

22. Juni 2011

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zu den Vorlagen

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften

BT-Drs. 17/6072

Antrag der Fraktion der SPD

Auf dem Weg zu einem nachhaltigen effizienten, bezahlbaren und sicheren Energiesystem

BT-Drs. 17/5181

Antrag der Fraktion der SPD

Programm für eine nachhaltige, bezahlbare und sichere Energieversorgung

BT-Drs. 17/5481

Antrag der Fraktion der SPD

Die Energiewende gelingt nur mit KWK

BT-Drs. 17/6084

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Modernisierung der Stromnetze – Bürgernah, zügig, für erneuerbare Energien

BT-Drs. 17/5762

Berlin, 27. Juni 2011

Stellungnahme der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nimmt zu dem o. g. Gesetzesentwurf wie folgt Stellung.

A. Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung dient in erster Linie – dies sollte auch vor dem Hintergrund des Atomausstiegs nicht unter den Tisch fallen – der Umsetzung der Vorgaben aus dem sogenannten Dritten Binnenmarktpaket der EU. Dies betrifft vor allem die Entflechtung von Transportnetzbetreibern, die Netzausbauplanung, den Verbraucherschutz (insbesondere den Lieferantenwechsel), den Schutz von europäisch kritischen Infrastrukturen im Strombereich sowie die Gasversorgungssicherheit. Der Gesetzentwurf findet – vorausgesetzt es besteht eine angemessene Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln – dafür praktikable Lösungen.

Der Gesetzentwurf sieht neue Aufgaben für die Bundesnetzagentur vor. Diese wird sich den Aufgaben und der damit verbundenen Verantwortung stellen. Die Wahrnehmung dieser neuen Aufgaben ist jedoch ohne zusätzliche Planstellen nicht zu bewältigen. Dieser Bedarf ergibt sich unabhängig von den Überlegungen zur Aufgabenübertragung durch das NABEG. Die Bundesnetzagentur bittet den Haushaltsgesetzgeber, dies bei den weiteren Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

B. Netzentwicklungsplanung

Die Lösung zur Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Netzentwicklungsplanung stellt eine auf die deutschen Netzbetreiberhältnisse angepasste Weiterentwicklung der Vorgaben dar. Die transparente Bedarfsplanung stellt für die Bundesnetzagentur ein zentrales Element für die Akzeptanz des erforderlichen Ausbaubedarfs dar. Die Bundesnetzagentur wird unverzüglich die notwendigen Schritte einleiten. Die Regelungen sind im Zusammenhang zu betrachten mit der weiteren Ausbauplanung und -genehmigung im Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (BT-Drs. 17/6073).

C. Systemsicherheit, Versorgungssicherheit

Wesentliche Teile der bestehenden Netze werden durch die wachsenden Transportaufgaben im Zuge des Atomausstiegs und der Energiewende stärker belastet. Daher wird es umso wichtiger, dass ein möglichst klarer Rechtsrahmen die notwendigen Maßnahmen zur Wahrung der Systemsicherheit absichert. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Verbesserungen und Klarstellungen der Bestimmungen zur Systemsicherheit sind ganz überwiegend zu begrüßen.

So stellt beispielsweise die ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung von größeren Erzeugern, auf Anforderung des Übertragungsnetzbetreibers ihre Einspeisung gegen ein angemessenes Entgelt anzupassen, sicher, dass dem systemverantwortlichen Betreiber gesicherte und standardisierte Eingriffsmöglichkeiten bereits auf der Stufe der marktbezogenen Maßnahmen

zur Verfügung zu stehen. In die gleiche Richtung zielt auch ein aktuelles Festlegungsverfahren der Bundesnetzagentur zur Standardisierung vertraglicher Rahmenbedingungen für Eingriffsmöglichkeiten der Übertragungsnetzbetreiber in die Fahrweise von Erzeugungsanlagen (Az. BK6-11-098). Die ausdrückliche Klarstellung, dass der Begriff der „Anpassung“, der auch für Maßnahmen nach § 13 Absatz 2 EnWG maßgeblich ist, Erzeugungsanlagen unabhängig von ihrem derzeitigen Betriebszustand betrifft und auch die Verschiebung von Revisionen erfordern kann, schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Dies ermöglicht insbesondere, nichtnukleare Kraftwerke nötigenfalls aus der Kaltreserve zu holen, was vor dem Hintergrund der Abschaltung von acht Kernkraftwerken erforderlich sein könnte. Diese Maßnahmen sind vorrangig vor einer eventuellen Inanspruchnahme eines nuklearen Reservekraftwerkes nach § 118a EnWG-E zu ergreifen.

Die Klarstellungen des Gesetzentwurfes in § 13 Absatz 2a EnWG-E leisten ebenfalls einen wertvollen Beitrag für mehr Rechtssicherheit. Sie sorgen für eine sauberere Verzahnung der bisher teilweise widersprüchlichen Bestimmungen zur Systemsicherheit nach dem EnWG einerseits und zur Abregelung von EE-, Grubengas- und KWK-Anlagen nach dem EEG andererseits. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Leitfaden zum EEG-Einspeisemanagement vom 29. März 2011 bereits eine Abschalttrangfolge aufgezeigt, die die unterschiedlichen Interessen und gesetzgeberischen Ziele zu einem ausgewogenen Ausgleich bringt. Die Klarstellungen im Gesetzentwurf bestätigen diese Rangfolge in erfreulicher Klarheit.

Auch die Schaffung eines neuen § 13 Absatz 4a ist zu begrüßen. Die Regelung ermöglicht eine bessere Erschließung des Potentials, das abschaltbare Lasten zur Verbesserung der Netzstabilität bei entsprechender technologischer Ausstattung haben können. Gleichzeitig beugt sie Fehlanreizen und Entwicklungen zu Lasten dringenderer Netzsicherheitsverbesserungen vor, die bei überzogener Vergütung entstehen könnten.

Zu begrüßen sind darüber hinaus weitere Verbesserungen wie beispielsweise die Festlegungsbefugnis zur Schaffung einer einheitlichen Regelzone (§ 12 Absatz 1 EnWG-E), die Erweiterung der erforderlichen Datenbereitstellung an die systemverantwortlichen Netzbetreiber (§ 12 Absatz 4 EnWG-E), die Befugnis zur Schaffung einer praxistauglichen Abwicklung der Mitteilungen und Veröffentlichungen über die Systemsicherheitsmaßnahmen (§ 13 Absatz 5 EnWG-E) sowie die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Unterstützungspflicht nachgelagerter Netzbetreiber (§ 14 Absatz 1c EnWG-E).

Der Gesetzentwurf beinhaltet ferner konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Versorgungssicherheit. Dies umfasst den Schutz von europäisch kritischen Anlagen (§ 12g EnWG-E), den Schutz gegen Bedrohungen für Telekommunikations- und elektronische Datenverarbeitungssysteme, die der Netzsteuerung dienen (§ 11 Absatz 1a EnWG-E), sowie die Veranke-

rung der sog. Security-of-Supply-Verordnung (§ 54a EnWG-E). Die Maßnahmen wecken erhebliche Erwartungen, denen die Bundesnetzagentur mit bestehenden Ressourcen nicht gerecht werden kann.

D. Smart Metering

Die Bundesnetzagentur begrüßt es ausdrücklich, die Einspeisezählung von KWK- und EEG-Anlagen über die Vorgaben des EnWG umzusetzen, da damit gewährleistet wird, dass eine viertelstündliche Erfassung erfolgt. Hierdurch ist eine saubere Abrechnung und Bilanzierung der Mengen im Gesamtsystem möglich. Darüber hinaus können durch die Einbindung von Einspeisezählern in ein intelligentes Messsystem Synergieeffekte erzielt werden, da das Gateway – also die kommunizierende Einheit – für den Anschluss mehrerer Zähler (z. B. verschiedener Sparten, aber eben auch Einspeise/Verbrauchszähler) ausgelegt ist.

Das vorgesehene Schutzprofil wahrt die Anforderungen des Datenschutzes, stärkt damit Verbraucherinteressen und gewährleistet das Vertrauen in die Technik. Die Anwendung eines nach Schutzprofil konzipierten Gateways für Messsysteme wird im Gesetzentwurf vorgeschrieben. Das Gateway nach Schutzprofil garantiert für die Sicherheit der Verbindung zur Übertragung der erfassten Daten sowohl innerhalb des Hauses als auch nach „draußen“.

Bis Ende 2012 erfolgt gemäß dem Dritten Richtlinienpaket eine Kosten-Nutzen-Analyse durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dann erfolgt erst eine endgültige Entscheidung, ob und welche Gruppen verpflichtend mit Messsystemen ausgerüstet werden sollen. Eine Anwendung von Messsystemen im Haushaltskundenbereich ist zuerst einmal für Neubauten und Renovierungen (§ 21c Absatz 1a EnWG-E) vorgesehen. Soweit technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar, gilt der Einbau auch für alle übrigen Gebäude (§ 21c Absatz 1b EnWG-E); darüber entscheidet dann die Kosten-Nutzen-Analyse.

Die Bundesnetzagentur unterstützt das Vorgehen, erst eine Kosten-Nutzen-Analyse abzuwarten und nicht schon jetzt den Rollout vorzugeben, weil vor dieser weitreichenden Grundsatzentscheidung bekannt sein sollte, ob und in welchen Fällen das Einsparpotential (im Haushaltskundenbereich nach derzeitiger Kenntnislage und bei heutigen Preisen maximal 50,- €/Jahr) und das Lastverlagerungspotential die mit einem Rollout durch den Netzbetreiber verbundenen Kosten und die damit verbundene Rollenzuweisung rechtfertigen. Die Installation von Smart Metern führt nicht per se zu neuen Angeboten seitens der Lieferanten und zu Verhaltensänderungen von Verbrauchern. Eine Abkehr vom bisherigen marktgetriebenen Ansatz zu einer zwangsweisen Aufdrängung der neuen Messtechnologie könnte nicht nur zu erheblichen Fehlinvestitionen, sondern auch zu einer Ablehnungshaltung der Verbraucher führen.

E. Kapazitätsmarkt

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf für die Errichtung eines Kapazitätsmarkts ausgesprochen. Die Bundesnetzagentur stimmt zu, dass die Entwicklung von jedenfalls regionalen Kapazitätsmärkten auch aus Gründen der Netzsicherheit (Blindleistung) erforderlich sein kann. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob durch richtig designte Kapazitätsmärkte ein Potential zur Vermeidung von Netzausbau erschlossen werden kann. Die Bundesnetzagentur wird diese Entwicklung vorantreiben. Der Kapazitätsmarkt soll sicherstellen, dass die notwendigen Reservekapazitäten zur Erzeugung von Elektrizität an den netztechnisch erforderlichen Orten entstehen. Zugleich muss aber darauf geachtet werden, dass die Auswirkungen auf den regulären Strommarkt und den Regelenergiemarkt möglichst gering bleiben sowie der Einspeisevorrang der Erneuerbaren Energien gewahrt wird.

F. Bundesweite Wälzung von Ausbaurkosten

Die Bundesnetzagentur hat mit Sorge den Vorschlag des Bundesrats zur Kenntnis genommen, einen bundesweiten Mechanismus zum Ausgleich von Belastungen durch die Netzintegration von dezentralen Erzeugungsanlagen nach dem EEG und die Einspeisung dieser Anlagen einzuführen.

Regional höhere Netzentgelte sind nicht allein auf Belastungen durch die Integration erneuerbarer Energien zurückzuführen. Ein wesentlicher Treiber, der insbesondere auf viele Netzbetreiber in den neuen Bundesländern zutrifft, sind beispielsweise hohe jährliche Abschreibungen der ab den 1990er Jahren erweiterten oder erneuerten Netze. Darüber hinaus führt der Ausbau der erneuerbaren Energien nicht nur zu regionalen Belastungen, sondern auch zu regionalen Vorteilen (z. B. Steuern, Einspeisevergütungen, Arbeitsplätze), die bei einer Gesamtbetrachtung mit zu berücksichtigen sind.

Die Einführung eines Wälzungsmechanismus für Netzintegrationsaufwendungen würde darüber hinaus die Gesamtbelastungen für alle Letztverbraucher erhöhen, da der Anreiz der Netzbetreiber, die effizienteste Lösung für die Integration der EE-Anlagen in ihr Netz zu finden, durch die bundesweite Wälzung der Kostenlast entfiel. Ein Vergleich, wie gut und effizient die Netzbetreiber ihre jeweiligen Transport- und Verteilungsaufgaben lösen, gehört zu den unentbehrlichen Grundvoraussetzungen der Anreizregulierung.

Eine weitere Folge wären ungewollte Mitnahmeeffekte sowie massive Abgrenzungsprobleme. Denn Netzausbau, der unmittelbar durch den Ausbau erneuerbarer Energien getrieben wird, lässt sich in den seltensten Fällen von sonstigem Netzausbau trennen. Ein solcher unterscheidbarer Fall ist in Deutschland allein bei den Anbindungsleitungen für Offshore-Windparks gegeben. Dort findet aber bereits eine bundesweite Wälzung der Zusatzkosten statt. In allen anderen Fällen führt immer eine Kumulation von Faktoren dazu, dass eine

Netzverstärkung erforderlich ist. Eine eindeutige Zuordnung ist daher weder auf Übertragungs- noch auf Verteilernetzebene in der Praxis möglich. Die Schlussfolgerung würde dann lauten, dass letztlich jedweder Netzausbau durch den energiepolitischen Wandel getrieben ist. Damit wird das Argument aber beliebig. Wenn im Ergebnis die Kosten nahezu jeder Netzausbaumaßnahme bundesweit gewälzt werden, würde dies zur faktischen Abschaffung der Anreizregulierung für die Kapitalkosten führen.

Das Ziel einer bundesweiten Angleichung der Netzentgeltniveaus könnte jedoch durch eine Weiterentwicklung des bestehenden Regulierungsrahmens für Stromnetzentgelte erreicht werden, die die dargestellten gravierenden Nachteile einer Abgrenzung zwischen den Motiven einer Netzertüchtigung vermeidet.

Dem Anliegen, ungerechtfertigte regionale Zusatzkosten zu vermeiden, sollte darüber hinaus im Zuge der anstehenden Novellierung der Stromnetzentgeltverordnung durch die Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte nach § 18 StromNEV Rechnung getragen werden. Die Abschaffung bringt eine deutliche Entlastung für die lokalen Netzentgelte insbesondere in den Netzen, in die bereits so viel Strom aus dezentralen Anlagen eingespeist wird, dass er in höhere Netzebenen rückgespeist werden muss. Da die Grundprämissen des Instruments der vermiedenen Netzentgelte zunehmend nicht mehr zutreffen und sich mit fortschreitenden Ausbau der dezentralen Erzeugung teilweise sogar in ihr Gegenteil verkehren, ist die Abschaffung nicht nur erforderlich, um ungerechtfertigte lokale Zusatzbelastungen der Netznutzer zu beseitigen, sondern auch um Fehlanreize für die Anlagenallokation und Steigerungen der Gesamtkosten zu verhindern.

G. Netzentgeltbefreiung von neuen Stromspeichern und erweiterten Pumpspeicherkraftwerken

Nach dem Gesetzentwurf sollen sowohl neu errichtete Anlagen zur Speicherung von Strom als auch bestehende Pumpspeicherkraftwerke, die in einem bestimmten Mindestumfang modernisiert werden, komplett und langjährig von ihrer Netzentgeltspflicht befreit werden (§ 118 Absatz 7 EnWG-E). Das Ziel, Kapazitäten für die Speicherung von Strom auszubauen beziehungsweise neu zu schaffen, ist richtig und wichtig. Denn bei einem wachsenden Anteil volatil einspeisender Erneuerbarer Energien sind geeignete Instrumente zur Netz- und Systemintegration dieser Strommengen notwendig. Neben weiteren Maßnahmen wie dem Netzausbau und der Schaffung eines Smart Market Designs sollten auch Stromspeicher zu dieser Integrationsleistung beitragen.

Grundsätzlich kritisch sieht die Bundesnetzagentur jedoch den Trend an, Fördermaßnahmen durch das Instrument einer vollständigen oder teilweisen Netzentgeltbefreiung einzuführen. Die Befreiung für Einzelne müssen stets alle anderen Netznutzer durch höhere Netzentgelte ausgleichen, wodurch wiederum der Druck verbleibender Interessengruppen wächst, eben-

falls befreit zu werden. Der Wettbewerb zwischen befreiten, teilbefreiten und nichtbefreiten Marktteilnehmern kann verzerrt werden. Bezogen auf eine neue Anlage von beispielsweise 1.200 MW werden die übrigen Netznutzer durch die vollständige Netzentgeltbefreiung überschlägig mit etwa 13 Millionen Euro belastet.

Es ist wichtig, dass die Netzentgeltbefreiung zumindest möglichst passgenau auf den Adressatenkreis und das Ausmaß begrenzt wird, das zur Erreichung des Förderziels notwendig ist. Zu begrüßen ist daher die Klarstellung in § 118 Absatz 7 Satz 3 EnWG-E, dass nur netzdienliche Neuanlagen befreit werden, die die elektrische Energie aus dem Netz der allgemeinen Versorgung nehmen und ihm zeitversetzt wieder zur Verfügung stellen. Auch § 118 Absatz 7 Satz 4 EnWG-E soll sicherstellen, dass befreite modernisierte Pumpspeicherwerke tatsächlich netzdienliche Wirkung entfalten. Je nach Netzdienlichkeit kommen die Pumpspeicherwerke bereits nach geltender Rechtslage in den Genuss eines um bis zu 80 % reduzierten Sondernetzentgelts (§ 19 Absatz 2 StromNEV).

Aus Sicht der Bundesnetzagentur schießt die vollständige Netzentgeltbefreiung für modernisierte Pumpspeicheranlagen über das Förderziel hinaus. Dadurch, dass nach § 118 Absatz 7 Satz 2 EnWG-E bei einer Kapazitätserweiterung von bestehenden Pumpspeicherwerken nicht nur die zusätzlich geschaffenen Kapazitäten, sondern auch die ohnehin vorhandenen und weitgehend bereits abgeschriebenen, profitablen Bestandskapazitäten befreit werden, werden durch Erweiterung geschaffene Pumpspeicherkapazitäten im Ergebnis deutlich höher gefördert als neu geschaffene Speicherkapazitäten. Dies führt auch zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen flexiblen Erzeugungsanlagen, insbesondere Gaskraftwerken.

H. Entflechtung

Die Bundesnetzagentur begrüßt grundsätzlich die neuen Regelungen zur Entflechtung. Insbesondere die Vorschriften der buchhalterischen Entflechtung führen zu einer besseren Verhinderung von Diskriminierung und Quersubventionierung.

Die Bundesnetzagentur gibt allerdings zu bedenken, dass die neu geschaffenen Regelungen zur Entflechtung der Transportnetzbetreiber die dringend notwendigen Investitionen in neue Infrastrukturprojekte erschweren und den Bau damit empfindlich verzögern oder sogar in Frage stellen können. Obwohl ursprünglich nicht im Blick der Richtlinie, sind institutionelle Anleger und Finanzinvestoren, die in ihrem oft weltweiten Portfolio in aller Regel auch Beteiligungen an Handels- und Erzeugungsunternehmen halten, nämlich nicht anderes zu behandeln als die „klassischen“ vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen. Für den deutschen Gesetzgeber besteht auf Grundlage der detaillierten Regelungen der europäischen Richtlinien jedoch keine andere Wahl, als die getroffenen Regelungen, wie im Entwurf vorgesehen, in deutsches Recht zu transformieren.

Die wirksame Entflechtung der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber war ein Hauptgrund, weshalb sich Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union zum Erlass des Dritten Energiebinnenmarktpaketes entschlossen haben. Die Richtlinien enthalten eine Fülle von unternehmensstrukturellen Vorgaben, wie Übertragungs- und Fernleitungsnetze künftig zu betreiben sind. Diese Regelungen sind von der Überzeugung getragen, dass Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber am besten getrennt von einem Unternehmen agieren können, in denen Strom erzeugt, Gas gewonnen und Energie verkauft wird. Gerade im sogenannten Modell des Ownership Unbundling (umgesetzt in § 8 EnWG-E) ist damit aber verbunden, dass ein tendenziell deutlich kleineres Netzbetreiberunternehmen entsteht, das die großen Investitionen selbständig aufbringen muss und nicht mehr auf die Kapitalkraft des vertikal integrierten Energiekonzerns bauen kann. Um nicht die für eine effiziente Finanzierung wichtige übliche Eigenkapitalquote erheblich zu unterschreiten, ist der voll entflochtene Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber dann aber darauf angewiesen, sein Eigenkapital durch Beteiligung von Drittinvestoren zu erhöhen.

Um die Möglichkeit einer Beteiligung an Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreibern zu erhalten, hat sich die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf dazu entschieden, Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung an Erzeugungs-, Gewinnungs- oder Versorgungsunternehmen zumindest das Halten von Minderheitsbeteiligungen bis 25 % zu gestatten, die nicht mit sonstigen wesentlichen Rechten einhergehen. Die Regelung findet die ausdrückliche Zustimmung der Bundesnetzagentur.

Bereits jetzt verdichten sich aber die Anzeichen, dass die Regelung nicht genügend Gestaltungsspielraum eröffnet, um die dringend erforderlichen Anreize für Investitionen in leistungsfähige Strom- und Gasnetze zu erhalten oder gar zu schaffen. Institutionelle Finanzinvestoren befolgen häufig strenge Anlagekriterien. Um ihre Verantwortung für das ihnen anvertraute Vermögen wahrzunehmen, ist es ihnen oftmals nicht möglich, auf relevante gesellschaftsrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten zu verzichten. Deswegen streben Finanzinvestoren mindestens eine Beteiligung in Höhe qualifizierter Minderheitsrechte, also mit mehr als 25 % am stimmberechtigten Eigenkapital an. Daneben sind Finanzinvestoren in der Regel breit aufgestellt und investieren nicht ausschließlich in einzelne Branchen oder einzelne Wertschöpfungsstufen. Finanzinvestoren haben daher regelmäßig auch Mehrheitsbeteiligungen an Erzeugungs-, Gewinnungs- oder Versorgungsunternehmen. Ist dies der Fall, beschränkt das EnWG ihre zulässigen Einflussmöglichkeiten an einem Transportnetzbetreiber auf unwesentliche Minderheitsrechte. Damit steht der Investor vor der Wahl, entweder sämtliche, u. U. weltweit gestreute Portfolio-Beteiligungen an Erzeugungsanlagenbetreibern reduzieren zu müssen oder auf die Beteiligung an einem deutschen Übertragungs- oder Fernleitungsnetzbetreiber zu verzichten. Eine solche Einschränkung der Tätigkeit im Erzeugungs- oder Gewinnungssegment wird jedoch von einem Finanzinvestor nur schwer akzeptiert, so dass

er für eine Beteiligung an einem Netzbetreiber nicht zur Verfügung steht. Dies gefährdet nachhaltig die Investitionsfähigkeit der betroffenen Netzbetreiber.

Die Erreichung der Ziele des Energiekonzeptes der Bundesregierung lassen sich, insbesondere im Bereich der Offshore-Windenergie, ohne ein umfassendes Engagement von Finanzinvestoren nicht verwirklichen.

Die Bundesnetzagentur regt darum an, dass die Bundesregierung alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft, diese Situation zu verändern. Dazu sollten die Beteiligungsrechte - jedenfalls von reinen Finanzinvestoren – erheblich verbessert werden. Die zulässige Beteiligung sollte auf 49,9% erhöht werden.

I. Verbraucherschutz

Ein Schwerpunkt des Gesetzesentwurfes liegt auf der Verbesserung des Verbraucherschutzes. So wird der Mindestinhalt der Strom- und Gasrechnungen um diejenigen Informationen ergänzt, die notwendig sind, um den eigenen Energieverbrauch zu vergleichen. Damit wird ein Anreiz zu energieeffizienten Verhalten von Verbrauchern gesetzt. Ferner muss die Rechnung diejenigen Informationen beinhalten, die notwendig sind, um den Lieferanten zu wechseln. Der Verbraucher kann sich aus Anlass der Jahresrechnung einen neuen Lieferanten suchen und hat alle Angaben, die für den Wechsel nötig sind, zur Hand, ohne dass er in seinen Unterlagen suchen oder im Keller die Zählernummer ablesen muss.

Der Gesetzentwurf verlangt von den Lieferanten, die maßgeblichen Berechnungsfaktoren in Rechnungen unter Verwendung standardisierter Begriffe auszuweisen. Dadurch sollen Rechnungen besser nachvollziehbar und vergleichbar werden.

Die Bundesnetzagentur wird ermächtigt, Festlegungen zu den Mindestinhalten der Rechnung zu treffen. Die Bundesnetzagentur versteht diese Ermächtigung ausdrücklich als Option, die nicht zur Anwendung kommen muss, wenn die Lieferanten von sich aus befriedigende Lösungen entwickeln und verwenden.

Wichtig ist die Regelung des Gesetzesentwurfs, wonach der Letztverbraucher die Jahresrechnung und die Abschlussrechnung nach einem Lieferantenwechsel spätestens nach sechs Wochen erhalten muss. Damit wird nicht nur eine Vorgabe des Europarechts umgesetzt. Die Regelung unterbindet auch das gelegentlich zu beobachtende Verhalten von Lieferanten, Abrechnungen zu verzögern, wenn der Kunde ein Guthaben hat.

Der Gesetzentwurf setzt die europarechtliche Vorgabe um, wonach der Lieferantenwechsel maximal drei Wochen, gerechnet ab dem Zugang der Anmeldung zur Netznutzung durch den neuen Lieferanten beim Netzbetreiber, dauern darf. Dies ist sachgerecht. Der Lieferantenwechsel ist ein komplexer Kommunikationsprozess zwischen Verbraucher, neuem und alten Lieferanten und dem Netzbetreiber. Dieser Prozess kann nicht beliebig beschleunigt

werden. Würde man auf den Zugang des Antrags des Verbrauchers beim neuen Lieferanten abstellen, würde dies aufgrund des sehr engen Zeitfensters die Gefahr erhöhen, dass mehr Lieferantenwechsel fehlschlagen. Dies ist weder im Sinne der Verbraucher, noch der Entwicklung des Wettbewerbs.

Eine Verbesserung des Verbraucherschutzes wird durch die Möglichkeit geschaffen, Informationen zu veröffentlichen, die für Haushaltskunden Bedeutung haben können.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf eine Regelung zum Beschwerdemanagement sowie die Einrichtung einer Schlichtungsstelle vor. Die Schlichtungsstelle kann privatrechtlich organisiert werden. Soweit an eine Einbindung der Bundesnetzagentur gedacht ist, wird sie die Schlichtungsstelle nach Kräften unterstützen. Behörden wie die Bundesnetzagentur sind aber nur dann in der Lage, positiv auf die Schlichtungsstelle einzuwirken, wenn dort grundlegende materielle Bedingungen erfüllt sind. So muss die Schlichtungsstelle nach Auffassung der Bundesnetzagentur

- fachlich, organisatorisch und personell in der Lage sein, auch mit Massenverfahren (z. B. Problemen bei der Jahresrechnungsstellung) innerhalb der Regelfrist von drei Monaten umzugehen,
- bereit sein, Verfahren für alle am Markt tätigen Unternehmen zu führen,
- in den regelmäßigen Berichten auch „schwarze Schafe“ zu nennen.

Unabhängig davon, ob eine private oder öffentliche Schlichtungsstelle eingerichtet wird, ist von großer Bedeutung, dass die Verfahren der Regulierungsbehörden durch Schlichtungsverfahren weder direkt noch indirekt determiniert werden. Der Gesetzentwurf trägt dem ausreichend Rechnung.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Rechnungen der Energielieferanten an die Letztverbraucher künftig auch die Kontaktdaten des Verbraucherservice der Bundesnetzagentur für den Bereich Elektrizität und Gas gesondert als zentrale Anlaufstelle für Verbraucher (single point of contact) ausweisen. Diese Zuweisung einer gesonderten Anlaufstelle ist suboptimal gegenüber einer Konzentration der verbraucherberatenden und verbraucher-schützenden Aufgaben bei der Schlichtungsstelle, wer auch immer deren Träger wird. Sowohl die Zusammenarbeit mit der Schlichtungsstelle, als auch die Errichtung einer zentralen Anlaufstelle beanspruchen aber Personalkapazitäten, die die Bundesnetzagentur derzeit für Verbraucherschutz- und Endkundenbelange nicht hat. Es ist daher erforderlich, dass jede Aufgabenübertragung Hand in Hand mit einer angemessenen Personalausstattung einher geht. Für den Verbraucherservice wären mindestens weitere 20 Planstellen erforderlich, die in dem im Vorblatt des Gesetzesentwurfs benannten Personalmehrbedarf noch nicht enthalten sind.

J. Konzessionsrecht

Sehr positiv bewertet die Bundesnetzagentur die getroffene Regelung zur Übereignung des Netzes bei Wechsel des Konzessionsnehmers. Damit löst der Gesetzgeber eines der zentralen Probleme in diesem Bereich.

K. Legaldefinition der Kundenanlagen

Der Gesetzentwurf sieht die erstmalige Einführung einer Legaldefinition des Begriffs der „Kundenanlage“ vor. Die Bundesnetzagentur begrüßt dies. Mit der Legaldefinition wird die Abgrenzung von reguliertem Netz und nicht regulierter Kundenanlagen klar geregelt. Das schafft Rechtsklarheit nicht nur für Netzbetreiber, sondern auch für Betreiber von Klein-BHKW sowie Gewerbe- und Industriestandorte. So sieht der Gesetzentwurf eine Befreiung von der Anzeige der Belieferung von Haushaltskunden vor, wenn diese innerhalb einer Kundenanlage erfolgt.

Der Gesetzentwurf stellt klar, dass Betreiber von Kundenanlagen als solche *keine* Energieversorgungsunternehmen sind. Energieversorgungsunternehmen sind gem. § 3 Nr. 18 EnWG natürliche oder juristische Personen, die ein Energieversorgungsnetz betreiben oder an einem Energieversorgungsnetz als Eigentümer Verfügungsbefugnis besitzen oder die Energie an andere liefern. Durch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung von § 3 Nr. 16 EnWG wird klargestellt, dass Kundenanlagen keine Energieversorgungsnetze sind. Somit finden auch die Entflechtungsregelungen auf Betreiber von Kundenanlagen keine Anwendung.

Zentrales Abgrenzungskriterium ist, dass die Kundenanlage unabhängig von der Wahl des Energielieferanten unentgeltlich und diskriminierungsfrei für die Belieferung der an sie angeschlossenen Kunden zur Verfügung steht. Diese Voraussetzungen sind unverzichtbar. Dadurch wird sicher gestellt, dass die angeschlossenen Kunden am liberalisierten Energiemarkt teilnehmen können. Zugleich lässt die Unentgeltlichkeit das Bedürfnis nach einer Regulierung entfallen. Das schließt nicht aus, dass der Betreiber der Kundenanlage seine Kosten etwa im Rahmen von Miet- oder Pachtverträgen umlegt. Dies stellt die Gesetzesbegründung klar. Das Merkmal der Unentgeltlichkeit ist unentbehrlicher Bestandteil einer rechtssicheren Regelung, die die Betroffenen unbedingt benötigen. Andernfalls würde es nicht nur zu unsachlichen Ergebnissen, sondern auch zu einer Unvereinbarkeit der Regelung mit dem Europarecht kommen (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Mai 2008, Rs. C-439/06).

L. Geschlossene Verteilernetze

Der Gesetzentwurf macht von der europarechtlich eröffneten Möglichkeit Gebrauch, sogenannte geschlossene Verteilernetze vorzusehen. Dies ist aus Sicht der Bundesnetzagentur angemessen, da die Regelung dazu beiträgt, die betroffenen Netzbetreiber zu entlasten.

Zugleich stellt der Gesetzentwurf sicher, dass die an geschlossenen Verteilernetzen angeschlossenen Kunden Zugang zum Energiemarkt haben.

Die europarechtlichen Vorgaben zu geschlossenen Verteilernetzen sind eng, sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen, als auch hinsichtlich der Rechtsfolgen der Regelung. Eine Ausweitung des Anwendungsbereich der Vorschrift stößt daher schnell an europarechtliche Grenzen.

Mit guten Gründen sieht der Gesetzentwurf keine Ausnahmen von den Regelungen zum Netzzugang vor. Es ist insbesondere erforderlich, dass die Betreiber von geschlossenen Verteilernetzen – wie alle Netzbetreiber – an die Festlegungen zum Lieferantenwechsel und zur Bilanzierung gebunden sind. Dies entspricht dem geltenden Recht, wie die Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 27.10.2010 (BK6-10-136) entschieden hat. Daran ist festzuhalten. Die Festlegungen der Bundesnetzagentur konkretisieren die europarechtlichen Verpflichtungen zum Netzzugang. Sie dienen in erster Linie der Standardisierung. Lieferanten und Netzbetreiber wickeln ihre Kommunikation im Rahmen von Wechselprozessen und Bilanzierung in klar definierten Formaten und Zeitrastern ab. Das ist nicht nur eine Voraussetzung für Wettbewerb, sondern vermeidet durch Standardisierung auch unnötige Belastungen der betroffenen Unternehmen – sowohl der Lieferanten, als auch der Netzbetreiber. Ausnahmen für geschlossene Verteilernetze würden nur scheinbar eine Entlastung von Unternehmen darstellen, tatsächlich aber insbesondere Lieferanten, aber auch „normale“ Netzbetreiber um so stärker belastet, da sie sich auf die „Privatstandards“ der einzelnen Betreiber von geschlossenen Verteilernetzen einstellen müssten.

Netzzugang setzt Netzanschluss voraus. Daher muss die Netzanschlusspflicht auch für Betreiber von geschlossenen Verteilernetzen gelten. Ungerechtfertigte Belastungen des Netzbetreibers werden durch eine Zumutbarkeitsregelung bereits im geltenden Recht abgefangen. Ausnahmen von der Anschlusspflicht bei geschlossenen Verteilernetzen würden unnötige Kosten verursachen, wenn beispielsweise eine Anschlussleitung zum Netz der allgemeinen Versorgung gelegt würde, statt einen günstigeren Anschluss an ein geschlossenes Verteilernetz zu nutzen.

M. Synthesegas

Der Gesetzentwurf erweitert den Gasbegriff um Wasserstoff, der durch Wasserelektrolyse erzeugt worden ist, sowie um synthetisch erzeugtes Methan. Darüber hinaus wird der Begriff des Biogases um diese Gase ergänzt, wenn der zur Elektrolyse eingesetzte Strom und das zur Methanisierung eingesetzte Kohlendioxid oder Kohlenmonoxid nachweislich aus erneuerbaren Energiequellen stammen. Die Bundesnetzagentur begrüßt diese Regelungen. Die Wasserelektrolyse sowie die Synthese von Methan stellen vielversprechende technische Entwicklungen dar. Sie können helfen, die Einspeisung von Strom aus Erneuerbaren Ener-

gien zu verstetigen, indem überschüssiger Strom im Erdgasnetz „gespeichert“ wird. Zugleich können sie dazu beitragen, den Anteil von Erdgasimporten zu reduzieren und die Gasbezugsquellen zu diversifizieren.

N. Umstellung der Gasqualität

Aufgrund des Rückgangs der heimischen Erdgasförderung wird es zunehmend erforderlich werden, das heimische niedrigkalorische Gas (L-Gas) durch hochkalorisches Gas (H-Gas) zu ersetzen. Um die notwendigen Umstellungskosten angemessen zu verteilen, sieht der Gesetzentwurf einen marktgebietsweiten Wälzungsmechanismus vor. Die Bundesnetzagentur hält dies für einen sinnvollen Weg.

O. Veröffentlichung von Netzentgelten

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Netzentgelte bis zum 15. Oktober eines Jahres für das Folgejahr zu veröffentlichen sind. Sind die Netzentgelte bis dahin noch nicht ermittelt, haben die Netzbetreiber die Netzentgelte zu veröffentlichen, die sich voraussichtlich auf Basis der für das Folgejahr geltende Erlösobergrenze ergeben wird. Die Bundesnetzagentur weist darauf hin, dass die Ermittlung der Netzentgelte bis zum 15. Oktober praktisch aufgrund diverser rechtlicher Fristen weder für die Regulierungsbehörden noch für die Netzbetreiber zu erreichen sein wird. Ohne eine umfangreiche Anpassung, d.h. Vorverlegung von Antragsfristen beispielsweise für den Erweiterungsfaktor oder den pauschalen Investitionszuschlag, kann ein solcher Termin nicht gehalten werden. Eine Vorverlegung dieser Antragsfristen stößt aber auf Grenzen, weil die Unternehmen aus ihren Bilanzen erfahrungsgemäß erst zur Jahresmitte die dafür nötigen Zahlen belastbar ermittelt haben.

Es ist daher zu erwarten, dass die Netzbetreiber von der Möglichkeit Gebrauch machen müssen, voraussichtliche Netzentgelte zu veröffentlichen. Der Gesetzentwurf beinhaltet weder eine Regelungen zur Verbindlichkeit dieser voraussichtlichen Netzentgelte noch zu der Frage, wie Differenzen zwischen den voraussichtlichen und den „richtigen“ Netzentgelten zu verrechnen sind. Die Regelung passt sich somit erkennbar nicht in die zeitlichen Abläufe zur Festsetzung der Erlösobergrenzen ein und wird zu einer Vielzahl von Fragen der Marktteilnehmer führen. Sie wird darüber hinaus ihren Zweck, den Lieferanten zu einer höheren Planungssicherheit für ihre eigene Tarifikalkulationen zu verhelfen und zu einer Verbesserung der Wettbewerbschancen bundesweiter Lieferanten gegenüber lokalen, mit dem Netzbetreiber verbundenen Versorgern beizutragen nicht erfüllen. Dafür wäre eine Verschärfung der im Verteilnetzbereich geltenden Unbundlingregeln erforderlich.

P. Monitoring und Datenerhebung

Die Bundesnetzagentur begrüßt die zusätzlichen Monitoring- und Datenerhebungskompetenzen für die Bundesnetzagentur im Bereich der Netzdaten. Allerdings braucht die Bundesnetzagentur zur Wahrnehmung ihre Aufgaben im Bereich Netzausbau, Netzsicherheit sowie Wälzung und Vermarktung des Stroms aus Erneuerbaren Energien nicht nur Netzdaten, sondern auch einen vollständigen Einblick in die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse. Dies ist nötig, da der Bundesnetzagentur zur Beurteilung der Versorgungssicherheit nicht nur Kraftwerkskapazitäten, sondern auch die tatsächlichen Marktstrukturen transparent sein müssen. Wichtig sind zudem Informationen über die Last, also den Verbrauch. Nur wenn diese Informationen vollständig der Bundesnetzagentur vorliegen, ist es möglich den Netzausbaubedarf zu überprüfen, die Netzsicherheit zu beurteilen und die Integration der Erneuerbaren Energien sicherzustellen.

Das Monitoring des Energiemarktes und die zugehörige Datenerhebungskompetenz sollten daher uneingeschränkt bei der Bundesnetzagentur verbleiben. Die Vorstellung, die Bundesnetzagentur benötige nur Netzdaten und keine Informationen über den Energieerzeugungsmarkt verkennt die gerade jetzt mit der Energiewende verstärkt auftretenden Zusammenhänge zwischen Energieerzeugung, -verbrauch, Netz- und Versorgungssicherheit. Wenn diese Daten auch von anderen nationalen Behörden für weitergehende Analysen des Energiemarktes benötigt werden, sollten diese selbstverständlich übermittelt werden und andere Behörden sollten dann auf einen einheitlich erhobenen, gepflegten und aktuellen Energiedatenpool Zugriffsrechte erhalten. Eine Zersplitterung von Datenerhebungsvorgängen im Energiemarkt würde einen zusätzlichen Bürokratieaufwand für die Unternehmen mit sich bringen, wäre ineffizient und würde zu Problemen bei der Plausibilisierung und beim Datenabgleich führen. Eine Zersplitterung der Monitoring Kompetenzen durch teilweise Übertragung auf andere Behörden, wie im Artikel 3 des Gesetzentwurfs vorgesehen, ist zum jetzigen Zeitpunkt zur Schaffung einer Markttransparenzstelle ohnehin noch nicht erforderlich. Dies kann sachgerechter Weise mit der Implementierung der Markttransparenzstelle erfolgen, sofern zusätzlich zu den umfangreichen Datenbeständen, die von der Bundesnetzagentur oder ACER an andere nationale Behörden übermittelt werden müssen, weitere detailliertere Daten benötigt werden sollten.

Q. Rechtsweg

Das geltende Energiewirtschaftsgesetz eröffnet den Rechtsweg gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde zu den Oberlandesgerichten. Die entspricht dem Kartellrecht. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung lässt diese Regelung unverändert. Die Bundesnetzagentur sieht keinen Anlass, daran etwas zu ändern.

Der Rechtsweg zu den Oberlandesgerichten hat sich insbesondere angesichts der häufig grundlegenden ökonomischen Fragen bewährt. Eine Zuweisung an die Verwaltungsgerichte würde die Gefahr des Verlusts von Expertenwissen mit sich bringen. Außerdem ist der Rechtsweg zu den Kartellsenaten in der Regel deutlich schneller als der Verwaltungsrechtsweg, was angesichts der aktuellen Umbruchphase von Vorteil ist.