

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)83**

16. Mai 2022

Stellungnahme

Verband Kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)

STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Sachverständigenanhörung im Bundestags-Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 18.05.2022 zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung (EnWG-Novelle)

(BT-Drucksache 20/1599)

Berlin, 16.05.2022

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 283.000 Beschäftigten wurden 2019 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 13 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Gas 67 Prozent, Trinkwasser 91 Prozent, Wärme 79 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 203 Unternehmen investieren pro Jahr über 700 Millionen Euro. Beim Breitbandausbau setzen 92 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: 2030plus.vku.de.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, am 18.05.2022 im Bundestags-Ausschuss für Klimaschutz und Energie als Sachverständiger zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung (EnWG-Novelle - BT-Drucksache 20/1599) Stellung nehmen zu können.

Bedeutung des Gesetzentwurfs für kommunale Unternehmen

Die geplanten Änderungen betreffen alle im VKU vertretenen kommunalen Unternehmen soweit sie als Verteilnetzbetreiber und Strom- bzw. Gaslieferanten innerhalb und außerhalb der Grundversorgung tätig sind. Zudem sind sie durch die vorgesehene Ausweitung des § 29 GWB auf Fernwärme auch als Fernwärmeversorgungsunternehmen betroffen.

Position des VKU

Energielieferanten stellen die Belieferung ihrer Kunden ohne Vorankündigung von heute auf morgen ein und „kippen“ sie bundesweit zu Hundertausenden den Grundversorgern vor die Tür, die Grundversorger müssen zur Versorgung dieser ungeplanten Kunden kurzfristig Energie zu Börsen-Höchstpreisen beschaffen und dementsprechend bei den Preisen zwischen Bestands- und Neukunden differenzieren ... und werden hierfür von der Politik, den Medien und Verbraucherschützern als „Abzocker“ beschimpft – dieses Szenario aus dem Winter 2021/2022 darf sich nicht wieder wiederholen.

Der VKU befürwortet daher uneingeschränkt die beabsichtigten Neuregelungen im EnWG, um die offenbaren, aber sicherlich nicht vorhersehbaren Lücken des Energierechts zu schließen.

Das betrifft zum einen die in § 5 EnWG vorgesehene Verpflichtung von Energielieferanten, die Beendigung ihrer Tätigkeit zukünftig drei Monate vorher der Bundesnetzagentur anzuzeigen und zeitgleich betroffene Kunden und Netzbetreiber in Textform zu informieren sowie die Verbesserung der Aufsichtsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur über Energielieferanten, ergänzt durch neue Bußgeldtatbestände.

Zum anderen betrifft das die in den §§ 36 und 38 EnWG vorgesehene neue Ausgestaltung der Grund- und Ersatzversorgung, insbesondere die Beendigung der Gleichpreisigkeit von Ersatz- und Grundversorgung im Haushaltskundenbereich. Damit wird dem Bedürfnis von Grundversorgern Rechnung getragen, in ihrer Funktion als Interimsversorger auch preislich kurzfristig auf insoweit gegebenenfalls höhere Beschaffungskosten reagieren zu können.

Hier bedarf es aber noch etwas Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf den Übergang vom bisherigen auf das neue Preissystem. Denn der ist vor dem Hintergrund der Strom- und Gasgrundversorgungsverordnungen nicht von heute auf morgen möglich, sondern kann mit einem zeitlichen Vorlauf von sechs Wochen immer nur zum 1. eines Monats erfolgen.

Eine entsprechende Übergangsregelung muss daher noch in das EnWG aufgenommen werden. Ein Zeitraum von drei Monaten ab Inkrafttreten der Gesetzesänderungen sollte insoweit aus Sicht des VKU aber ausreichend sein, um die notwendige Anpassung unter Wahrung der gesetzlichen Fristen vorzubereiten und durchzuführen.

Der VKU lehnt indes die Einbeziehung der Fernwärmeversorgung in den Anwendungsbereich des § 29 GWB ab. Hierfür besteht aus Sicht des VKU kein sachlicher Grund. Denn es gibt kein kartellrechtliches Vollzugsdefizit bei der Überprüfung von Fernwärmepreisen. Im Gegenteil: Fernwärmeversorger unterliegen bereits der stärksten kartellrechtlichen Überprüfung. Der Prüfungsansatz des § 29 GWB ist für die heterogenen Strukturen der Fernwärme nicht geeignet. Die Neuregelung ist schädlich für die notwendigen Investitionen. Das ist in der derzeitigen Situation das vollkommen falsche Signal.

Vor diesem Hintergrund schlägt der VKU im Einzelnen folgendes vor:

Zu Artikel 1 | Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes

Nr. 25 | Ergänzung von § 118

Durch den neu einzufügenden § 36 Absatz 1 Satz 2 soll vor dem Hintergrund der nach Auffassung der Bundesregierung bisher streitigen Rechtslage zur Auslegung des geltenden Rechts geregelt werden, dass die für die Grundversorgung veröffentlichten Allgemeinen Bedingungen und Preise künftig nicht mehr danach unterscheiden dürfen, wann der Abschluss eines Grundversorgungsvertrages erfolgt ist. Der Grundversorgungspreis soll jedenfalls künftig vom Zeitpunkt des Vertragsschlusses unabhängig sein. Dem Bedürfnis von Grundversorgern, in ihrer Funktion als Interimsversorger auch preislich kurzfristig auf insoweit gegebenenfalls höhere Beschaffungs- und Vertriebskosten reagieren zu können, soll durch die Neuordnung der Ersatzversorgung und der Abschaffung des dortigen Preisedeckels für Haushaltskunden in § 38 Rechnung getragen werden.

Das Verbot unterschiedlicher Grundversorgungspreise je nach Zeitpunkt des Vertragsschlusses ist aus Sicht des VKU nicht zwingend erforderlich. Die aufgrund der Energiepreiskrise an den Großhandelsmärkten und der damit verbundenen Beendigung der Belieferung durch etliche Energielieferanten von vielen Grundversorgern erstmalig in Deutschland aufgerufenen gespaltenen Grund- und Ersatzversorgungspreise für Bestands- und Neukunden waren allein der bisherigen Systematik des EnWG und der hierin verankerten Gleichpreisigkeit der Grund- und Ersatzversorgung von Haushaltskunden geschuldet. Derart gespaltene Preise sind durch das bisher geltende EnWG nicht verboten. Dies bestätigen die verfahrensabschließenden Entscheidungen der OLG Köln und Düsseldorf aus März und April 2022, die auf Betreiben der Verbraucherzentrale NRW gegen drei Grundversorger ergangen sind.

Beide Gerichte kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass gespaltene Preise für Bestands- und Neukunden nicht gegen europäisches und nationales Energierecht verstoßen, aufgrund der Energiemarktentwicklung einen sachlich gerechtfertigten Grund hatten,

nichtdiskriminierend sind und keinen Strafcharakter haben: Neukunden müssen die Preise zahlen, die zum Zeitpunkt ihres Versorgungsbeginns aufgrund der für sie aufgewendeten Beschaffungskosten angemessen sind.

Zutreffend ist aber, dass derart gespaltene Grund- und Ersatzversorgungspreise vor dem Hintergrund der mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten preislichen Entkoppelung von Grund- und Ersatzversorgung künftig nicht mehr notwendig sind. Dies befürwortet der VKU ausdrücklich.

Allerdings muss insoweit bedacht werden, dass die Grundversorger, die bislang gespaltene Grund- und Ersatzversorgungspreise veröffentlicht haben und ggf. noch bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelungen anwenden (müssen), nicht von heute auf morgen ein geltendes, gespaltenes Preissystem aufgeben und ein neues, einheitlich für alle Kunden unabhängig vom Vertragsschluss geltendes implementieren können.

Änderungen bestehender Grund- und Ersatzversorgungspreise werden nämlich gemäß §§ 5 Abs. 2 StromGKV / GasGKV nur jeweils zum Monatsbeginn und erst nach öffentlicher Bekanntgabe wirksam, die mindestens sechs Wochen vor der beabsichtigten Änderung erfolgen muss. Zeitgleich mit der öffentlichen Bekanntgabe muss der Grundversorger zudem eine briefliche Mitteilung an alle von der Preisänderung betroffenen Kunden versenden und die Änderung auf seiner Homepage veröffentlichen. Eine Zusammenführung bisher gespaltener Preise in ein wieder einheitliches Grundversorgungspreissystem und die zeitgleiche Implementierung der neuen Ersatzversorgungspreise für Haushaltskunden bedingt daher einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf.

Da der Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Neuregelungen jedoch noch nicht abschließend absehbar ist und daher eine Preisanpassung nicht auf diesen Zeitpunkt geplant und vorbereitet werden kann, benötigen die Grundversorger mit Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelungen eine angemessene Übergangsfrist, um die Grund- und Ersatzversorgungspreise entsprechend der Neuregelungen zu gestalten. Hierfür sollte aber ein Zeitraum von drei Monaten ab Inkrafttreten ausreichend sein.

Der VKU schlägt daher vor, dem § 118 EnWG folgenden neuen Absatz 42 anzufügen:

- ▶ ***Allgemeine Bedingungen und Preise, die nach dem Zeitpunkt des Abschlusses des Grundversorgungsvertrages oder des Entstehens des Ersatzversorgungsverhältnisses unterscheiden, sind vom Grundversorger spätestens mit Ablauf von drei Monaten nach [Einsetzen: Datum des Inkrafttretens der gesetzlichen Neuregelungen] an die Vorgaben des § 36 Absatz 1 Satz und des § 38 Absätze 2 und 3 anzupassen.***

Zu Artikel 2 | Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Nr. 2 | Änderung von § 29 Satz 1 GWB

Die bereits für Energiewirtschaft bestehende, verschärfte kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht nach § 29 GWB soll auf den Bereich der Fernwärme ausgedehnt werden. Das lehnt der VKU ab. Im Einzelnen:

Kein kartellbehördliches Vollzugsdefizit

Die Versorgung mit Fernwärme und insbesondere die Preisgestaltung unterliegt den Vorschriften des GWB über den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, § 19 GWB. Das Bundeskartellamt sowie die Landeskartellbehörden in Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein haben auf dieser Grundlage in den letzten Jahren Verfahren gegen Fernwärmeversorger geführt, die meisten der Behörden überprüfen das Preisniveau auch mit Sektoruntersuchungen, die teilweise regelmäßig durchgeführt werden. Es gibt keinerlei Anzeichen für ein kartellbehördliches Vollzugsdefizit im Bereich Fernwärme; im Gegenteil, die Fernwärme ist einer der wenigen Wirtschaftszweige, die regelmäßig Preisuntersuchungen der Kartellbehörden unterworfen werden.

Die Kartellbehörden wenden im Rahmen der Prüfung gemäß § 19 GWB verschiedene Konzepte an, um die Angemessenheit des Preises zu bestimmen: So wird das Vergleichsmarktkonzept in Form von Preis- und Erlösvergleichen herangezogen, aber auch das Kostenprüfungskonzept. Nach der BGH-Rechtsprechung haben die Kartellbehörden hier im Rahmen der bestehenden Regelungen einen großen Spielraum.

Prüfungsansatz des § 29 GWB für die heterogenen Strukturen der Fernwärme nicht geeignet

Die Besonderheit bei der Fernwärme ist, dass anders als bei Strom und Gas die Versorgerstruktur sehr heterogen ist, die Versorger unterscheiden sich deutlich in der Länge der Netze, der Anzahl und Struktur der versorgten Kunden sowie der jeweiligen Erzeugungsart. Alle diese Faktoren haben wesentlichen Einfluss auf die Preisgestaltung. Nach § 29 GWB genügt es allerdings schon, dass ein anderer Versorger günstigere Preise als das betroffene Unternehmen hat, um dem Unternehmen die Beweislast für die Rechtfertigung der Preise aufzuerlegen. Dabei ist irrelevant, ob der andere Versorger auch nur in Ansätzen vergleichbar ist. Da § 29 GWB ein Verbotsgesetz ist, führt dies zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei den Versorgern. Dies kann auch zu einer deutlichen Hemmung der dringend notwendigen Investitionen führen, um die Fernwärmeversorgung nachhaltiger zu machen, weil unsicher ist, ob die Investitionen tatsächlich auch über Preise amortisiert werden können. Diese weiter erhöhte Rechtsunsicherheit und Investitionshemmung kann

nicht mit einer Verbesserung der kartellbehördlichen Preiskontrolle gerechtfertigt werden – die kartellbehördliche Preiskontrolle von Fernwärmepreisen findet flächendeckend statt und kann sich auf ein bestehendes und ausreichendes kartellrechtliches Instrumentarium stützen.

Neuregelung schädlich für notwendige Investitionen

Fernwärme und Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) spielen bei der Erreichung der Klimaschutzziele im Energiekonzept der Bundesregierung eine ganz entscheidende Rolle. Die Fernwärme und KWK leisten bei der Energiewende bzw. der Ausgestaltung des neuen Energiesystems einen signifikanten Beitrag hinsichtlich Effizienzsteigerung, CO₂-Einsparung, Integration erneuerbarer Energien und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Fernwärme hat auch im Hinblick auf den Wärmemarkt eine Schlüsselrolle bei der Reduzierung der Abhängigkeit der europäischen Energiewirtschaft von russischem Gas.

Der Einsatz von Fernwärme wird in Zukunft von noch größerer Bedeutung für den nationalen und internationalen Klimaschutz sein. Bereits in den vergangenen Jahren leistete die Fernwärme einen deutlichen Beitrag zur Reduktion spezifischer Treibhausgase. Fernwärme ist umweltfreundlich und energiesparend, sauber und preiswert und das ganze Jahr über frei verfügbar. Sie erfüllt damit alle Anforderungen an ein zeitgemäßes, modernes Heizsystem. Bei allen wettbewerblichen Maßnahmen in Bezug auf die Fernwärmeverversorgung muss dieser energie- und klimapolitische Hintergrund berücksichtigt werden. Die Einbeziehung von Fernwärme in den § 29 GWB vermittelt zunächst den Eindruck, dass die kartellbehördlichen Eingriffe noch stärker an dem konkreten Preis orientiert sein sollen, während die unterschiedlichen Faktoren, die die konkreten Kosten verursachen, nur im Rahmen einer möglichen Rechtfertigung berücksichtigt werden können. Damit ist immer der billigste Anbieter, unabhängig von der Vergleichbarkeit die Benchmark für alle anderen Versorger.

Dieses Signal des Gesetzgebers wird dazu führen, dass Investitionen, die aus energiepolitischen oder Klimaschutzgründen sinnvoll und wünschenswert sind, nicht getätigt werden, da nicht sicher ist, ob die jeweils zuständige Behörde diese Umstände als Rechtfertigung ansehen wird. Dies ist in der derzeitigen Situation, in der sehr rasch Entscheidungen zur Umstellung der Energiesysteme getroffen werden müssen, das völlig falsche Signal.

- ▶ **Art. 2 Nr. 2 ist daher ersatzlos zu streichen.**