

Deutscher Bundestag
18. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 18(9)764
11. April 2016

verbraucherzentrale
Bundesverband

STELLUNGNAHME ZUR ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG ZUR DIGITALISIERUNG DER ENERGIE- WENDE

IM AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

EMPFEHLUNGEN AUS VERBRAUCHERSICHT

13. April 2016

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Energie und Bauen*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

energie@vzbv.de

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	3
I. ZUSTIMMUNGS- BZW. WIDERSPRUCHSRECHT BEIM EINBAU INTELLIGENTER MESSSYSTEME FÜR PRIVATE HAUSHALTE	5
II. ZUSTIMMUNGSPFLICHT VON MIETERN BEI DER WAHL DES MESSSTELLENBETREIBERS	6
III. BEGRENZUNG DER ZUSATZKOSTEN FÜR VERBRAUCHER	7
IV. DATENSPARSAMKEIT UND DATENVERMEIDUNG ALS STANDARD	8

ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) befürwortet die Energiewende und auch einen Beitrag digitaler Instrumente zu ihrer Realisierung.

In dem Gesetzentwurf zur Digitalisierung der Energiewende sieht er aber einen ungerechtfertigten Eingriff in die Verbrauchersouveränität. Trotz der weit verbreiteten Auffassung, dass intelligente Messsysteme auf Haushaltsebene (!) nur einen geringen Nutzen stiften und keinen nennenswerten Beitrag zur Energiewende oder zur Netzdienlichkeit leisten, legt das Gesetz die Grundlagen für einen „Full-Rollout“ intelligenter Messsysteme für alle privaten Endverbraucher. Ein Recht auf Zustimmung oder Ablehnung für private Verbraucher ist nicht vorgesehen.

Der vzbv kritisiert, dass die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) und ihre Ergänzungen nicht geeignet sind, den Nutzen für Haushaltskunden und die Energiewende präzise zu berechnen. Den im Gesetzentwurf definierten Zusatzkosten steht nicht zwangsläufig ein entsprechender Nutzen gegenüber. Hintergrund ist, dass der Einbau von Hardware weder Strom noch Geld spart. Vielmehr setzen bessere Informationen entsprechende Impulse, sodass es letztendlich zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Grundbedingung dafür ist aber die Akzeptanz der Maßnahme von Seiten der Endverbraucher, die bei einem Einbauzwang nur bedingt gewährleistet werden kann.

Der vzbv kritisiert, dass hier die Energiewende als Zweck für diesen erheblichen Eingriff in die Grundrechte vorgeschoben wird. Dabei sind sich die meisten Experten einig, dass für ein sicheres und effizienteres Stromnetz aggregierte Daten eines Straßenzugs oder eines Viertels vollkommen ausreichen¹. Zum Lastmanagement sind die intelligenten Messsysteme und Zähler bislang ungeeignet und leisten damit keinen Beitrag zur Flexibilisierung des Stromsystems.

Das Bundesdatenschutzgesetz macht für personenbezogene Daten die Prinzipien der Datenvermeidung und Datensparsamkeit zur obersten Prämisse. Darunter fällt aus Sicht des vzbv auch, dass die Entscheidung zum Einbau einer Kommunikationsinfrastruktur für private Verbraucher nur auf Wunsch statt durch Zwang erfolgt. Darüber hinaus sollten datensparsame Tarifierungs- und Bilanzierungsmethoden im Gesetz stärker priorisiert werden, um in Zukunft die Menge erhobener Daten stärker von der Tarifwahl zu entkoppeln

Der vzbv fordert Bundestag und Bundesregierung dazu auf, bei einem Einbau intelligenter Messsysteme in Haushalten mit einem Verbrauch unter 6.000 kWh ein Zustimmungsrecht (Opt-in) für betroffene Verbraucher einzuführen. Darüber hinaus sollten private Haushalte mit einem Verbrauch von mehr als 6.000 kWh ein Widerspruchsrecht bekommen (Opt-out). Die Zustimmungspflicht des Mieters für den Fall, dass der Vermieter den Messstellenbetreiber wählt, ist beizubehalten.

¹ Deutscher Bundestag (2015): Moderne Stromnetze als Schlüsselement einer nachhaltigen Stromversorgung, Drucksache 18/5948.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert Bundestag und Bundesregierung dazu auf, Änderungen am Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende vorzunehmen. Insbesondere von Zugeständnissen an die Energie-, Immobilienwirtschaft- und Zählerindustrie zu Lasten der Verbraucher ist abzusehen. Statt eines Zwangsrollouts muss auf Freiwilligkeit und auf einen markgetriebenen Einbau gesetzt werden.

Der vzbv fordert bezüglich des Gesetzentwurfs zur Digitalisierung der Energiewende:

- ❖ Zustimmung- bzw. Widerspruchsrecht beim Einbau intelligenter Messsysteme für private Haushalte
- ❖ Zustimmungspflicht von Mietern bei der Wahl des Messstellenbetreibers durch den Vermieter
- ❖ Begrenzung der Zusatzkosten für Verbraucher
- ❖ Datensparsamkeit und Datenvermeidung als Standard

I. ZUSTIMMUNGS- BZW. WIDERSPRUCHS- RECHT BEIM EINBAU INTELLIGENTER MESSSYSTEME FÜR PRIVATE HAUSHALTE

Der vzbv lehnt einen Pflichteinbau intelligenter Messsysteme für private Haushalte wegen der damit verbundenen Kosten und des geringen Nutzens ab. Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet die Möglichkeit eines „Full-Rollouts“ von Infrastruktur für alle Haushalte.

Laut § 29 Absatz 1 ist der Einbau eines intelligenten Messsystems nur für Letztverbraucher mit einem Jahresstromverbrauch über 6.000 kWh, Besitzern von § 14a-Anlagen und Betreibern von EEG- und KWK-Anlagen mit einer Leistung von über 7 kW verpflichtend. Allerdings kann der grundzuständige Messstellenbetreiber auch Verbraucher mit einem Jahresstromverbrauch von unter 6.000 kWh „optional“ mit intelligenten Messsystemen ausstatten.

Der vzbv weist darauf hin, dass die Wirkung für den Endverbraucher dieselbe ist. Ob der Einbau aufgrund der Einbauverpflichtung oder der optionalen Einbauentscheidung erfolgt, macht für ihn keinen Unterschied. Ein Recht auf Zustimmung oder Ablehnung ist nicht vorgesehen. Dafür wird nach § 3 Absatz 3 ein Anspruch des Messstellenbetreibers auf einen Einbau formuliert.

Der vzbv fordert das Bundeswirtschaftsministerium dazu auf, bei einem Einbau intelligenter Messsysteme in Haushalten mit einem Verbrauch unter 6.000 kWh ein Zustimmungsrecht (Opt-in) für betroffene Verbraucher einzuführen. Darüber hinaus sollten private Haushalte mit einem Verbrauch von mehr als 6.000 kWh ein Widerspruchsrecht bekommen (Opt-out).

Eine Einbauverpflichtung privater Verbraucher allein zur Steigerung des Marktvolumens und zur Erreichung von Skaleneffekten ist aus Verbraucherperspektive grundsätzlich abzulehnen. Der vom vzbv vorgeschlagene differenzierte Ansatz trägt gleichermaßen Verbraucherschutz und Investitionssicherheit Rechnung.

Die Möglichkeit einer freien Entscheidung ist aus Gründen des Verbraucherschutzes zwingend erforderlich, da sonst von einer Einschränkung der Grundrechte ausgegangen werden kann². Auch kann eine angebliche Kostenneutralität nicht als Begründung für Zwang gelten. Dem Anspruch einer einheitlichen und zukunftsfähigen Infrastruktur trägt der turnusmäßige Einbau moderner Zähler Rechnung, da diese bei Bedarf durch das Baukastenprinzip auch mit einem Gateway nachgerüstet werden können.

Die Installation eines intelligenten Messsystems erbringt alleine noch keine Einsparung von Strom oder Kosten. Auch deswegen ist eine Akzeptanz der Endverbraucher zwingend erforderlich. Diese kann durch eine Zwangsverpflichtung nicht erreicht werden.

² Cuijpers, D.C., Koops, P.B.-J.(2008): Het wetsvoorstel 'slimme meters': een privacytoets op basis van art. 8 EVRM.

Ein Recht auf Ablehnung wird auch Verbrauchern in anderen europäischen Mitgliedstaaten zugestanden und hat sich förderlich für die Verbraucherakzeptanz erwiesen³.

II. ZUSTIMMUNGSPFLICHT VON MIETERN BEI DER WAHL DES MESSSTELLENBE- TREIBERS

Der Gesetzentwurf zur Digitalisierung der Energiewende hat neben den unter Punkt 1 erwähnten Pflichteinbaufällen für die 2,4 Millionen Privathaushalte mit hohen Verbräuchen auch direkte Auswirkungen für die 35 Millionen Mieter-Haushalte in Deutschland.

So formuliert § 6 eine Begrenzung der Freiheit der Mieter bei der Wahl des Messstellenbetreibers. Dabei kann der Anschlussnehmer (Vermieter) unter bestimmten Bedingungen das Wahlrecht des Anschlussnutzers (Mieters) ausüben. Damit soll es insbesondere Eigentümern von Liegenschaften erleichtert werden, Zählermodernisierungen kompletter Immobilien voranzutreiben und zusätzliche Abrechnungssparten wie Gas, Wasser oder Wärme über das Gateway zu bündeln. Nach geltendem Recht hat nach § 21b Abs. 5 EnWG der Anschlussnutzer bei der Wahl des Messstellenbetreibers ein Vetorecht beziehungsweise muss vorab seine Zustimmung geben. Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 3 eine Streichung von § 21b Absatz 5 EnWG vor.

Der neue Vorrang des Vermieters bei der Wahl des Messstellenbetreibers entmündigt nicht nur Mieter, sondern schafft auch eine neue Wettbewerbsbeschränkung – obwohl mit der Überführung von § 21 b Absatz 2 EnWG ins neue Messstellenbetriebsgesetz der freie Wettbewerb gestärkt werden sollte. Infolge werden Mieter möglicherweise bei der Nutzung neuer Konzepte beispielsweise im Bereich der Elektromobilität oder Smart Home limitiert, wenn die gewünschten Anwendungen beim vom Vermieter bestellten Messstellenbetreiber einer Liegenschaft nicht vorgesehen sind.

Der Vermieter schließt in Zukunft einen Vertrag für einen Einbau eines intelligenten Messsystems und der Mieter trägt die Kosten in Form der individuellen Preisobergrenzen über die Betriebskostenvereinbarung – unter Umständen inklusive der Quasimonopolkosten einiger Messdienstleister. Laut § 6 Absatz 1 Unterabsatz 3 darf der gebündelte Messstellenbetrieb zu keinen Mehrkosten führen. Es ist jedoch allgemein bekannt, dass hier mitunter ungerechtfertigte Kosten erhoben werden⁴.

Der vzbv spricht sich gegen eine Ungleichbehandlung der Mieter aus. Eine Liegenschaftsmodernisierung stellt aus Verbrauchersicht keine hinreichende Begründung für eine Ungleichbehandlung dar. Der vzbv spricht sich dafür aus, das Vetorecht des Mieters weiterhin vorzusehen und damit dessen Entscheidungsfreiheit zu erhalten. Der

³ Beispielsweise in Österreich und den Niederlanden

⁴ Im Februar 2015 hat das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung im Bereich der Erfassung und Abrechnung von Heiz- und Wasserkosten eingeleitet.

vzbv fordert dafür eine Streichung des § 6 und eine Verankerung der Zustimmungspflicht des Anschlussnutzers im § 5 analog zu § 21 b Absatz 2 EnWG.

III. BEGRENZUNG DER ZUSATZKOSTEN FÜR VERBRAUCHER

Der Gesetzentwurf definiert für die Finanzierung des Rollouts Preisobergrenzen. Für private Haushalte sind jährliche Kosten zwischen 23 und 100 Euro brutto für intelligente Messsysteme und jährliche Kosten von bis zu 20 Euro für moderne Zähler vorgesehen. Damit sind Obergrenzen fixiert, die langfristig jährlich beim Verbraucher erhoben werden. Diese Kosten sollen durch einen monetären Nutzen direkt kompensiert werden.

Der vzbv kritisierte in der Vergangenheit, dass diesen Zusatzkosten nicht zwangsläufig ein entsprechender Nutzen gegenüber steht. Hintergrund ist, dass der Einbau von Hardware weder Strom noch Geld spart. Vielmehr setzen bessere Informationen entsprechende Impulse, sodass es letztendlich zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Grundbedingung dafür ist aber die Akzeptanz der Maßnahme von Seiten der Endverbraucher, die bei einem Einbauzwang nur bedingt gewährleistet werden kann. Zudem stellt sich immer wieder die Frage, ob sich Nutzen wirklich seriös vorab berechnen lässt⁵. Der vzbv verweist auf Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, wo zwischen vorab berechnetem und tatsächlichem Nutzen eine große Lücke klafft⁶.

Auch der Nutzen durch variable Tarife ist aus Sicht des vzbv zu hinterfragen. Zum einen sind sie bislang am Markt nur vereinzelt verfügbar und zum anderen bleibt fraglich, ob sie auch mittel- bis langfristig die Investitionskosten für ein intelligentes Messsystem kompensieren können. Eine aktuelle Untersuchung ergab, dass die Nutzung variabler Tarife auch langfristig nur bei großen Haushalten mit Speicherheizung zu einer Kompensation der Zusatzkosten führt⁷.

Der Gesetzentwurf beschreibt ein sog. „Verschmieren“ von Rollout-Kosten über andere Entgelte als inakzeptabel. Lediglich die Kosten für technische Zusatzeinrichtungen (beispielsweise für die Steuerbox) dürfen den Netzentgelten zugerechnet werden. Dieser Ansatz muss konsequent eingehalten werden und darf auch vor dem Hintergrund der Beschwerden der Energiewirtschaft zu der mangelnden Auskömmlichkeit der Preisobergrenzen nicht ins Wanken geraten. Dazu zählt auch, dass die Kosten für Messung und Messstellenbetrieb herkömmlicher Zähler nicht zur Gegenfinanzierung genutzt

⁵ Auch der Bundestag kam mit seinem letzten Bericht zur Technikfolgenabschätzung zu der Auffassung, dass bei „der Interpretation der Ergebnisse von KNA ein gewisses Maß an Zurückhaltung angemessen“ sei. Vgl. Deutscher Bundestag (2015): Moderne Stromnetze als Schlüsselement einer nachhaltigen Stromversorgung, Drucksache 18/5948.

⁶ Die holländische KNA ging von Einsparungen in Höhe von 3,2 Prozent bei Strom und von 3,7 bei Gas aus. In der Realität sind jedoch bislang nur 0,6 und 0,9 Prozent eingetreten. Vgl. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014): Dutch Energy Savings Monitor for the Smart Meter.

⁷ WIK (2015): Quantitative Auswirkungen variabler Stromtarife auf die Stromkosten von Haushalten, im Auftrag des vzbv.

werden dürfen. Alle zusätzlichen Belastungen, die die grenzwertigen Wirtschaftlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsberechnungen im Nachhinein stören, sind unbedingt zu vermeiden.

Darüber hinaus ergibt sich mit der Einführung intelligenter Messsysteme auch die Möglichkeit bei Haushaltskunden, analog zu Industrie- und Gewerbekunden, eine Strompreiskalkulation vorzunehmen, die sich stärker an der bezogenen Leistung orientiert. Mögliche Folgen einer solchen Umstellung sollten vorab politisch adressiert werden. Aus Sicht des vzbv scheint es nicht wünschenswert, Haushalte mit besonderen Ausstattungsmerkmalen, beispielsweise einem Durchlauferhitzer, durch eine neue Systematik zu benachteiligen.

IV. DATENSPARSAMKEIT UND DATENVERMEIDUNG ALS STANDARD

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) haben für den Schutz und die Sicherheit der Daten ein sehr sinnvolles und auch sehr sicheres System entwickelt. Eine 100-prozentige Sicherheit kann dennoch nicht gewährleistet werden – insbesondere nicht, wenn der Anreiz für sicherheitsgefährdende Manipulationen aufgrund des Umfangs und der Sensibilität der Daten steigt.

§ 3 des Bundesdatenschutzgesetzes macht für personenbezogene Daten die Prinzipien der Datenvermeidung und Datensparsamkeit zur oberstersten Prämisse. Darunter fällt aus Sicht des vzbv auch, dass die Entscheidung zum Einbau einer Kommunikationsinfrastruktur für private Verbraucher nur auf Wunsch statt durch Zwang erfolgt. Auch gilt für besonders datenschutzsensible Verbraucher im besonderen Maße das Argument der Kostenneutralität nicht.

Laut Gesetzesentwurf liegt die Entscheidung zum Umfang der Datenübertragung mit der Wahl des jeweiligen Tarifs beim Endverbraucher. Dass 15-Minutenwerte erhoben werden, darüber hat er keine Entscheidungsmöglichkeit, da mit § 55 die Einführung einer zwingenden Zählerstandgangmessung für Verbraucher mit intelligenten Messsystemen vorgesehen ist. Kritisch bleibt auch, wenn besonders günstige Tarife an die Übertragung von Daten gebunden werden. Das kann Daten betreffen, die zur eigentlichen Leistungserbringung nicht zwingend notwendig wären und gilt im besonderen Maße aber auch für variable Tarife, da hier naturgemäß mehr als ein Wert pro Jahr benötigt wird.

Datensensible Verbraucher können so keine variablen Tarife nutzen. Dabei wären datensparsamere Bilanzierungs- und Tarifierungsverfahren technisch möglich. So ist beispielsweise das intelligente Messsystem in der Lage, selbstständig lokal zu tarifieren. Dabei würden bei variablen Tarifen je Tarifregister nur Monatszählerstände zur Lieferabrechnung übermittelt, die stunden- oder 15-Minuten-genauen Verbrauchswerte blieben im Haus. Der Gesetzesentwurf beschreibt jedoch in § 21 Absatz 1 Nummer 3 die interne und externe Tarifierung als gleichberechtigt. Die Entscheidung darüber treffen

somit nicht die Verbraucher. Neben der Präzisierung der im Eckpunktepapier angekündigten alternativen Bilanzierungsverfahren als Alternative zur zählpunktbezogenen Zählerstandgangbilanzierung sollte das Gesetz dem Anschlussnutzer bei der Ausgestaltung der Tarifierung ein Mitbestimmungsrecht einräumen.