

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Gudrun Kopp, Daniel Bahr (Münster), Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Helga Daub, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Dr. Christel Happach-Kasan, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Gisela Piltz, Dr. Andreas Pinkwart, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 15/3917, 15/4068, 15/5268 –**

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der anstehenden und nunmehr durch die Bundesregierung bereits um etwa ein Jahr verzögerten Umsetzung der EU-Beschleunigungsrichtlinien zur weiteren Liberalisierung der europäischen Strom- und Gasmärkte kommt entscheidende Bedeutung für private Haushalte und Unternehmen und damit für den Standort Deutschland zu. Die noch von der konservativ-liberalen Koalition angestoßene Liberalisierung der deutschen Energiemärkte hatte 1998 zunächst für eine Intensivierung des Wettbewerbs in der deutschen Energiewirtschaft gesorgt, zu sinkenden Preisen geführt und private Haushalte wie Unternehmen um etwa 7,5 Mrd. Euro entlastet. Diese Entlastung ist heute wieder aufgezehrt. Bei den Strom- und Gaspreisen steht Deutschland heute im europäischen und weltweiten Vergleich wieder an der Spitze. Die Energiepreise stellen so eine erhebliche Belastung für den wirtschaftlichen Standort Deutschland dar.

Ursächlich für die steigenden Energiepreise sind im Wesentlichen drei Gründe.

1. Die Wettbewerbsintensität auf den Energiemärkten hat sich durch horizontale wie vertikale Konzentrationen in den letzten Jahren deutlich vermindert. Politische Entscheidungen der rot-grünen Bundesregierung zugunsten marktbeherrschender Energieunternehmen haben daran einen wesentlichen Anteil. Am markantesten ist die gegen das Votum des Bundeskartellamtes und der Monopolkommission erteilte Ministererlaubnis für die Fusion von E.ON und Ruhrgas aus dem Jahr 2002. Das Ergebnis sind stark gestiegene Nettopreise für Strom und Gas. So sind die Nettostrompreise, also die Preise ohne Steuern, Abgaben

und Umlagen, auf der Mittelspannungsebene seit 2000 um etwa 30 Prozent gestiegen. Mittlerweile liegen die Nettoindustriestrompreise sogar wieder über denen des Jahres 1998, dem Zeitpunkt der Liberalisierung und Deregulierung der Energiemärkte.

2. Die steigenden Preise sind auf die verfehlte, vielfach ideologisch motivierte Steuer-, Abgaben- und Umlagenpolitik der rot-grünen Bundesregierung zurückzuführen (Stromsteuer, Mineralölsteuer, Förderabgaben, Erneuerbare-Energien-Gesetz, Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz), die die Abgabenbelastungen von Wirtschaft und Verbrauchern für den gesamten Energieverbrauch inklusive Treibstoffe im Jahre 2003 auf rund 64,6 Mrd. Euro einschl. Mehrwertsteuer gesteigert haben. Das Gesamtaufkommen an Steuern und Abgaben auf Energie (ohne Mehrwertsteuer) entspricht jetzt rund 2,6 Prozent des nominalen Brutto-sozialproduktes. Die Pro-Kopf-Belastung mit Energiesteuern und -abgaben liegt heute bei über 798 Euro im Jahr. Rund 40 Prozent der Stromkosten der privaten Haushalte sind derzeit staatlich verursacht; bei Gas liegt der Anteil bei 30 Prozent. Steuern, Abgaben und Umlagen sind seit 1998 für den privaten Stromverbraucher um durchschnittlich 47 Prozent gestiegen. Insbesondere das Erneuerbare-Energien-Gesetz hat zum Ausbau einer hoch subventionierten Stromerzeugung geführt und belastet die Volkswirtschaft mit insgesamt ca. 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2005. Diese Interventionen in den Markt dienen allein der absurden Philosophie, wonach der Staat schon heute entscheiden sollte, von welchen Energieträgern wir zukünftig unsere Energieversorgung abhängig machen. In diesem Zusammenhang ist auch der projektierte, aber grundfalsche Ausstieg aus der Kernenergie zu sehen.

3. Die Preisentwicklungen im Bereich der Energie gehen auf die globalen Entwicklungen auf den Energiemärkten zurück. Die Weltnachfrage nach Öl, Gas und Kohle ist in den letzten Jahren rasant gestiegen. Die Staaten des asiatisch-pazifischen Raumes, vor allem China und Indien, haben maßgeblich dazu beigetragen.

Vor diesem Hintergrund muss die anstehende Novellierung des Energierechtes genutzt werden, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für Wettbewerb auf den Energiemärkten zu verbessern, damit Energiepreissenkungen möglich werden. Sie muss darauf hinwirken, Effizienzpotentiale in den Netzen auszuschöpfen und neue zu entwickeln. Die Verbändevereinbarungen haben sich als unzureichend erwiesen. Die Netzzugangsentgelte, für deren Gestaltung die Verbändevereinbarungen erheblichen Spielraum lassen, blieben auf hohem Niveau und stellen ein Haupthindernis für die Stromdurchleitung dar. Die ohnehin schwierige Missbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt wurde zudem durch Gerichtsentscheide zur Auslegung der Verbändevereinbarungen de facto ausgehebelt. Der Zugang zum natürlichen Monopolbereich Netz muss deshalb durch eine schlanke und unbürokratische Regulierung sichergestellt werden. Nur so kann der Wettbewerb in der Energiewirtschaft wieder belebt und die Basis für einen allgemeinen Wirtschaftsaufschwung in Deutschland verbessert werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den Gesetzentwurf in wesentlichen Punkten nachzubessern. In der jetzt vorliegenden Form birgt er die Gefahr, aufgrund mangelnder Konsistenz und Intransparenz der Regelungen dem Wettbewerb eher zu schaden als zu nützen, indem er die bestehenden engen Oligopolstrukturen verfestigt. Ohne maßgebliche Änderungen würde die Chance für eine Senkung der Energiepreise mittels Stärkung des Wettbewerbs vertan und die europäische Zielsetzung einer schlanken wettbewerblichen Regelung in den Energienetzen konterkariert. Derartige Änderungen betreffen insbesondere:

1. Anreizregulierung

Entscheidend ist die Entkoppelung der Entgelte von den Kosten der Netznutzung. Das Instrument hierfür ist die Anreizregulierung. Es ist das zentrale Instrument zur Einführung von mehr Wettbewerb in den Netzen und bedarf deshalb sorgfältiger Vorbereitung und einem entsprechenden zeitlichen Vorlauf, der nicht länger als 12 Monate dauern sollte.

In Deutschland wird mit der Anreizregulierung Neuland betreten. Flexibilität ist deshalb geboten. Das Gesetz einschließlich der entsprechenden Rechtsverordnungen sollte folglich lediglich Grundsätze für die Anreizregulierung festlegen und Kriterien benennen, die nach erneuter Vorlage an den Verordnungsgeber Prüfung modifiziert bzw. ergänzt werden können. Bei weitgehender Detailregelung in Gesetz oder Verordnungen, wie derzeit vorgesehen, wird es der Regulierungsbehörde erschwert, sich auf verändernde Rahmenbedingungen einzustellen. Die anzuwendenden Verfahren sollten nach Vorlage des für 2007 vorgesehenen Evaluierungsberichtes einem periodischen Überprüfungsverfahren unterliegen. Die RegTP sollte ferner angewiesen werden, bei der Konzipierung der Anreizregulierung sowie beim Vollzug die betroffenen Unternehmen einzubinden sowie sich eng mit dem Bundeskartellamt abzustimmen und dem Deutschen Bundestag Bericht zu erstatten. Die Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamts über marktbeherrschende Unternehmen muss erhalten bleiben.

2. Die Regulierungsbehörde (RegTP)

Der gesetzliche Rahmen muss es der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) ermöglichen, die methodische Ausgestaltung eines Vergleichsmarktkonzeptes selbständig zu entscheiden. Eine gesetzliche Verankerung eines bestimmten Modells ist kontraproduktiv. Angesichts der wirtschaftlichen und energiepolitischen Tragweite muss die Regulierung jedoch parlamentarisch begleitet werden.

Die künftige Regulierung der Energiemärkte sollte ausschließlich wettbewerbsorientiert sein. Sachfremde Aspekte (wie z. B. der Klimaschutz, der Energiemix oder die Förderung erneuerbarer Energieträger etc.) sollten keine Rolle spielen. Die Regulierung sollte nicht mittels eines übermäßigen Zielkatalogs überfrachtet werden. Eine Privilegierung von spezifischen Formen der Strom- und Gas-erzeugung durch bevorzugte Einspeisung (z. B. Biogaseinspeisung, KWK-Stromeinspeisung) sollte nicht in Frage kommen.

Bei der Regulierungsbehörde handelt es sich um eine Bundesbehörde, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Deshalb muss sie aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Eine nicht in der Höhe begrenzte Umlagenfinanzierung ohne haushalterische Kontrolle bewirkt Überbürokratisierung und ein Aufblähen des Apparates. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Regulierungsbeitrag, den die zu regulierenden Unternehmen entrichten sollen, ist eine abgabenähnliche Einnahme. Er belastet die Unternehmen und führt die Regulierungsbehörde in die Abhängigkeit derer, die sie kontrollieren soll. Dies aber stellt ihre Unabhängigkeit in Frage.

Die Sanktionsmöglichkeiten des neuen Gesetzes sollten sich orientieren an denen des Kartellrechts. Nach dem Gesetzentwurf bleiben sie deutlich dahinter zurück. Die RegTP muss neben der Verhängung von Bußgeldern Mehrerlöse abschöpfen dürfen. Dadurch könnte sich die Behörde durch Gebührenbescheide zusätzlich finanzieren.

Die Regulierung muss in Deutschland bundeseinheitlich gestaltet werden. Es dürfen keine neuen Mischzuständigkeiten geschaffen werden. Die RegTP muss die zentrale, einheitliche Regulierungsbehörde werden.

Die Regulierungsbehörde muss unabhängig sein und mit einem schlagkräftigen Instrumentarium ausgestattet werden. Die Unabhängigkeit darf nicht durch ein Einzelweisungsrecht unterlaufen werden, da sie den Spielraum der RegTP unangemessen einengen würde.

3. Berichte über Netzausbauplanung

Die Planung des Verteilernetzausbaus muss den Unternehmen im Zuge der Sicherung der Versorgungssicherheit und -qualität überlassen bleiben. Die in § 12 Abs. 4 vorgesehene 2-jährige Berichtspflicht über Netzausbaupläne birgt die Gefahr staatlicher Investitionslenkung und wird daher abgelehnt. Weisungen oder Rahmenverordnungen hierzu haben zu unterbleiben.

4. Regelenergie

In den Regulierungsrahmen einbezogen werden sollte die Bereitstellung von Regelenergie. Wichtig ist, dass Ausschreibungen auf einer gemeinsamen nationalen Plattform erfolgen, statt sich jeweils auf die individuellen Regelzonen der vier Übertragungsnetzbetreiber zu beschränken. Denn eine gemeinsame Regelzonenübergreifende Ausschreibung wirkt preisdämpfend. Sie führt zu Synergien und somit zu einer Reduktion des Regelenergiebedarfes.

5. Nettosubstanzerhaltung/Kalkulationsmethoden

Mit dem in § 21 verankerten Prinzip der Nettosubstanzerhaltung wird keine wirksame Kostenkontrolle erreicht. Vielmehr beinhaltet diese Methode (Abschreibung u. a. auf der Basis von Tageswerten, fiktive Zuordnung von Eigen- und Fremdkapital finanzierten Vermögensgegenständen, Zugrundelegung nicht zukunftsorientierter Netzstrukturen) dagegen viel Diskriminierungspotential aufgrund von Gestaltungsspielräumen und Möglichkeiten zum Verbergen von Gewinnen (Quersubventionierung; Überwälzung von Kosten auf die Netze). Die Realkapitalerhaltung – die Beschaffung des Kapitals zu Anschaffungskosten verzinst mit einem Nominalzinssatz – ist das geeignetere Instrument zur Schaffung von mehr Transparenz und erleichtert den Gerichten die Urteilsfindung.

Kalkulationsmethoden müssen flexibel in der Zeit sein, zukunftsorientiert und wettbewerbskonform. Um zeitnahe Anpassungen an sich verändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen, sollten sie nicht ins Gesetz hineingeschrieben werden. Dasselbe gilt für Zinssätze für die Eigenkapitalverzinsung (Wagniszuschläge sind in der Eigenkapitalverzinsung enthalten. Sie sollten nicht gesondert angesetzt werden.)

6. Entflechtung (Unbundling)

Auch eine wirksame vertikale Separierung (Unbundling) wird Quersubventionierungen nicht völlig unter Kontrolle bringen. Unbundling ist aber Voraussetzung dafür, dass Diskriminierungsanreize verringert werden. Deshalb ist eine klare Trennung der Netze von den vor- und nachgelagerten Stufen (rechtlich, operationell, informationell und buchhalterisch) notwendig, wobei die buchhalterische Entflechtung unverzüglich vollzogen werden sollte.

Der hierzu im vorliegenden Entwurf angesetzte Schwellenwert, ab dem die Entflechtung zu vollziehen ist, ist jedoch viel zu hoch (100 000 Letztverbraucher) und muss auf 25 000 abgesenkt werden. Verstöße gegen die Entflechtungsregeln sind mit Bußgeldern zu ahnden.

7. Biogas

Die in den §§ 20, 26, 38 und 115 enthaltenen Regelungen zur Einspeisung von Biogas sind Sondertatbestände, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem

Ziel des Gesetzes stehen. Sie bedeuten vielmehr eine Privilegierung eines einzelnen Energieträgers und eine Belastung für die vorhandenen Netzstrukturen und sind ein maßgeblicher preistreibender Faktor bei der Entgeltfindung.

8. Stromkennzeichnungspflichten

Über die EU-Richtlinie hinausgehende Kennzeichnungspflichten, wie im Entwurf der Bundesregierung vorgesehen, schaffen unnötige, kostenintensive Bürokratie, ohne einen weiteren Nutzen zu bringen. Deshalb ist die unmittelbare Umsetzung der Richtlinie zur Stromkennzeichnung und zur Transparenz über die Zusammensetzung des Stroms zur Unterrichtung des Bürgers ausreichend.

9. Verbandsklagerecht

Das in den §§ 32 und 35 vorgesehene Verbandsklagerecht sowie die Vorteilsabschöpfungsrechte von Verbänden weiten den Kreis der Klagebefugten aus. Sie sind rechtsunsystematisch und unverhältnismäßig und mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Durch die gesetzlich verankerte, fristgebundene Prüf- und Entscheidungspflicht der Regulierungsbehörde ist bereits hinreichend gewährleistet, dass jeder Beschwerde aufsichtlich nachgegangen wird.

10. Berichts- und Veröffentlichungspflichten

Die Berichts- und Veröffentlichungspflichten für Strom und Gas müssen den berechtigten Vertrauensinteressen von Netzkunden und Netzbetreibern Rechnung tragen. Die zu veröffentlichenden Sachverhalte sollten einen tatsächlichen Mehrwert, insbesondere als Parameter einer Anreizregulierung, darstellen und dürfen nicht zu einem unvermeidbaren Bürokratieaufwand führen, der zu einer Verteuerung und damit zu Lasten der Kunden führen würde.

Berlin, den 13. April 2005

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

