



Regulierung des Energiemarktes

Am 28. Juli 2004 hat das Bundeskabinett einen Entwurf zur **Neugestaltung des Energiewirtschaftsrechts** (EnWG-E) vorgelegt. Dieser dient der Umsetzung zweier europäischer Richtlinien (sog. Beschleunigungsrichtlinien), deren Umsetzungsfristen bereits am 1. Juli 2004 abgelaufen sind. Der Gesetzentwurf wird einschneidende Veränderungen auf den Elektrizitäts- und Erdgasmärkten zur Folge haben. In seinem Mittelpunkt stehen zwei staatliche Eingriffsinstrumente: das **Unbundling** (vgl. Aktueller Begriff Nr. 24/2004) und die **Regulierung des Netzzugangs bzw. der Netznutzung**.

Die Reform des Energiemarktrechts soll die Betreiber von Elektrizitäts- und Erdgasnetzen daran hindern, ihre **Monopolstellung** zu Lasten der Konkurrenz und der Verbraucher **auszunutzen**. Ihnen wird vorgeworfen, dass sie mit überhöhten Netznutzungsentgelten Konkurrenten vom Markt drängen und für zu hohe Verbraucherpreise verantwortlich sind. So liegen die Netznutzungsentgelte in Deutschland über dem Durchschnitt der Entgelte in den EU-Nachbarstaaten. Derzeit machen sie etwa ein Drittel der Stromrechnungen aus¹.

Die Beschleunigungsrichtlinien eröffnen den EU-Mitgliedstaaten bezüglich der **Regulierung des Netzzugangs und der Netznutzung** erhebliche **Spielräume**, deren Ausgestaltung in Deutschland **äußerst umstritten** ist. So hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 24. September 2004 den Regierungsentwurf zurückgewiesen und eigene Vorschläge unterbreitet.

Der Entwurf der Bundesregierung sieht ein **zweistufiges Regulierungsverfahren** für den Netzzugang und die Netznutzung vor. Er unterscheidet zwischen einer **Ex-ante-** und einer **Ex-post-Regulierung**².

In der **ersten Stufe**, der Ex-ante-Regulierung, werden die **Bedingungen für den Zugang** zu Energienetzen **vorab** staatlicherseits festgelegt oder genehmigt. Markant ist, dass hinsichtlich der **Netznutzungsentgelte** nur die **Berechnungsmethoden** im Voraus festzusetzen sind. Die **konkreten Entgelte** dürfen damit die Netzbetreiber weiterhin selbst bestimmen.

In einer **zweiten Stufe**, der Ex-post-Regulierung, erfolgt die **nachträgliche Kontrolle**, ob die in der ersten Stufe festgelegten Bedingungen und Methoden eingehalten wurden. Darüber hinaus werden auch die von den Netzbetreibern selbst festgelegten **konkreten Netznutzungsentgelte** kontrolliert.

Verwaltungstechnisch wird dabei die **Kontrolle der Netznutzungsentgelte** wie folgt organisiert³: Zuständig für die Kontrolle ist die bisherige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, welche in **Regulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post** umbenannt wird. Diese überprüft die Entgelte einzelner Netzbetreiber **in zeitlichen Ab-**

¹ Vgl. „Stromhändler beklagen hohe Netzpreise“, in: Handelsblatt v. 16.8.04; „Energieaufsicht bekommt neuen Präsidenten“, in: FAZ v. 16.9.04.

² Vgl. im Einzelnen §§ 21, 24, 29ff. EnWG-E.

³ Vgl. im Einzelnen §§ 21 und 30ff. EnWG-E; „Streit um die Kontrolle der Energiemärkte“, in: FAZ v. 24.9.04.

ständen oder **auf Antrag** einer Person, deren Interessen von den geforderten Entgelten besonders betroffen sind. **Ausgangspunkt** ist dabei ein **Vergleich** der Nutzungsentgelte eines Netzbetreibers mit denen ähnlicher Betreiber. Liegen seine Entgelte **über dem Durchschnitt** derjenigen der anderen, kann er zur Entgeltsenkung gezwungen werden. Parallel kann der von den erhöhten Entgelten Betroffene Schadensersatz verlangen oder kann die Regulierungsbehörde den erlangten Vermögensvorteil abschöpfen.

Der **Streit** zwischen Bundesregierung und Bundesrat entzündet sich vor allem an der Frage der **Regulierung der konkreten Netznutzungsentgelte**. So sehen die Vorschläge des Bundesrates im Gegensatz zum Regierungsentwurf eine **Vorabgenehmigung** (Ex-ante-Regulierung) **für die Netzentgelte** vor und nicht nur eine rein nachträgliche Kontrolle (Ex-post-Regulierung)⁴.

Die **Befürworter der Bundesratslösung** meinen, dass der Ansatz der Regierung **nicht genüge**, um die Gefahren für Wettbewerb und Verbraucher auszuräumen⁵. Es werde das Zustandekommen ungünstiger Verträge gerade nicht verhindert. Überhöhte Preise könnten erst nachträglich durch aufwändige Branchenvergleiche festgestellt werden. Das dauere zu lange und könne insbesondere Verbraucher teuer zu stehen kommen⁶. Zudem schränke der Regierungsansatz die **Rechtssicherheit** in erheblichem Maße ein. Netzbetreiber und Netznutzer müssten nämlich mit rückwirkenden Entgeltänderungen rechnen, was die Kalkulierbarkeit und die Investitionsbereitschaft mindere⁷. Bei einer Ex-ante-Regulierung herrsche hingegen von Anbeginn an Klarheit und damit Rechtssicherheit über die maßgeblichen Entgelte⁸. Auch sei der **Verwaltungsaufwand** geringer und Vorabgenehmigungen könnten zur **Finanzierung der Regulierungstätigkeit** als begünstigende Verwaltungsakte mit Gebühren belegt werden⁹.

Die **Befürworter des Regierungsentwurfs**, also einer nachträglichen Kontrolle der Entgelte, verweisen hauptsächlich auf die besondere **Struktur der Elektrizitäts- und Erdgasmärkte**, die eine nachträgliche Regulierung erforderlich mache. An diesen Märkten seien 1700 Netzbetreiber beteiligt, die **im Voraus nicht effektiv** überprüft werden könnten¹⁰. Die Ziele der Gesetzesnovelle, den Wettbewerb zu fördern und Verbraucherinteressen mehr zu entsprechen, würden dadurch konterkariert werden. Vorabgenehmigungen hätten sich auch schon in Bezug auf die Hausstromtarife auf Landesebene als wenig effizient erwiesen¹¹. Zudem sei eine Vorabregulierung nicht nur unpraktikabel, sondern auch **nicht erforderlich**. Im Gegensatz zum Telekommunikationsmarkt, wo eine Vorabgenehmigungspflicht bestehe, seien die Marktstrukturen auf dem Energiemarkt bereits vielfältiger¹². Letztlich wird angeführt, dass eine Vorabregulierung **zu starr** sei, zu erheblichen **Verzögerungen** führe und die **Bürokratie** sowie die **Verwaltungskosten** enorm ansteigen ließe¹³.

Am 21. Oktober 2004 findet die **erste Lesung im Bundestag** statt. Dass eine Reform notwendig ist, hat sich erst kürzlich am Nichtzustandkommen des geplanten „**Energiegipfels**“ gezeigt. Bei diesem Treffen zwischen Bundesregierung und Energiewirtschaft wollte der Bundeskanzler die Netzbetreiber davon abhalten, die Netznutzungsentgelte bis zum Inkrafttreten des neuen EnWG erneut anzuheben. Nunmehr ist bereits in nächster Zukunft mit einer weiteren Erhöhung der Entgelte zu rechnen.

⁴ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 18f.

⁵ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 21.

⁶ Vgl. „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung Agence France-Presse (AFP) v. 24.9.2004.

⁷ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 20.

⁸ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 20ff.

⁹ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 20; „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung AFP v. 24.9.2004.

¹⁰ Vgl. „Änderungen am Energiewirtschaftsgesetz gefordert“, in: Meldung AP v. 24.9.2004.

¹¹ Vgl. „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung AFP v. 24.9.2004.

¹² Vgl. Böge/ Lange, Wirtschaft und Wettbewerb (WuW) 2003, 870, 878.

¹³ Vgl. „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung AFP v. 24.9.2004; Böge/Lange, WuW 2003, 870, 877.