beim Bundeskartellamt und über die Energieversorgungsnetze bei der Bundesnetzagentur angesiedelt werden (vgl. Gesetzentwurf, Artikel 1, Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), Rn. 35, § 35 EnWG-neu in Verbindung mit Gesetzentwurf Artikel 3, Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)).

Das Bundeskartellamt ist originär für die Wettbewerbsaufsicht über die Energieerzeugungs- und Energiegroßhandelsmärkte sowie über die Energievertriebsmärkte zuständig. Aufgrund seiner fundierten Branchenkenntnisse und der großen Marktnähe ist das Bundeskartellamt geeignet, das Monitoring über die wettbewerblichen Energiemärkte künftig eigenständig durchzuführen. Schon in zurückliegenden Zeiträumen hat das Bundeskartellamt eng und konstruktiv mit der Bundesnetzagentur beim Monitoring über die Energiemärkte zusammengearbeitet und hierbei die Situation in den wettbewerblichen Bereichen beurteilt. Durch die Ansiedlung der verschiedenen Monitoring-Bereiche bei der jeweils sach nächsten Behörde können die Erkenntnisse aus dem Monitoring-Prozess fortlaufend in die Wettbewerbsaufsicht bzw. die Energieregulierung einfließen.

Die nun im Gesetzentwurf vorgesehene trennscharfe Zuordnung der Zuständigkeiten zwischen Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt beim Energiemarkt-Monitoring stellt die Komplementarität von Regulierung und Wettbewerb klar und ist ordnungspolitisch stimmig.

### *Neuregelungen zur Vergabe von Wegenutzungsrechten - (§ 46 EnWG)*

Bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten durch die Kommunen an den Netzbetreiber sieht der Gesetzentwurf eine Klarstellung gegenüber den aktuellen Regelungen in Bezug auf die Netznutzung für den neuen Netzbetreiber vor. Künftig soll dem neuen Netzbetreiber die Wahlmöglichkeit eingeräumt werden, ob er das Energienetz pachten oder kaufen will (vgl. Gesetzentwurf, Artikel 1, Änderung des EnWG, Rn. 40, § 46 EnWG-neu). Zwar bevorzugt das Bundeskartellamt grundsätzlich eine eindeutige Übereignungslösung. Gleichwohl stellt die vorliegend vorgeschlagene Wahlmöglichkeit gegenüber der aktuellen Formulierung der „Überlassung“ eine Verbesserung dar und wird daher ebenfalls befürwortet.

Die vorgeschlagene Verkürzung der Offenlegungspflicht von netzbezogenen Informationen für mögliche künftige Netzbetreiber von zwei auf drei Jahren erachtet das Bundeskartellamt als sinnvoll. Positiv bewertet das Bundeskartellamt außerdem, dass die Bundesnetzagentur im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt über die Art der Offenlegung netzspezifischer Informationen durch das Energieversorgungsunternehmen befinden kann.

Das Bundeskartellamt begrüßt die vorgesehene Kodifizierung der allgemeinen Grundsätze des Energiewirtschaftsgesetzes in Bezug auf zulässige Vergabekriterien bei der Vergabe von Wegenutzungsrechten. Dadurch kann in der Praxis gewährleistet werden, dass Wegerechte transparent, diskriminierungsfrei und im Wettbewerb vergeben werden und die Auswahlentscheidung z. B. nicht an der Rechtsform des Energieversorgers festgemacht wird.

### *(Re-)Kommunalisierung und Regulierung*

Das Bundeskartellamt hat in seiner Fallpraxis verschiedene Verfahren geführt, in denen es darum ging, dass vertikal integrierte kommunale Energieversorger ihre marktbeherrschende Stellung im Bereich der Leitungsnetze missbräuchlich ausgenutzt haben, um



Wettbewerber des konzernverbundenen Energievertriebs auf den nachgelagerten Vertriebsmärkten zu behindern.<sup>5</sup> Derartige Verhaltensweisen infolge einer (Re-)Kommunalisierung der Energienetze behindern den Wettbewerb und schaden letztlich den Verbrauchern.

Darüber hinaus betrachtet das Bundeskartellamt einzelne Facetten des Trends zur (Re-)Kommunalisierung der Energienetze kritisch. Geht eine (Re-)Kommunalisierung mit der Zersplitterung von Verteilernetzgebieten einher, wird dies in letzter Konsequenz zu Kostensteigerungen für die Energieverbraucher führen. Hintergrund sind gleich bleibende Fixkosten, die dann auf weniger Kunden verteilt werden müssen. Hinzu kommt, dass Netzbetreiber mit weniger als 100.000 Kunden weniger strengen Regulierungsvorschriften unterliegen. In diesem Zusammenhang regt das Bundeskartellamt an, eine Absenkung dieser Grenze in Betracht zu ziehen. Denn eine effektive Regulierung - auch kleinerer – Netzbetreiber ist Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb auf den den Netzen nachgelagerten Energievertriebsmärkten.

---

<sup>5</sup> Vgl. z. B. Bundeskartellamt, Beschluss vom 16.09.2009, „GAG Gasversorgung Ahrensburg“, Az. B10-11/09, abrufbar im Internet unter:  
[http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Missbrauchsaufsicht/B10-11-09\\_GAG\\_Ahrensburg.pdf](http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Missbrauchsaufsicht/B10-11-09_GAG_Ahrensburg.pdf).