



Dokumentation

**Abschaffung der Strompreisaufsicht nach der Bundestarifordnung
Elektrizität**

Abschaffung der Strompreisaufsicht nach der Bundestarifordnung Elektrizität

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 099/22
Abschluss der Arbeit: 30.8.2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Einleitung	4
2.	Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (1998)	5
3.	Diskussion um Abschaffung der Strompreisaufsicht	5
4.	Zweites Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (2005)	8
5.	Antrag auf Verlängerung der Preisaufsicht (2006)	10
6.	Bewertung des Wegfalls der Stromtarifpreisaufsicht durch die Monopolkommission	11
7.	Initiativen zur Wiedereinführung einer Preisaufsicht	13

1. Fragestellung und Einleitung

Die Frage angemessener Preisfindungsprinzipien für die Elektrizitätswirtschaft wird kontrovers diskutiert. Vor dem Hintergrund krisenbedingt steigender Gaspreise und etwaiger Auswirkungen auf bereits hohe Strompreise ist auch die abgeschaffte Preisaufsicht nach der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt)¹ Teil der Diskussion. Gefragt wird nach den **Hintergründen der Abschaffung dieser Strompreisaufsicht**.

§ 12 BTOElt sah eine **kostenbasierte ex-ante Preisaufsicht der allgemeinen Tarife** in der Niederspannung durch die Bundesländer vor; Preise mussten also vorab genehmigt werden. Die BTOElt-Tarife galten allerdings nur für Tarifabnehmer, also insbesondere Haushaltskunden, nicht jedoch für Sondervertragskunden.² Die Tarife für die Sondervertragskunden unterlagen in dem zweigleisigen Kontrollsystem der Kartellaufsicht.³ Die Tarife der BTOElt hatten den Erfordernissen einer möglichst sicheren und preisgünstigen Elektrizitätsversorgung, einer rationellen und sparsamen Verwendung von Elektrizität und der Ressourcenschonung und möglichst geringen Umweltbelastung zu genügen (§ 1 BTOElt). Der Genehmigung der Tarifpreise, bei denen es sich um Höchstpreise handelte (§ 12 Abs. 1 Satz 2 BTOElt), lag eine Prüfung der gesamten Kosten- und Erlöslage zugrunde (§ 12 Abs. 2 Satz 1 BTOElt).

Die BTOElt trat mit Wirkung zum 1. Juli 2007 außer Kraft.⁴ Das System der Preisaufsicht wurde durch die Anwendung insbesondere des Kartellrechts und der zivilgerichtlichen Billigkeitskontrolle gemäß § 315 BGB⁵ in diesem Bereich abgelöst.⁶ Seither unterliegen die Netzentgelte nicht der Genehmigung, sondern dem System der Anreizregulierung. Die Grundlagen einer kostenorientierten Netzentgeltregulierung sind im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und in der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) geregelt.⁷ Im Folgenden wird ein Überblick über die historische Entwicklung gegeben.

1 Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt) vom 18. Dezember 1989, BGBl. I, Nr. 59 vom 22.12.1989, S. 2255, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB&jumpTo=bgbl189s2255.pdf.

2 Zur Beseitigung des Preisstopprechts für Sondervertragskunden vgl. *Badura* in: Börner, Probleme des § 12 a BTOElt, 1983, S. 9, 10; Zweite Preisfreigabeverordnung (PR Nr. 1/82) vom 12.5.1982 (BGBl. I S. 617).

3 *Weigt* in: Theobald/Kühling, Stand: Januar 2022, BTOElt § 12 Rn. 16.

4 Artikel 5 Abs. 3, Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 7.7.2005 (BGBl. I S. 1970).

5 https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_315.html.

6 Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes, Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, BT-Drs. 16/7087 vom 20.11.2007, S. 99 ff., <https://dip.bundestag.de/vorgang/sondergutachten-der-monopolkommission-gem%C3%A4%C3%9F-62-abs-1-des-energiewirtschaftsgesetzes-strom/11081>.

7 §§ 21, 21a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.htm; Anreizregulierungsverordnung (ARegV) vom 29.10.2007 (BGBl. I S. 2529), <https://www.gesetze-im-internet.de/aregv/BJNR252910007.html>; auf Grundlage der Verordnungsermächtigung des § 21a Abs. 6 EnWG; *Hummel* in: Theobald/Kühling, Energiepreisrecht B., ARegV, Einführung Rn. 2 f.

2. Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (1998)

Mit der wettbewerblichen Öffnung des Energiemarkts 1998 ging der Gesetzgeber davon aus, dass ein Wettbewerb um Tarifkunden anders als im Großkundenbereich nur beschränkt stattfinden würde.⁸ Daher wurde die Preisaufsicht für Tarifpreise nach der BTOElt fortgeführt.⁹ Die Gesetzesbegründung zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes führt aus:

„Dagegen bleibt bei der Elektrizitätsversorgung von Tarifabnehmern eine besondere staatliche Preisaufsicht trotz des zusätzlichen Wettbewerbs zum Schutz der Verbraucher nach wie vor bestehen. Da auch künftig ein Wettbewerb um Tarifkunden nur beschränkt stattfinden wird, ist sie weiterhin als Gegengewicht zur jedenfalls faktischen Monopolsituation der Elektrizitätsversorgungsunternehmen notwendig. Die Bundestarifordnung Elektrizität und die dazu notwendige Ermächtigungsgrundlage im Energiewirtschaftsgesetz werden deswegen beibehalten.“¹⁰

3. Diskussion um Abschaffung der Strompreisaufsicht

Die Bundesländer **Rheinland-Pfalz** und **Baden-Württemberg** sprachen sich im Jahr 2000 angesichts der Liberalisierung der Energiemärkte 1999 für eine gänzliche Abschaffung der Strompreisaufsicht im Bundesrat aus:

- Verordnungsantrag des Landes Rheinland-Pfalz zur Aufhebung der Bundestarifordnung Elektrizität, BR-Drs. 684/99¹¹ und
- Entschließungsantrag des Landes Baden-Württemberg zur Änderung energiewirtschaftlicher Vorschriften, BR-Drs. 775/99¹².

Auf der Grundlage des Entschließungsantrags von Baden-Württemberg forderte der Bundesrat die Bundesregierung dazu auf, die Genehmigungspflicht für Tarifstrompreise nach der BTOElt aufzuheben. Begründet wurde der Beschluss mit der Zunahme wettbewerblicher Angebote für Tarifpreiskunden und der Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs:

„[...] Wenn der diskriminierungsfreie Netzzugang gewährleistet ist und der Stromkunde den Stromanbieter problemlos wechseln, bilden sich die Strompreise am Markt und es besteht keine Notwendigkeit mehr für eine staatliche Preisgenehmigung.

8 Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 28.4.1998 (BGBl. I S. 730).

9 *Wilke* in: Kahmann/König, Wettbewerb im liberalisierten Strommarkt, 2001, S. 218, 221.

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 23.3.1997, BT-Drs. 13/7274 vom 23.3.1997, S.17 f., <https://dserver.bundestag.de/btd/13/072/1307274.pdf>.

11 <https://dserver.bundestag.de/brd/1999/D684+99.pdf>; der Vorgang blieb unabgeschlossen.

12 <https://dserver.bundestag.de/brd/1999/D775+99.pdf>.

Die Aufhebung der Genehmigungspflicht wäre daher auch ein Schritt zur Deregulierung.

Die Genehmigungspflicht ist in der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt) enthalten, die durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit Zustimmung des Bundesrates gemäß § 11 des Energiewirtschaftsgesetzes geändert werden kann.

Gesetzlich ist die Genehmigungspflicht für Allgemeine Tarife nicht zwingend vorgeschrieben. § 11 EnWG ermächtigt lediglich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, durch Rechtsverordnung eine solche einzuführen.

Die in § 12 BTOElt enthaltene Genehmigungspflicht kann daher auch wieder aufgehoben werden.“¹³

Die **Vor- und Nachteile der Abschaffung der Preisaufsicht** auch für Tarifikunden wurden von *Wilke*, der das höhere Schutzbedürfnis der Tarifikunden im Vergleich zu Sonderkunden angesichts neuer Marktentwicklungen und neuer Stromangebote bezweifelte¹⁴, wie folgt zusammengefasst:

Vorteile der Aufsicht seien:

- Dem Bürger werde das Gefühl des Schutzes seiner Interessen vermittelt.
- Die an der Deckung der Durchschnittskosten orientierte Regulierung verhindere den Konkurs der Versorgungsunternehmen.
- Die Investoren könnten sicher sein, dass sich ihr langfristig gebundenes Kapital refinanzieren lässt.¹⁵

Als **Nachteile der Aufsicht** wurde dagegen systembedingte sowie teilweise mit den geänderten Rahmenbedingungen zusammenhängende wettbewerbsbedingte Defizite angeführt:¹⁶

- **Systembedingte Defizite** des Prüfungsverfahrens nach BTOElt seien
 - Kosten- und Verwaltungsintensität.

13 BR-Drs. 775/99 (Beschluss), 4.2.2000, Anlage, Entschließung des Bundesrates zur Änderung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/brd/1999/D775+99.pdf>.

14 *Wilke* in: Kahmann/König, Wettbewerb im liberalisierten Strommarkt, 2001, S. 218, 220.

15 *Wilke* in: Kahmann/König, Wettbewerb im liberalisierten Strommarkt, 2001, S. 221.

16 *Wilke* in: Kahmann/König, Wettbewerb im liberalisierten Strommarkt, 2001, S. 221 f.; sehr kritisch etwa *Säcker*, Wettbewerbskonforme Methoden der Regulierung von Netzentgelten, abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Netzentgelte/Anreizregulierung/Vortrag_FranzJuergenSaecker.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

-
- Ineffizienz aufgrund Informationsasymmetrie zwischen Regulierer und Unternehmen; Anreize für Fehlallokationen von Ressourcen, z. B. kein Anreiz zu Kostensenkung, da die erzielten Gewinne durch den Regulierer als Preissenkung an die Kunden weitergegeben werden.
 - Anreize für Unternehmen, Kostenträgerrechnung für Sonderkunden in den regulierten Tarifikundenbereich zu verlagern.
 - Anreize für Unternehmen, Tarifgenehmigungsanträge nur bei Verschlechterung der Unternehmenssituation zu stellen, nicht bei Verbesserung.¹⁷
- Aufgrund der Liberalisierung wurden als **wettbewerbsbedingte Defizite** der Tarifaufsicht diskutiert:
- Neue Strompreisanbieter könnten ohne Genehmigung die attraktiven Haushaltskunden (z. B. Vielverbraucher) aufgrund von Sonderkundenverträgen günstiger als nach genehmigten Tarifen versorgen. Da die genehmigten Tarife auf einer Durchmischung der Tarifikunden beruhen, werden diese teurer. Eine Verteuerung der dem Schutz der Kunden dienenden genehmigten Tarife ergibt sich auch aufgrund sinkender Kundenzahl.
 - Diskriminierung schutzbedürftiger Kundengruppen, z. B. Kunden mit geringen Abnahmemengen oder hohen Netzkosten, leiden unter hohen Tarifen, wenn ihnen keine Sonderkundenverträge angeboten werden.¹⁸

Nach der Liberalisierung des Energiemarktes ordnete *Wieland* in einem Fachaufsatz das Fortbestehen einer Preisaufsicht, die auf einem **überkommenen Verständnis von Wettbewerb** beruhe, als einen eigentlich „ausgestorbenen Dinosaurier“ ein:

„Preisrecht stellt in einer freien Marktwirtschaft einen Fremdkörper dar. In einer sozialen Marktwirtschaft ist es rechtfertigungsbedürftig. Da es keinen gerechten Preis gibt, vertraut eine Marktwirtschaft auf die Preisbildung am Markt unter Wettbewerbsbedingungen. Nachdem der Strommarkt in Deutschland seit längerer Zeit rechtlich liberalisiert ist, erscheint die präventive Strompreisaufsicht des Staates auf der Grundlage der Bundestarifordnung Elektrizität ein wenig wie ein Dinosaurier, der einer eigentlich längst ausgestorbenen Gattung angehört, die durch wunderbare Umstände überlebt hat.“¹⁹

17 Wilke in: Kahmann/König, Wettbewerb im liberalisierten Strommarkt, 2001, S. 222.

18 Wilke in: Kahmann/König, Wettbewerb im liberalisierten Strommarkt, 2001, S. 222.

19 *Wieland*, ZNER 2006, 97.

Verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken gegenüber einer Preisaufsicht erkannte der Autor nach Prüfung der im Jahr 2006 bestehenden Marktgegebenheiten und damals geltenden Rechtslage dagegen keine.²⁰

4. Zweites Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (2005)

Mit dem Zweiten Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 7.7.2005²¹ wurde die BTOElt **zum 1.7.2007 abgeschafft**. Im Kern wurden mit dem Gesetz die Beschleunigungsrichtlinien Strom²² und Gas²³ ins nationale Recht umgesetzt, insbesondere Entflechtungsvorschriften und das System des regulierten Netzzugangs.²⁴

In den **Beratungen** zum Zweiten Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts hatte die Bundesregierung bereits einen Entwurf vorgelegt, der keine Ermächtigung für Preisgenehmigungen nach der BTOElt vorsah. Vielmehr sollte die Preisaufsicht in eine besondere Missbrauchsaufsicht nach einem neuen § 40 EnWG-E überführt werden, „um einen wirkungsvollen Schutz für Haushaltskunden zu erreichen, der über die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht hinausgeht.“²⁵ Auf Vorschlag des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages²⁶ entfiel § 40 EnWG-E und die BTOElt galt letztlich noch bis Mitte des Jahres 2007 fort.²⁷

In der **Literatur** wird die Entwicklung, die zur Abschaffung der BTOElt bereits zum 1.7.2007 führte, wie folgt beschrieben:

20 *Wieland*, ZNER 2006, 97, 99 f.

21 Gesetz vom 7.7.2005 (BGBl. I S. 1970), http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl105s1970.pdf

22 Richtlinie 2003/54/EG vom 26.6.2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0054&qid=1661848996181> (nicht mehr in Kraft).

23 Richtlinie vom 26.6.2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0055&qid=1661848904338> (nicht mehr in Kraft).

24 *Theobald* in: Theobald/Kühling, EnWG, Stand: Januar 2022, vor § 1 Rn. 1 ff.

25 Gesetzentwurf der Bundesregierung in BT-Drs. 15/3917 vom 14.10.2004, S. 22 f. und 66 f., <https://dserver.bundestag.de/btd/15/039/1503917.pdf>.

26 Der Beschluss des Ausschusses für Wirtschaft findet sich in der BT-Drs. 15/5268 vom 13.4.2005, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/052/1505268.pdf>. Der Ausschuss begründete den Wegfall von § 40 EnWG-E mit der Übernahme des Inhalts der Regelung in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Zum weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vgl. <https://dip.bundestag.de/vorgang/zweites-gesetz-zur-neuregelung-des-energierechts-g-sig-15019489/97533>.

27 Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Wieland*, ZNER 2006, 97.

„Die 1998 erfolgte Neuregelung des EnWG veränderte den Ordnungsrahmen zwar grundlegend in Richtung Wettbewerb, Deregulierung und Verminderung von Staatsaufsicht (z. B. Abschaffung der Investitionskontrolle des EnWG 1935), verzichtete aber im Hinblick auf die faktisch nach wie vor starke Stellung der Energieversorgungsunternehmen aus Gründen des Verbraucherschutzes nicht auf die Preisaufsicht über die Stromtarife nach der Bundestarifordnung Elektrizität. Auch unter dem EnWG 2005 galt sie zunächst weiter. Erst zum 1.7.2007 trat diese Verordnung außer Kraft. Sie schrieb den Elektrizitätsversorgungsunternehmen vor, welchen Anforderungen ihre Tarife entsprechen müssen und unterstrich dabei insbesondere den Grundsatz der Kostenorientierung. Kostenorientierte Strompreise sollten auch der Energieeinsparung, der Ressourcenschonung und dem Umweltschutz dienen. Die Strompreisaufsicht wurde von den zuständigen Behörden der Bundesländer wahrgenommen. Maßgeblich für die Genehmigung der Tarife war die Kosten- und Erlöslage, ein der kalkulatorischen Kostenrechnung entstammendes Begriffspaar. Soweit und solange Tarifpreise für Strom der Genehmigung der Strompreisaufsicht unterlagen, entfiel die Kartellaufsicht; das Kartellrecht war gegenüber dem Preisrecht insoweit subsidiär.“²⁸

Dagegen hatte der **Bundesrat** am 24. September 2004 im Gesetzgebungsverfahren ein längeres Fortgelten der BTOElt gefordert, nämlich **bis Ende des Jahres 2007**. In der Begründung der vorgeschlagenen Änderung der Übergangsvorschrift, die sich nicht durchsetzen konnte, äußerte der Bundesrat keine grundlegenden Bedenken gegen die Aufhebung der BTOElt:

„Das in § 40 EnWG-E vorgesehene Modell einer besonderen Missbrauchsaufsicht durch die Länder wäre in einem ansonsten funktionierenden wettbewerblichen Ordnungsrahmen zur wirksamen Kontrolle der Marktstellung der Grundversorger zwar grundsätzlich geeignet. Nachdem jedoch in der letzten Zeit mehrere neue Anbieter von Strom durch Insolvenz oder Geschäftsaufgabe aus dem Markt ausgeschieden sind und sich zahlreiche bundesweit tätige Unternehmen der „Allgemeinen Versorgung“ inzwischen wieder auf die Belieferung ihres eigenen Gebietes zurückgezogen haben, findet Wettbewerb im Kleinkundenmarkt nur noch in sehr geringem Umfang statt. **Deshalb wird für eine angemessene Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2007 eine Fortführung der präventiven Kontrolle der Stromtarife für erforderlich gehalten.** Unterabsatz 1 stellt klar, dass die inhaltlichen Maßstäbe der besonderen Missbrauchsaufsicht auch im Genehmigungsverfahren gelten. Die Unterabsätze 2 und 3 übernehmen die erforderlichen Bestimmungen der BTOElt 1989 über das Genehmigungsverfahren. Mit Unterabsatz 4 wird die Fortgeltung der nach BTOElt 1989 genehmigten Pflichttarife ermöglicht und verhindert, dass die Allgemeinen Tarife allein infolge der Gesetzesänderung erneut genehmigt werden müssen.“²⁹

28 Danner in: Theobald/Kühling, Energierecht, Stand: Januar 2022, Einführung Rn. 107 ff.

29 BT-Drs. 15/3917 vom 14.10.2004, Anlage 2, S. 96, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/039/1503917.pdf>, Hervorhebung durch Verf. dieser Dokumentation.

Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht wurde durch Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Ende 2007 angepasst.³⁰

5. Antrag auf Verlängerung der Preisaufsicht (2006)

Nach Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung der Energiewirtschaftsrechts aber noch vor Inkrafttreten der Abschaffung der BTOelt brachte das Land Nordrhein-Westfalen einen Gesetzesantrag in den Bundesrat ein mit dem Ziel, die Preisaufsicht für Stromtarifkunden über den 1. Juli 2007 hinaus auf unbestimmte Zeit mit periodischer Prüfungspflicht der wettbewerblichen Situation zu verlängern:

„Die Notwendigkeit einer besonderen Aufsicht über die Haushaltskundenpreise ergibt sich daraus, dass das tatsächlich erreichte Maß wettbewerblicher Öffnung in diesem Marktsegment unzureichend ist. Das kundenschützende Instrument der Strompreisufsicht ist daher nicht mehr erforderlich, wenn auch im Kleinkundenbereich hinreichend wirksamer Wettbewerb erreicht ist. Da die künftige Marktentwicklung nicht verlässlich prognostiziert werden kann, ist eine periodische Berichterstattung über die wettbewerbliche Entwicklung im Kleinkundenbereich vorgesehen. Auf dieser Grundlage kann der Verordnungsgeber entscheiden, ob und in welcher Form eine Beibehaltung der Strompreisufsicht erforderlich ist.“³¹

Der Antrag wurde in der Bundesratssitzung am 3.11.2006³² und 8.6.2007³³ im Plenum diskutiert. Ministerin Thoben (Nordrhein-Westfalen) sprach sich in der Sitzung im November 2006 für eine Verlängerung unter Hinweis auf mangelnden Wettbewerb und die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher für den Antrag aus.

„Die Gesetzesinitiative Nordrhein-Westfalens zur Fortgeltung der Bundestarifordnung Elektrizität betrifft den Schutz einer besonderen Kundengruppe, nämlich der Haushalts- und kleinen Gewerbekunden. Wir möchten mit unserem Gesetzesantrag die Aufmerksamkeit darauf lenken, dass durch allgemeine Maßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs der Energiepreise das Schutzinstrument der Preisufsicht noch nicht entbehrlich wird.“³⁴

Hiergegen argumentierte Minister Junghanns (Brandenburg):

30 Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels vom 18.12.2007 (G-SIG) (BGBl. I S. 2966), http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundes-anzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl107s2966.pdf; zur Gesetzesbegründung vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung in BT-Drs. 16/5847 vom 27.6.2007, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/058/1605847.pdf>; zum gesamten Gesetzgebungsverfahren vgl. <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-bek%C3%A4mpfung-von-preismissbrauch-im-bereich-der-energieversorgung-und/8924>.

31 BR-Drs. 735/06 vom 19.10.2006, S. 3, <https://dserver.bundestag.de/brd/2006/0735-06.pdf>.

32 BR-Plenarprotokoll 827 vom 3.11.2006, S. 340A-341D, TOP 5, <https://dserver.bundestag.de/brp/827.pdf#P.340>.

33 BR-Plenarprotokoll 834 vom 8.6.2007, S. 177B-177B, TOP 14, <https://dserver.bundestag.de/brp/834.pdf#P.177>.

34 BR-Plenarprotokoll 827, S. 340A-341D, S. 340, <https://dserver.bundestag.de/brp/827.pdf#P.340>.

„In diesem Sinne kommt es uns in den anstehenden Beratungen über den Antrag darauf an, offen und klar Antworten auf das Thema „Preisaufsicht“ zu finden. Stehen Aufwand und Nutzen der Preisaufsicht im richtigen Verhältnis? Ich meine: nein. Bietet die Preisaufsicht tatsächlich die Eingriffsmöglichkeiten, die wir erwarten? Ich meine: nein. Passt die Preisaufsicht in das liberalisierte Energiewirtschaftssystem? Ich meine: nein. Fördert die Preisaufsicht den Wettbewerb der Anbieter? Sie wird ihn nicht stimulieren. Fördert die Preisaufsicht den Wettbewerb der Verbraucher selbst als wichtige Marktteilnehmer? Ich meine: nein.

Die BTO ist ein wichtiger Ansatz. Der Antrag von Nordrhein-Westfalen sucht einen Weg, den Übergang zum Wettbewerb anders zu regeln. Im Hinblick auf die nachhaltigen Wirkungen, was Preiswürdigkeit und Versorgungssicherheit angeht, halte ich es jedoch für wichtiger, dass wir Ländervertreter die Ansätze der Strukturveränderungen und die staatlichen Belastungen in den Mittelpunkt dieser Diskussion stellen.“³⁵

Die FDP Fraktion hatte am 13.1.2007 im Bundestag beantragt, dass die Bundesregierung sich gegen eine Verlängerung der Preisaufsicht nach der BTOElt einsetzt. Ziff. 2 dieses Antrags lautete wie folgt:

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...] sich nachhaltig dafür einzusetzen, dass eine Fortschreibung der Preisaufsicht für Tarifkunden über den 1. Juli 2007 hinaus verhindert wird. 75 Prozent des Tarifkundenpreises beruhen auf genehmigten Netzentgelten und staatlich initiierten Lasten. Diese Genehmigungsverfahren waren deshalb in der Vergangenheit nicht nur wirkungslos, sie schaden auch dem Wettbewerb, weil sie das Vertrauen neuer Marktteilnehmer in die wettbewerbliche Gestaltung der deutschen Energiemärkte untergraben.“³⁶

Letztlich wurde der Antrag von Nordrhein-Westfalen auf Verlängerung der Preisaufsicht für erledigt erklärt.³⁷

6. Bewertung des Wegfalls der Stromtarifpreisufsicht durch die Monopolkommission

Den Wegfall der Tarifpreisufsicht bewertete die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten „Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung“ positiv:

„398. Obwohl sich die Tarifgenehmigung an den Kosten einer „betriebswirtschaftlich rationalen Betriebsführung“ orientieren sollte, fand eine **wirksame Effizienzkontrolle in der Praxis nicht statt**. Vielmehr wurde eine kostenzuschlagsorientierte Preisregulierung auf der Basis vergangenheitsbezogener Ist-Kosten der (Quasi-)Monopolisten durchgeführt, die keine Anreize zu

35 BR-Plenarprotokoll 827 vom 3.11.2006, S. 340A-341D, S. 341, <https://dserver.bundestag.de/brp/827.pdf#P.340>

36 Entschließungsantrag zum Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels, BT-Drs. 16/4187 vom 31.1.2007, S. 2, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/041/1604187.pdf>; der Antrag wurde im Bundestag abgelehnt.

37 Vgl. <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-zweiten-gesetzes-zur-neuregelung-des-energiewirtschaftsrechts/8462>.

einer effizienten Leistungserbringung setzte. Das Fortbestehen der Tarifpreisaufsicht bis zum 1. Juli 2007 trug dazu bei, dass die betrieblichen Ineffizienzen, die ihren Ursprung in der Zeit vor der Liberalisierung hatten, nach 1998 nicht in gewünschtem Maße und gewünschter Geschwindigkeit abgebaut werden konnten.

399. Mit der Öffnung des Strom-Endkundenmarktes für den Wettbewerb, die bereits mit der ersten Novelle des Energiewirtschaftsrechts vollzogen wurde, **verlor die Bundestarifordnung Elektrizität neben der allgemeinen Problematik der Kostenkontrolle auch ihre ökonomische Berechtigung**. Die Ex-ante-Tarifgenehmigung griff in einen Bereich ein, der als wettbewerblich organisierbar galt und stand somit im Widerspruch zu den Liberalisierungsbemühungen des Gesetzgebers auf nationaler und europäischer Ebene. Bereits zu Beginn des neuen Jahrtausends war es den Haushaltskunden nahezu in allen Regionen möglich, zwischen den Angeboten verschiedener Anbieter zu wählen. Dabei lagen die Tarife der Newcomer in der Regel unter den Tarifen des angestammten Grundversorgers. Es ist davon auszugehen, dass die Preiskontrolle einen erheblichen Beitrag zu der geringen Wechselbereitschaft der Haushaltskunden geleistet hat. Viele Personen dieser vergleichsweise schlecht informierten Kundengruppe dürften infolge der Tarifgenehmigung angenommen haben, dass die Preise der Stromanbieter ein vorgegebenes, kaum voneinander abweichendes Niveau besitzen. Somit fühlten sie sich nicht zu einem Wechsel von ihrem alteingesessenen Anbieter zu einem Newcomer veranlasst. [...]

402. Auch nach der erfolgten Öffnung des Strom-Endkundenmarktes für den Wettbewerb im Jahre 1998 wurden die privaten Haushalte fast eine Dekade lang – ohne jegliche Rechtfertigung – zu der Annahme verleitet, die Landesregulierungsbehörden würden die Strompreise in ihrem Sinne für alle Anbieter vorgeben, weshalb sich ein Wechsel nicht lohne. Durch den Wegfall der Bundestarifordnung Elektrizität könnte sich das Bewusstsein der Nachfrager erhöhen, dass sich ein Kunde gegen eine Preiserhöhung durch einen Wechsel des Versorgers selbst wehren kann. Dies gilt unter der Prämisse, dass wie bisher günstigere alternative Tarife zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund sieht die Monopolkommission in dem Wegfall der Tarifaufsicht einen **längst überfälligen Schritt**. Ein verstärktes Bewusstsein der Strom-Haushaltskunden, das sich in einer erhöhten Wechselbereitschaft ausdrückt, kann den **Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt erhöhen** und somit einen nachhaltigen Beitrag zur Erreichung des Ziels „möglichst preisgünstige Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität“ (§ 1 Abs. 1 EnWG) leisten.“³⁸

Zudem weist die Monopolkommission auf die geänderte Rechtslage hin, die einer Wiedereinführung einer Preisaufsicht entgegensteht. Notwendig wäre hierfür eine Gesetzesänderung:

„400. Das Energiewirtschaftsgesetz in der Fassung von 1998 enthielt noch eine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass neuer Rechtsverordnungen, durch die die allgemeinen Preise – so wie in der bereits seit 1989 geltenden Bundestarifordnung Elektrizität vorgesehen – von einer „vorherigen Genehmigung abhängig“ gemacht werden (§ 11 Abs. 1 EnWG 1998). Eine solche explizite **Befugnis zum Erlass von Neuregelungen**, die eine **Ex-ante-Preiskontrolle** im Stromsektor anordnen, ist im Energiewirtschaftsgesetz seit der zweiten Energierechtsnovelle **nicht**

38 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes, Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, BT-Drs. 16/7087 vom 20.11.2007, S. 99 ff., <https://dip.bundestag.de/vorgang/sondergutachten-der-monopolkommission-gem%C3%A4%C3%9F-62-abs-1-des-energiewirtschaftsgesetzes-strom/11081>; Hervorhebung durch Verf. dieser Dokumentation.

mehr enthalten. Vielmehr werden nur noch Bestimmungen über „Inhalt und Aufbau der Allgemeinen Preise“ sowie die Versorgungsbedingungen als mögliche Verordnungsgegenstände erwähnt (§ 39 EnWG). Entsprechende Vorschriften sind inzwischen in der Verordnung über den Netzanschluss von Letztverbrauchern an das Niederspannungs- bzw. Niederdrucknetz (NAV/NDAV) sowie in der Verordnung zum Erlass von Regelungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung im Energiebereich vom 26. Oktober 2006 (StromGVV, GasGVV) niedergelegt. Da der Verordnungsgeber nun nicht mehr ausdrücklich zur Änderung oder Neuregelung der Ex-ante-Preiskontrolle ermächtigt ist, kann diese – ohne entsprechende Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes – nicht mehr eingeführt werden.“³⁹

7. Initiativen zur Wiedereinführung einer Preisaufsicht

Aufgrund der großen sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung der Energiepreise wird die Einführung einer Preisaufsicht für Energiepreise regelmäßig diskutiert. Hierzu wird auf folgende, beispielhaft aufgeführten Initiativen hingewiesen; es handelt sich weder um eine repräsentative noch abschließende Aufzählung:

- Antrag der Fraktion Die Linke zur Sicherstellung der Energiepreiskontrolle, BT-Drs. 16/2505 vom 5.9.2006, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/025/1602505.pdf>;
- Antrag der Fraktion Die Linke zur Einführung einer staatlichen Strompreisufsicht, Ausschluss von Preiserhöhungen bis zur Einführung einer solchen, Einführung von Sozialtarifen und Verbot von Stromsperrern bei Zahlungsunfähigkeit, BT-Drs. 17/5760 vom 10.5.2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/057/1705760.pdf>;
- Antrag der Fraktion Die Linke zur Einführung einer Strompreisufsicht, Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 17/0637 vom 8.11.2012, <https://www.parlament-berlin.de/adoss/17/IIIPlen/vorgang/d17-0637.pdf>;
- Antrag der Fraktion Die Linke zum „Ausgleich der Energiepreisexplosion“, BT-Drs. Drucksache 20/1576 vom 28.4.2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/-20/015/2001576.pdf>;
- Auf EU-Ebene werden u. a. regulierte Endkundenpreise für kleinere und mittlere Unternehmen diskutiert. Dabei geht es jedoch nicht um einen Mechanismus im Sinne der oben dargestellten ex-ante-Preisufsicht. Vgl. dazu z. B. die Mitteilung der EU-Kommission zu

39 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes, Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, BT-Drs. 16/7087 vom 20.11.2007, S. 99 ff., <https://dip.bundestag.de/vorgang/sondergutachten-der-monopolkommission-gem%C3%A4%C3%9F-62-abs-1-des-energiewirtschaftsgesetzes-strom/11081>; Hervorhebung durch Verf. dieser Dokumentation.

kurzfristigen Energiemarktinterventionen vom 18.5.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0236&from=EN>, S. 8.⁴⁰

40 Vgl. zu dieser Thematik insgesamt auch die Internetseite des Rates der Europäischen Union, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/energy-prices/> sowie <https://www.bundestag.de/resource/blob/-904734/f0c4a90256c4ed9f7d8122dfa4d5206d/WD-5-078-22-pdf-data.pdf>.