

**Stellungnahme der Allianz Capital Partners GmbH
zum Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Neuregelung
energiewirtschaftlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 24. August 2012 hat das Bundeskabinett den Entwurf des „Dritten Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften“ verabschiedet. Als Europas größtes Versicherungsunternehmen und bedeutender Investor im Energiebereich nimmt die Allianz die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Die Stromerzeugung auf hoher See wird nach den Plänen der Bundesregierung zur Energiewende einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des Energiebedarfs in Deutschland leisten müssen. Die Finanzierung dieser Herausforderung wird in erheblichem Maße den Einsatz von privatem Kapital erfordern. Mit Wind- und Solarparks im Wert von über einer Milliarde Euro unterstützt die Allianz bereits heute die Energiewende. Dieses Engagement beabsichtigt die Allianz, gezielt fortzusetzen und – soweit adäquate Rahmenbedingungen vorhanden sind – auf die Finanzierung von Gas- und Stromnetzen einschließlich Anbindungsleitungen für Offshore-Windparks auszudehnen.

Die Kunden der Allianz vertrauen tagtäglich auf die Qualität unserer Anlageentscheidungen, um sich über Zeiträume von bis zu 70 Jahren, insbesondere im Alter, finanziell abzusichern. Als langfristiger Anleger, der die Interessen von Millionen Versicherungskunden vertritt, misst die Allianz in ihren Anlageentscheidungen der Angemessenheit des Rendite-Risiko-Profiles sowie der langfristigen Planbarkeit und Rechtssicherheit naturgemäß eine herausragende Rolle bei. Deshalb stellt aus Sicht der Allianz die im Gesetzesentwurf enthaltene Regelung der Haftung für Übertragungsnetzbetreiber grundsätzlich einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zur Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für die Beteiligung an Offshore-Anbindungsleitungen dar. Hinsichtlich einiger Kernpunkte steht jedoch zu befürchten, dass mit den vorgeschlagenen Regelungen die Attraktivität von Offshore-Anbindungsleitungen im Verhältnis zu anderen Anlagemöglichkeiten wie z.B. auch Netzanbindungen an Land nicht ausreichend verbessert wird und damit das Ziel, Zufluss von privatem Kapital in erforderlichem Maße zu mobilisieren, womöglich verfehlt wird.

In diesem Zusammenhang soll besonders hervorgehoben werden, dass die aktuelle Preisregulierung von Stromnetzen bei der Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals nicht zwischen Netzinvestitionen an Land und auf See unterscheidet, obwohl die Risiken im Offshore-Bereich ungleich höher sind als an Land. So erfordern die vor der deutschen Küste geplanten Offshore Windparks samt ihrer Anbindungsleitungen aufgrund ihrer Entfernung zur Küste den Einsatz teilweise noch in der Erprobung befindlicher Technologien. Zudem sind bislang weder die Zuliefer-Strukturen gefestigt noch die Konstruktionsprozesse bisher hinreichend standardisiert. Weiterhin hat der Gesetzgeber

aus Kostengründen auf See bewusst auf die Errichtung von Ersatzleitungen verzichtet, die in der Betriebsphase das Ausfallrisiko von Übertragungsnetzen an Land verringern helfen. Darüber hinaus erschweren widrige Wetterbedingungen auf hoher See die rasche Behebung von Störungen, welche an Land sehr viel schneller, einfacher und kostengünstiger behoben werden können.

Das besondere Vertrauen, das die Allianz bei ihren Kunden genießt, bedeutet, dass die Allianz nur dann in Netzanbindungen auf See investieren kann, wenn die bei Offshore-Investitionen erwarteten Renditen das deutlich erhöhte Risiko reflektieren bzw. die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass dem besonderen Sicherheitsbedürfnis unserer Kunden Rechnung getragen wird. Die nachfolgenden Ausführungen erläutern, welche Änderungen im Gesetzesentwurf erforderlich erscheinen, um dieses Ziel zu erreichen.

1. Die Haftung für einfache Fahrlässigkeit in Kombination mit der Fahrlässigkeitsvermutung stellt Netzinvestitionen auf See gegenüber Investitionen an Land schlechter

Wird eine Anbindungsleitung nicht rechtzeitig fertiggestellt oder nach ihrer Fertigstellung unterbrochen, so unterstellt der Gesetzesentwurf - unabhängig von der Ursache - dem Übertragungsnetzbetreiber Fahrlässigkeit. Die Fahrlässigkeitsvermutung hat laut Gesetzesentwurf zur Folge, dass bis zu 100 Millionen Euro im Jahr der an den Offshore Windparkbetreiber geleisteten Entschädigungszahlung für Vermögensschäden vom regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber getragen werden. Der Netzbetreiber hätte zwar die Möglichkeit, den Beweis zu erbringen, dass der Schaden nicht die Folge seiner Fahrlässigkeit ist. Welche Sorgfaltspflicht den Betreiber einer Offshore-Anbindung aber konkret trifft und welche Maßnahmen kosteneffizient sind, steht zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht fest, weil sowohl in technologischer als auch rechtlicher Hinsicht Neuland betreten wird.

Bei Netzverbindungen an Land, die weitaus geringeren Herausforderungen ausgesetzt sind, befreit das Gesetz den Netzbetreiber von seiner Haftung für einfache Fahrlässigkeit. Da nicht ersichtlich ist, warum Betreiber von Netzanbindungen auf See bei höherem Risiko schlechter gestellt werden sollten, erscheint es sachgerecht, nur in Fällen der groben Fahrlässigkeit einen Selbstbehalt des Netzbetreibers zu verlangen.

Weiterhin ist im Gesetz dringend klärungsbedürftig, ob die Fahrlässigkeitsvermutung dazu führen soll, dass die Entschädigungszahlungen erst dann im Belastungsausgleich gewälzt werden dürfen, wenn der Netzbetreiber zuvor nachgewiesen hat, dass er nicht fahrlässig gehandelt hat. Wäre dies der Fall, könnte dies zu signifikanten, existenzbedrohenden Liquiditätsschwankungen führen. Diese wiederum würden den Bedarf an Fremdkapital entsprechend erhöhen, die notwendige Fremdfinanzierung des Netzbetreibers erschweren und diese letztlich zu Lasten der Verbraucher verteuern.

Das Gesetz sollte deshalb eindeutig regeln, dass die Entschädigungszahlungen bis zur abschließenden Klärung der Verschuldensfrage zunächst gewälzt werden dürfen und eine von den Netzbetreibern gemeinschaftlich zur Verfügung gestellte Liquiditätsreserve für den Fall vorsehen, dass die Höchstgrenze für die jährlich auf die Konsumenten wälzbaren

Entschädigungszahlungen überschritten ist. Vergleichbar mit der Überwachungsfunktion der Bundesnetzagentur bei der Abrechnung der Umlage von Strom aus erneuerbaren Energien (vgl. § 61 Abs. 1 Nr. Erneuerbare Energien Gesetz, EEG) sollte im Gesetz der Bundesnetzagentur die Aufgabe übertragen werden, über die Verschuldensfrage zu entscheiden.

Dementsprechend sollte § 17f Absatz 2 Satz 2, erster Halbsatz EnWG-E wie folgt ergänzt werden: *„Soweit der anbindungsverpflichtete Übertragungsnetzbetreiber die Störung der Netzanbindung im Sinne von § 17e Absatz 1 oder die nicht rechtzeitige Fertigstellung der Anbindungsleitung im Sinne von § 17e Absatz 2 grob fahrlässig verursacht hat, [...]“*.

Weiterhin sollte § 17f Absatz 2 Satz 3 EnWG-E neu gefasst werden und nunmehr lauten: *„Die Bundesnetzagentur hat die Aufgabe, verbindlich zu klären, ob der anbindungsverpflichtete Übertragungsnetzbetreiber die Störung der Netzanbindung im Sinne von § 17e Absatz 1 oder die nicht rechtzeitige Fertigstellung der Anbindungsleitung im Sinne von § 17e Absatz 2 grob fahrlässig verursacht hat; bis zur Klärung der Verschuldensfrage ist der anbindungsverpflichtete Übertragungsnetzbetreiber berechtigt, die entsprechenden Entschädigungszahlungen in ihrem vollen Umfang im Wege des Belastungsausgleichs nach Absatz 1 Satz 1 auszugleichen.“*

2. Die Höhe des Eigenanteils für Vermögensschäden bei grober Fahrlässigkeit in § 17f Abs. 2 EnWG-E steht in deutlichem Missverhältnis zur Renditeerwartung

Trotz des erhöhten Risikos, denen Netzinvestitionen auf See ausgesetzt sind, werden sie auf Grund des Selbstbehaltes des Netzbetreibers von bis zu 100 Mio. Euro pro Jahr deutlich schlechter gestellt als Netzinvestitionen an Land, für die selbst bei grober Fahrlässigkeit ein jährlicher Selbstbehalt von maximal 8 Mio. Euro pro Schadensfall gilt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es dem Netzbetreiber in der Praxis schwerfallen dürfte, den Vorwurf der groben Fahrlässigkeit zu entkräften, weil ihm das Verschulden seiner Zulieferer zugerechnet wird (denen als Spezialisten ihres Faches eine höhere Sorgfaltspflicht obliegen dürfte als einem Netzbetreiber) und er zusätzlich die vorgeschlagene Verschuldensvermutung erfolgreich widerlegen müsste.

Weiterhin steht die Höhe des Selbstbehaltes in einem deutlichen Missverhältnis zur erwarteten Eigenkapitalverzinsung: Nimmt man beispielhaft für eine 900 MW Offshore-Anbindung ein Investitionsvolumen von 1 Mrd. Euro an, so läge zunächst der jährliche Nachsteuergewinn bei 30 Mio. Euro, wenn man eine Finanzierung der Investition zu 60% mit Fremdmitteln und eine regulatorische Eigenkapitalrendite von ca. 7,5% nach Steuern unterstellt. Auf Grund der regulatorisch vorgeschriebenen Abschreibung des betriebsnotwendigen Vermögens reduziert sich in den Folgejahren das Eigenkapital und damit auch der Nachsteuergewinn und sinkt nach 10 Jahren auf 15 Mio. Euro und entfällt nach 20 Jahren völlig. Diesen immer geringeren Erträgen stünde jedoch durch den fix vorgegebenen Selbstbehalt ein Risiko von jährlich bis zu 100 Mio. Euro gegenüber. Gegen dieses Risiko kann sich der Netzbetreiber in vielen Fällen auch nicht angemessen versichern, da z.B. Vermögensschäden bei verspäteter Anbindung oder Unterbrechung, die unabhängig von einem Sachschaden entstehen, derzeit so gut wie nicht versicherbar sind.

Vor dem Hintergrund dieses Missverhältnisses erscheint es sinnvoll, einen jährlichen Selbstbehalt vorzusehen, dessen Höhe mit den Gewinnerwartungen vereinbar ist und der entsprechend von Jahr zu Jahr abgesenkt wird. Ferner sollte dieser Selbstbehalt versicherbar sein. Weiterhin sollte die Bemessung des Eigenanteils auf die einzelne Anbindungsleitung abstellen und nicht wie bislang vorgeschlagen auf den regelzonenverantwortlichen Netzbetreiber. Der Wechsel zur einzelnen Anbindungsleitung als Bezugspunkt wäre schon allein deshalb vorteilhaft, weil eine Ungleichbehandlung von Netzbetreibern mit unterschiedlich vielen Anbindungsleitungen vermieden würde.

§ 17 Absatz 2 Satz 2 EnWG-E sollte demnach lauten: *„Soweit der anbindungsverpflichtete Übertragungsnetzbetreiber die Störung der Netzanbindung im Sinne von § 17e Absatz 1 oder die nicht rechtzeitige Fertigstellung der Anbindungsleitung im Sinne von § 17e Absatz 2 grob fahrlässig verursacht hat, trägt dieser an den nach § 17e erfolgenden Entschädigungszahlungen einen Eigenanteil, der nicht dem Belastungsausgleich nach Absatz 1 Satz 1 unterliegt und der bei der Ermittlung der Netzentgelte nicht zu berücksichtigen ist, in Höhe von jährlich 20% der regulatorischen Eigenkapitalverzinsung je Anbindungsleitung. In neu einzufügenden Sätzen 3 und 4 sollte bestimmt werden: „Die Bundesnetzagentur hat die Aufgabe, sicherzustellen, dass der vom anbindungsverpflichteten Übertragungsnetzbetreiber getragene Eigenanteil von ihm zu angemessenen Bedingungen versichert werden kann. Die Bundesnetzagentur wird ermächtigt, den jährlichen Eigenanteil auf einen versicherbaren Betrag zu kürzen, sollte der derzeit geltende Eigenanteil nicht mehr zu angemessenen Bedingungen versicherbar sein.“*

3. Der Abzug von Vertragsstrafen und Versicherungsleistungen in § 17f Abs. 4 S. 2 EnWG-E schafft Fehlanreize

Vertragsstrafen, die von Zulieferern insbesondere bei Verspätung gezahlt würden, oder Versicherungszahlungen, die der Netzbetreiber für die Unterbrechung einer Anbindungsleitung erhalten würde, sollen nach dem derzeitigen Vorschlag den Selbstbehalt des Netzbetreibers nicht mindern, sondern nach der in § 17f Absatz 4 Satz 2 EnWG-E vorgeschlagenen Regelung im Rahmen des Wälzungsmechanismus kostenmindernd in Ansatz gebracht werden. Dies bedeutet, dass die Vereinbarung von Vertragsstrafen oder der Abschluss von Versicherungspolicen (soweit diese überhaupt angeboten werden) ausschließlich der Allgemeinheit zu Gute käme, die Netzbetreiber aber folglich in Zukunft nur noch einen geringen Anreiz hätten, derartige Vereinbarungen zu treffen. Um diesen Anreiz zu erhalten, sollte das Gesetz die Zahlungen von Vertragsstrafen und Versicherungsleistungen bei der Kostenwälzung nicht berücksichtigen, sondern dem Netzbetreiber zu Gute kommen lassen.

Um dem Rechnung zu tragen, sollte § 17f Absatz 4 Satz 2 EnWG-E ersatzlos gestrichen werden.

4. Der Gesetzesentwurf bleibt eine Regelung zur Schadensminderung schuldig

Netzbetreiber haben gemäß dem Gesetzesentwurf nur dann Anspruch auf Erstattung der Entschädigungszahlungen, wenn sie nachweisen können, dass sie alle möglichen und zumutbaren Schadensminderungsmaßnahmen ergriffen haben. Bislang ist jedoch unklar, welche Maßnahmen in Betracht kämen und insbesondere verhältnismäßig und angemessen erscheinen. Damit würde sich eine große Rechtsunsicherheit für den Netzbetreiber in möglicherweise existenzbedrohender Höhe ergeben. Auch ist in diesem Zusammenhang unklar, ob das Wälzen der Kosten erst zeitlich nach erfolgtem Nachweis erfolgen kann und welches Verfahren hierfür vorgesehen ist. Vergleichbar mit der Klärung der Fahrlässigkeit (siehe hierzu die Ausführungen zu Punkt 1 oben), würde die damit einhergehende Verzögerung sowohl das Liquiditätsrisiko als auch den Finanzierungsbedarf des Netzbetreibers deutlich erhöhen und könnte die Finanzierungskosten zu Lasten der Verbraucher steigern.

Um diese Ungewissheit zu beseitigen, sollte die Bundesnetzagentur zusammen mit den Netzbetreibern ein verbindliches Konzept zur Schadensminimierung erarbeiten. Wird das Konzept vom Netzbetreiber umgesetzt und im Schadensfall beachtet, sollte sein Erstattungsanspruch nicht in Frage gestellt werden dürfen.

Im Ergebnis wäre es deshalb vorzugswürdig, in § 17f Absatz 3 EnWG-E einen neuen Satz 2 aufzunehmen, der bestimmt: *„Die Bundesnetzagentur hat die Aufgabe, von Amts wegen zu überprüfen, dass der anbindungsverpflichtete Übertragungsnetzbetreiber das von der Bundesnetzagentur genehmigte Konzept zur Schadensminderung eingehalten hat.“*

5. Die langfristige Rechtssicherheit ist verbesserungswürdig

Infrastrukturprojekte erfordern Investoren mit einem langfristigen Investitionshorizont. Um aber entsprechende Anlageentscheidungen treffen zu können, müssen die Rahmenbedingungen langfristige Rechtssicherheit gewähren. Exemplarisch seien hierzu folgende Regelungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes genannt, die die Investitionsbereitschaft von Versicherungen oder Pensionskassen mindern dürften:

Bedeutende Fragen, wie zum Beispiel in welchem Verfahren entschieden wird, ob der Netzbetreiber die geleisteten Entschädigungskosten wälzen kann, sollen in einer Rechtsverordnung geklärt werden. Um Investoren eine schnelle Investitionsentscheidung zu ermöglichen, wäre es erforderlich, dass zeitnah ein Entwurf der Verordnung interessierten Kreisen zur Konsultation überlassen wird und dass sobald wie möglich die Rechtsverordnung in Kraft tritt.

Die Evaluierungsvorschrift des § 17i EnWG-E legt ferner nahe, dass das Haftungsregime in seiner aktuellen Ausgestaltung mittelfristig geändert werden könnte, und dies auch zum Nachteil der Netzbetreiber und der bei ihnen engagierten Investoren. Um langfristigen Investoren auch die langfristige Planungssicherheit zu gewähren, sollte die Evaluierungsvorschrift klarstellen, dass Anbindungsleitungen, die im Vertrauen auf die im Gesetzesentwurf enthaltenen Haftungsregelungen errichtet wurden, in Zukunft nicht schlechter gestellt werden dürfen als in dem zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung gültigen Gesetz bestimmt.

6. Die Erstattung von Versicherungskosten wird erheblich verzögert

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Versicherungskosten gewälzt werden dürfen. Als sogenannte beeinflussbare Kosten würden Versicherungskosten jedoch erst in der folgenden Regulierungsperiode ab dem Jahre 2019 gewälzt werden können, weil für die laufende Regulierungsperiode 2014-2018 die im Referenzjahr 2011 angefallenen Kosten maßgeblich sind.

Um diesen Nachteil zu vermeiden, sollte die einschlägige Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze dahingehend geändert werden, dass in § 11 Abs. 2 S. 1 ARegV eine Nummer 14 mit folgendem Wortlaut aufgenommen wird: „Kosten im Zusammenhang mit dem Abschluss von Versicherungen zur Deckung von Vermögens- und/oder Sachschäden, die beim Betreiber von Offshore-Anlagen aufgrund einer nicht rechtzeitig fertig gestellten oder gestörten Anbindung der Offshore-Anlagen an das Übertragungsnetz des anbindungsverpflichteten Übertragungsnetzbetreibers entstehen.“

Wir würden uns freuen, wenn unsere Petiten im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung fänden. Für Fragen und weitere Gespräche stehen wir gerne zur Verfügung.



Dr. Rainer Husmann
Geschäftsführer
Allianz Capital Partners GmbH



Dr. Christian Fingerle
Direktor
Allianz Capital Partners GmbH