

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung – Drucksache 16/7087 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des Gutachtens	1	<p>Gutachten über den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs im Bereich der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas vorzulegen. In ihrem Gutachten soll die Monopolkommission beurteilen, ob funktionsfähiger Wettbewerb auf den Märkten der leitungsgebundenen Energieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland besteht, die Anwendung der Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht würdigen und zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas Stellung nehmen.</p> <p>Die Bundesregierung hat das von der Monopolkommission am 6. November 2007 veröffentlichte Gutachten dem Deutschen Bundestag¹ und dem Bundesrat² zugeleitet. Sie legt nunmehr ihre Stellungnahme zu diesem Gutachten vor. Die vorliegende Stellungnahme der Bundesregierung greift Überlegungen der Monopolkommission auf und stellt insbesondere die Maßnahmen für mehr Wettbewerb dar, die seitdem getroffen worden sind oder erstmalig ihre Wirkung entfalten konnten.</p> <p>Das vorliegende Gutachten ist das erste Gutachten nach § 62 EnWG, das am 13. Juli 2005 in Kraft getreten ist. Es ist allerdings nicht der erste Bericht, der sich mit der wettbewerblichen Entwicklung im Zeitraum bis Herbst 2007 befasst. Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung nach § 112 EnWG vom September 2007 (Evaluierungsbericht)³ sowie der erste Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur für den Bereich der leitungsgebundenen</p>
II. Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs bei Strom und Gas	2	
1. Wettbewerb bei der Belieferung von Letztverbrauchern mit Strom und Gas	3	
a) Netzzugang	3	
b) Neue allgemeine Geschäftsbedingungen	3	
c) Lieferantenwechsel	4	
2. Besondere Fragen der Netzregulierung	4	
a) Kraftwerks-Netzanschlussverordnung	4	
b) Netzentgelte und Anreizregulierung	4	
c) Regelenergie Strom	4	
d) Engpassmanagement/grenzüberschreitender Stromhandel	5	
e) Börsenhandel	5	
III. Aufsicht über die Strom- und Gaspreise	6	
I. Auftrag der Monopolkommission und Schwerpunkte des Gutachtens		
Die Monopolkommission hat nach § 62 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) den Auftrag, alle zwei Jahre ein		

¹ Bundestagsdrucksache 16/7087.
² Bundesratsdrucksache 805/07.
³ Bundestagsdrucksache 16/6532.

Energieversorgung 2005 bis 2007⁴ und der Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2005/2006⁵ erfassen jeweils ähnliche Berichtszeiträume. Zu dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur hatte die Bundesregierung jüngst im April 2008 Stellung genommen.

Die Monopolkommission hat für den Berichtszeitraum bis Herbst 2007 festgestellt, dass zwar seit Inkrafttreten des Energiewirtschaftsgesetzes im Juli 2005 nicht unerhebliche Fortschritte in Richtung Wettbewerb erzielt wurden, auf den Märkten der leitungsgebundenen Energieversorgung aber noch kein funktionsfähiger Wettbewerb besteht. Die strukturellen Marktbedingungen der leitungsgebundenen Energieversorgung waren nach ihrer Auffassung einerseits – unvermeidlich – durch den Netzbetrieb als wesentliche Einrichtung sowie andererseits durch eine Konzentration der Stromerzeugung und des Gasangebots mit horizontalen und vertikalen Verflechtungen gekennzeichnet. Hinzu kamen aus Sicht der Monopolkommission zahlreiche strukturelle und verhaltensbedingte Wettbewerbsbeschränkungen. Die Erfahrungen mit der Netzregulierung hat sie positiv bewertet.

Die Monopolkommission weist darauf hin, dass auch die Verbraucher Entscheidendes zur Intensivierung des Wettbewerbs beitragen können, indem sie ihren Lieferanten wechseln. Die Monopolkommission hat allerdings festgestellt, dass die Verbraucher für die freie Anbieterwahl noch sensibilisiert werden müssen.

Zu der von der EU-Kommission thematisierten eigentumsrechtlichen Entflechtung des Netzbetriebs hat sich die Monopolkommission kritisch geäußert und ihre ablehnende Haltung mit nicht unerheblichen ökonomischen Risiken und rechtlichen Problemen begründet. Sie hält auch den Zeitpunkt für eine weitergehende Entflechtung für unangemessen, da die bisherigen Maßnahmen noch keine Wirkung entfalten konnten. Die Monopolkommission hat stattdessen empfohlen, die geltenden Vorschriften zur operationellen und informationellen Entflechtung zu verschärfen.

Im Detail hat die Monopolkommission einen kritischen Blick auf die Wettbewerbssituation bei Strom und Gas gerichtet. Sie sah noch zahlreiche strukturelle und verhaltensbedingte Wettbewerbsbeschränkungen beim Strom- und insbesondere beim Gasnetzzugang. Die Monopolkommission hat für eine Stabilisierung des Wettbewerbs- und Regulierungsrahmens plädiert und ein Maßnahmenpaket zur Förderung eines strukturell gesicherten Wettbewerbs vorgeschlagen.

Die Bundesregierung hat bereits Ende 2006 durch ein Maßnahmenpaket die Weichen für weitere Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung gestellt. Diese Maßnahmen sind in die Stellungnahme der Monopolkommission eingeflossen, jedoch zum Teil erst nach der Stellungnahme in Kraft getreten. Die Maßnahmen der Bundesregierung zielen auf Verbesserungen auf allen drei Marktebenen. Bei Stromerzeugung und Stromgroßhandel wirken Maßnahmen, die zur Beseitigung von Hindernissen beim Bau

neuer Kraftwerke, zur Verbesserung des Engpassmanagements und des grenzüberschreitenden Stromhandels sowie zur Erhöhung der Transparenz des Börsenhandels getroffen wurden. Auf der Netzebene wirkt insbesondere die weiter intensivierte Aufsicht über die Netzbetreiber. Im Bereich der Endkundenbelieferung wirkt insbesondere der Abbau der Hindernisse für einen Lieferantenwechsel und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für zusätzliche Angebote für die Verbraucher im Wettbewerb.

II. Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs bei Strom und Gas

Der Berichtszeitraum der Monopolkommission betrifft zeitlich die Phase, in der die normativen Rahmenbedingungen weiterentwickelt, die Regulierungsbehörden aufgebaut und die ersten praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Rechtsrahmens gesammelt wurden. Die praktischen Wirkungen vieler in dieser Legislaturperiode getroffener Maßnahmen für mehr Wettbewerb konnte das Gutachten naturgemäß noch nicht berücksichtigen. Auch wenn der Erfahrungszeitraum seit Juli 2005 relativ kurz ist, belegen das Gutachten der Monopolkommission wie auch der Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur gleichwohl, dass die Arbeit im Bereich der leitungsgebundenen Versorgung mit Strom und Gas, trotz der angesprochenen noch verbleibenden Defizite, gute Fortschritte gemacht hat.

Grundlage der heutigen Rahmenbedingungen für die leitungsgebundene Energieversorgung ist das Zweite Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 7. Juli 2005. Das Gesetz hat einen grundlegend neuen Ordnungsrahmen geschaffen, der in dieser Legislaturperiode durch eine Vielzahl legislativer Maßnahmen ergänzt⁶ sowie durch die 2005 neu eingerichteten Regulierungsbehörden für die Strom- und Gasversorgungsnetze in die Praxis umgesetzt worden ist. Ergänzend hat die Bundesregierung seit Herbst 2006 schrittweise ein Maßnahmenpaket zur Intensivierung des Wettbewerbs umgesetzt. Hierzu gehören insbesondere

- die Kraftwerks-Netzanschlussverordnung,
- die Anreizregulierungsverordnung und
- das Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels.

Die Bundesregierung hat hierüber in ihrem Evaluierungsbericht vom September 2007⁷ und in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur⁸ berichtet. Diese Maßnahmen können nunmehr schrittweise Wirkung entfalten. Weitere Impulse für den Wettbewerb werden von dem Gesetz zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb ausgehen. Durch die Öffnung auch des Messstellenbetriebs und der Messung bei Strom und Gas für Wettbewerb wird der Wertschöpfungsanteil auf diesen Märkten, der in Wettbewerb erbracht werden kann, größer. Die Chancen für neue Anbieter, mit

⁴ Bundestagsdrucksache 16/9000.

⁵ Bundestagsdrucksache 16/5710.

⁶ Siehe Übersicht im Anhang.

⁷ Bundestagsdrucksache 16/6532.

⁸ Bundestagsdrucksache 16/9000, S. 8 ff.

neuen Produkten sowohl preislich als auch hinsichtlich des Leistungsangebotes intensiver zu konkurrieren, sollen steigen. Zugleich sollen sich dadurch die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher erhöhen. Das Anliegen der Monopolkommission wird aufgegriffen, die Verbraucher für die Möglichkeiten des Wettbewerbs stärker zu sensibilisieren.

Das Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, das in Kürze in Kraft tritt, kann einen Beitrag zum Ausbau der Angebotsstruktur im Stromerzeugungsbereich leisten. Mit dem Gesetz erfolgt erstmalig auch eine weitreichende Einbeziehung der industriellen Kraft-Wärme-Kopplung in die Förderung und auch der Zubau neuer größerer Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen wird künftig finanziell gefördert.

1. Wettbewerb bei der Belieferung von Letztverbrauchern mit Strom und Gas

Ein zentrales Ziel der Marktöffnung im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung wie auch der Regulierung der Energieversorgungsnetze ist wirksamer Wettbewerb bei der Strom- und Gasbelieferung von Letztverbrauchern. Vor diesem Hintergrund sind seit Juli 2005 insbesondere die Wettbewerbsbedingungen für die Belieferung von Haushaltskunden maßgeblich weiterentwickelt worden.

a) Netzzugang

Unverzichtbare Grundlage für funktionierenden Wettbewerb bei der Belieferung mit Strom und Gas ist ein massengeschäftstauglicher diskriminierungsfreier Netzzugang zu angemessenen Entgelten. Die rechtlichen Grundlagen des Netzzugangs finden sich im Energiewirtschaftsgesetz und den ebenfalls im Juli 2005 in Kraft getretenen Strom- und Gasnetzzugangsverordnungen.

Die Stromnetzzugangsverordnung hat sich als eine tragfähige Grundlage für einen funktionierenden Lieferantenwechsel erwiesen. Aus der Festlegung von Geschäftsprozessen zum Lieferantenwechsel durch die Bundesnetzagentur haben sich weitere Verbesserungen ergeben. Die Vorgaben ergänzen die Vorschriften der Stromnetzzugangsverordnung. Um eine vollständige und fehlerfreie Anwendung der Vorgaben flächendeckend durchzusetzen, hat die Bundesnetzagentur im August 2008 Verfahren gegen fast 40 Stromnetzbetreiber eingeleitet. Nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur führten die von ihr festgestellten Mängel bei der Umsetzung der Geschäftsprozesse zwar in den meisten Fällen nicht dazu, dass ein Lieferantenwechsel scheitert. Die Mängel verursachten nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur aber erheblichen Mehraufwand beim neuen Lieferanten des Kunden und gaben Anlass für gesonderte Nachfragen und Beschwerden. Ein Grund für die mangelnde Umsetzung könnte in Verzögerungen bei der Umstellung von Softwareprogrammen liegen.

Für den Netzzugang im Gasbereich hat die Monopolkommission zu Recht noch Handlungsbedarf festgestellt. Um hier weitere Fortschritte zu erreichen, hatte die Bundesre-

gierung in ihrem Evaluierungsbericht angekündigt, die Gasnetzzugangsverordnung zu überarbeiten und dabei die Erfahrungen mit dem Wettbewerb um Haushaltskunden im Gasbereich in der Heizperiode seit Oktober 2007 einfließen zu lassen⁹. Die Novellierung wird derzeit vorbereitet.

Im Gasbereich musste zunächst ein Netzzugangsmodell eingeführt werden, das für flächendeckenden Wettbewerb geeignet ist. Hierin lag ein Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur. Die umfassende Umsetzung des Modells zum 1. Oktober 2007 war eine wichtige Bewährungsprobe. Unerlässliches Ziel bleibt es, dass die Rahmenbedingungen für flächendeckenden Wettbewerb auch bei Haushaltskunden greifen.

Die Bundesnetzagentur hat in einem nächsten Schritt im August 2008 Missbrauchsverfahren gegen Gasnetzbetreiber eingeleitet, deren Ziel eine Zusammenlegung der Marktgebiete und damit eine weitere Reduzierung der Zahl der bundesweit vorhandenen Marktgebiete ist. Auch dies kann einen zusätzlichen Beitrag zur Intensivierung des Wettbewerbs leisten und greift auch die Empfehlung der Monopolkommission auf, die Zahl der Marktgebiete weiter zu verringern.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur in mehreren Verfahren noch nicht bestandskräftige Entscheidungen getroffen, nach denen überregionale Ferngasnetzbetreiber keinem Leitungswettbewerb im Sinne des § 3 Absatz 2 der Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV) ausgesetzt und daher einer kostenorientierten Netzentgeltregulierung zu unterwerfen sind. Die neueren Entwicklungen werden im Lichte der Aussagen des Evaluierungsberichts der Bundesregierung im Hinblick auf eine mögliche Änderung der Vorschriften zu bewerten sein.¹⁰

b) Neue allgemeine Geschäftsbedingungen

Durch den Erlass der Niederspannungsanschlussverordnung (NAV), der Niederdruckanschlussverordnung (NDAV), der Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV) und der Gasgrundversorgungsverordnung (GasGVV) wurden Ende 2006 die Verbraucherrechte wesentlich gestärkt sowie die Rahmenbedingungen für Lieferantenwechsel verbessert.

Die Niederspannungs- und die Niederdruckanschlussverordnung standardisieren die allgemeinen Bedingungen für den Netzanschluss in Niederspannung beziehungsweise in Niederdruck. Sie betreffen insbesondere die rechtlichen Beziehungen zwischen Netzbetreibern und Haushaltskunden. Durch ihre Vereinheitlichung wurden rechtliche Unsicherheiten, die über die insbesondere bei einem Lieferantenwechsel mit dem Netzbetreiber verbleibenden Rechtsbeziehungen beseitigt. Gleichzeitig wurden die von den Privathaushalten bei einem Netzanschluss an den Netzbetreiber zu zahlenden Baukostenzuschüsse gesenkt und die Haftung der Netzbetreiber für Versorgungsstörungen erweitert. Die Monopolkommission hat den Erlass dieser Regelungen ausdrücklich begrüßt.

⁹ Bundestagsdrucksache 16/6532, S. 6, 21 ff.

¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/6532, S. 7, 23.

Die Strom- und Gasgrundversorgungsverordnungen regeln die Lieferbeziehungen zwischen Strom- beziehungsweise Gaslieferanten und Haushaltskunden im Rahmen der Grundversorgung. Hier sind zum Beispiel die Kündigungsmöglichkeiten bei Neuabschluss eines Vertrages und die Informationsmöglichkeiten des Verbrauchers deutlich verbessert worden. Außerdem regeln die Verordnungen die Geschäftsbedingungen der Ersatzversorgung.

c) Lieferantenwechsel

Die Monopolkommission hat festgestellt, dass bereits im Berichtszeitraum ihres Gutachtens die Zahl der Wechselwilligen gestiegen ist, wenn auch die Zahl der Lieferantenwechsel durch Endverbraucher insgesamt noch gering sei.

Auch aus Sicht der Bundesregierung gehört zu einem wettbewerbsorientierten Markt die Bereitschaft der Letztverbraucher, die Möglichkeiten zum Wechsel ihres Energielieferanten tatsächlich zu nutzen. Hier haben sich die Zahlen weiterhin positiv entwickelt. Nach den Erhebungen der Bundesnetzagentur im Monitoringbericht 2008 haben im letzten Jahr etwa 1,3 Millionen Haushaltskunden ihren Energielieferanten gewechselt. Auch nach den Auswertungen des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft hat sich in diesem Zeitraum die Zahl der Kunden, die effektiv ihren Lieferanten gewechselt haben, gegenüber dem Jahr 2006 etwa verdoppelt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Ende vorletzten Jahres in Kraft getretenen neuen Rechtsverordnungen der Bundesregierung zu allgemeinen Versorgungsbedingungen und die Arbeit der Bundesnetzagentur eine gute Grundlage für die Lieferantenwechsel geschaffen haben.

Im Gasbereich gibt es noch keine dem Strombereich entsprechenden Wechselraten. Aufgrund der seit Herbst 2007 geltenden Rahmenbedingungen soll sich aber auch in diesem Bereich ein Wettbewerb um die Belieferung von Haushaltskunden entwickeln. Nach der Feststellungen der Bundesnetzagentur im Rahmen ihres Monitoringberichts 2008 haben im Jahr 2007 insgesamt etwa 1 Prozent der Kunden mit kleineren Verbrauchsmengen ihren Lieferanten gewechselt.

Flankierend zu den rechtlichen Änderungen, die den Anstieg der Lieferantenwechsel gefördert haben, erhalten die Verbraucher z. B. im neuen Internet-Angebot des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ausführliche Informationen über die Möglichkeiten des Anbieterwechsels. Die Bundesnetzagentur stellt in ihrem Verbraucherservice ein breites Informationsangebot für Strom- und Gaskunden zur Verfügung. Auch ist die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderte Energieberatung der Verbraucherzentralen erweitert worden.

2. Besondere Fragen der Netzregulierung

a) Kraftwerks-Netzanschlussverordnung

Wie die Monopolkommission zu Recht darstellt, ist eine Verweigerung bzw. Diskriminierung beim Netzzugang

bzw. Netzanschluss die bedeutendste Marktzutrittschranke für einen potentiellen Betreiber von Elektrizitätskraftwerken. So enthält die Mitte 2007 in Kraft getretene Kraftwerks-Netzanschlussverordnung (KraftNAV) Regelungen zum Netzanschluss bestimmter Kraftwerke. Die Verordnung zielt auf längerfristige strukturelle Verbesserungen der Wettbewerbsverhältnisse bei der Stromerzeugung, um auch dort die notwendige Anbietervielfalt zu erreichen. Sie soll neue Kraftwerks-Projekte erleichtern und zu mehr Wettbewerb insbesondere durch neue Anbieter beitragen. Die Verordnung schafft eine höhere Planungssicherheit für alle Beteiligten und eine verfahrensmäßige und kostenmäßige Entlastung neuer Kraftwerke beim Netzanschluss.

Die Monopolkommission hat die Mitte 2007 in Kraft getretene Verordnung begrüßt. Mit der KraftNAV hat die Bundesregierung die Möglichkeiten für den Netzanschluss neuer Kraftwerke in Deutschland deutlich verbessert. Die Verordnung sieht einen zeitlich befristeten privilegierten Netzzugang für neue Kraftwerke bei innerdeutschen Netzengpässen vor. Dies soll künftig Marktzutrittschranken abbauen. Das von der Monopolkommission angeregte befristete Moratorium für die Erweiterung von Stromerzeugungskapazitäten marktbeherrschender Versorgungsunternehmen sieht die Bundesregierung dagegen ebenso kritisch wie die Überlegung der Monopolkommission, die Vorrangregelung der KraftNAV nicht auf die neuen Kraftwerke solcher Unternehmen zu erstrecken.

b) Netzentgelte und Anreizregulierung

Hervorzuheben sind die Fortschritte bei der Kontrolle der Netzentgelte durch die Bundesnetzagentur und die zuständigen Behörden der Länder. Im Rahmen einer ersten bundesweiten Genehmigungsrunde wurden die von den Netzbetreibern zunächst beantragten Entgelte teilweise erheblich gekürzt. Dadurch sind die durchschnittlichen Netzentgelte in Deutschland, insbesondere auch für die Belieferung von Haushaltskunden, gesunken.

Die Monopolkommission hat sich auch zu der zum 1. Januar 2009 geplanten Einführung der Anreizregulierung der Netzentgelte grundsätzlich positiv geäußert.

Ab Januar 2009 wird die Netzentgeltregulierung auf das System der Anreizregulierung umgestellt. Die Anreizregulierung soll den Netzbetreibern Anreize für einen effizienten Betrieb der Strom- und Gasversorgungsnetze setzen. Hierzu sollen den Netzbetreibern Obergrenzen für die Erlöse vorgegeben werden, die auf der Grundlage eines bundesweiten Effizienzvergleichs ermittelt werden.

c) Regelleistung Strom

Die Monopolkommission hat bei der Schaffung eines einheitlichen, nicht diskriminierenden und marktorientierten Regelleistungsmarktes noch erhebliche Umsetzungsdefizite gesehen.

Die Beschaffung und das Angebot von Regelleistung durch die Netzbetreiber erfolgt auf der Grundlage der

Regulierungsvorschriften des Teiles 3 EnWG. Ergänzende Vorschriften enthält die Stromnetz Zugangsverordnung, die der Bundesnetzagentur auch die Befugnis gibt, Entscheidungen in Form einer Festlegung nach § 29 EnWG zu treffen. Von dieser Befugnis hat die Bundesnetzagentur auch Gebrauch gemacht, um die Transparenz und Effizienz bei der Beschaffung durch Ausschreibungen zu erhöhen.

Durch die Schaffung einer bundesweiten Regelzone könnte der Bedarf an Regelenergie und könnten damit auch die Kosten für Regelenergie sinken. In jedem Fall würde die Zusammenlegung der Regelzonen Synergien heben und das derzeitige so genannte Gegeneinander-Regeln der vier Regelzonenbetreiber sowie die damit verbundenen Mehrkosten beenden. Da die Kosten für die Regelenergie Teil der Netzentgelte sind, kann dies zu einer Begrenzung oder sogar Senkung der Netzkosten beitragen. Die Bundesnetzagentur wurde beauftragt, die rechtlichen und technischen Voraussetzungen zur Zusammenlegung der vier Regelzonen zu prüfen und so eine Zusammenlegung vorzubereiten.

d) Engpassmanagement/ grenzüberschreitender Stromhandel

Die Monopolkommission hat bedauert, dass ein grenzüberschreitender Handel aufgrund der zu geringen Kapazitäten an den Grenzübergangsstellen und eines nicht bedarfsgerechten Engpassmanagements nur in geringem Maße stattfand. Sie hat angeregt, die erzielten Engpassmanagementlösungen, die sich durch die Versteigerung von Grenzkuppelstellen ergeben, zur Beseitigung der Engpässe zu verwenden und damit nicht zur Absenkung der Netzentgelte. Insgesamt plädiert sie für einen weiteren Ausbau der grenzüberschreitenden Netzkapazitäten.

Die nationalen Regulierungsbehörden sind seit Dezember 2006, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 (Stromhandelsverordnung) für die Umsetzung der in der gesamten Europäischen Union verbindlichen Engpassmanagementleitlinien zuständig. Ein Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur war seitdem die Umsetzung der Transparenzvorschriften dieses Anhangs in regionalen Initiativen, in denen Deutschland Mitglied ist, und zwar in den regionalen Initiativen Nordeuropa, Zentralwesteuropa, Zentralosteuropa und Zentralsüdeuropa.

Zur Unterstützung der Anbietervielfalt in Deutschland ist auch eine Verbesserung des grenzüberschreitenden Stromaustausches erforderlich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie arbeitet deshalb mit den Nachbarstaaten und der Europäischen Kommission an einem verbesserten Management grenzüberschreitender Engpässe. Im Rahmen des so genannten Pentilateralen Energieforums zwischen Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten haben diese fünf EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit den Regulierungsbehörden, den Netzbetreibern und den Strombörsen im Juni 2007 eine Absichtserklärung unterzeichnet, deren Ziel ist, bis Ende 2008 eine gemeinsame Plattform für den grenzüberschreitenden Stromaustausch zu entwickeln.

Die Bundesnetzagentur hat am 29. September 2008 ihren zweiten Bericht zu den Einnahmen der deutschen Übertragungsnetzbetreiber aus den Engpassmanagementverfahren an den deutschen Grenzen veröffentlicht. Aus dem Bericht ergibt sich, dass die deutschen Übertragungsnetzbetreiber zwar den Großteil der Einnahmen noch zur Senkung der Netznutzungsentgelte verwendet haben. Sie haben jedoch erstmals auch einen Teil der Einnahmen in den Ausbau der Übertragungsnetze investiert. Damit wird nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur den europäischen Vorgaben zum grenzüberschreitenden Stromhandel entsprochen. Darüber hinaus haben Bundesregierung und Bundesnetzagentur weitere Fortschritte bei der Verbesserung und Optimierung der Engpassmanagementverfahren erreicht. So sollen zukünftig insbesondere auch regionale Auktionsbüros die Durchführung der Engpassmanagementmechanismen zwischen den Übertragungsnetzbetreibern erleichtern.

Regulierungsbehörden, Übertragungsnetzbetreiber und Strombörsen arbeiten an einer Verbesserung des grenzüberschreitenden Stromhandels. Das so genannte Market-Coupling ist ein Modell für den Volumens- und Kapazitätsausgleich zwischen Marktgebieten und soll eine effiziente Koordination von Erzeugung und Übertragung, insbesondere bei Engpässen, ermöglichen. Dieses Verfahren soll zwischen Deutschland und dem skandinavischen Markt durch das Gemeinschaftsunternehmen EMCC (European Market Coupling Company) dreier Übertragungsnetzbetreiber und der zwei beteiligten Börsen durchgeführt werden. Für 2009 sind die Marktkopplung im zentralwesteuropäischen Markt sowie die Schaffung einer entsprechenden Schnittstelle zwischen dem westeuropäischen und dem nordischen Markt vorgesehen. Es wird erwartet, dass die derzeitigen Bemühungen zur grenzüberschreitenden Verbindung der Strommärkte auch positive Auswirkungen auf die Spotmarktentwicklung haben werden, da sie zu größeren relevanten Märkten führen und damit auch einen Beitrag zu mehr Wettbewerb auf europäischer Ebene leisten wird.

e) Börsenhandel

Die Monopolkommission schlägt die Schaffung eines weiteren Beteiligten beim Börsenhandel vor. Eine spezielle Marktüberwachungsstelle sollte nach ihren Vorstellungen ein Market Monitoring durchführen, um marktrelevante Daten zu erheben und die Bietstrategien der Börsenteilnehmer auf marktkonformes Handeln und Manipulationsversuche zu überprüfen.

Die Veröffentlichung einer Vielzahl relevanter Daten ist inzwischen bereits durch die neuen Vorgaben der Bundesnetzagentur vorgesehen. Wichtige zusätzliche Informationsmöglichkeiten ergeben sich aus den Maßnahmen, die auf nationaler Ebene im Rahmen der Transparenzinitiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit den großen Stromerzeugerverbänden BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.), VKU (Verband Kommunaler Unternehmen e. V.) und VIK (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e. V.) vereinbart wurden und auf die umfas-

sende Veröffentlichung von Erzeugungsdaten zielen. Die Daten sollen ab Anfang 2009 auf der Internetseite der EEX (European Energy Exchange AG) veröffentlicht werden. Mit der einheitlichen, zentralen Veröffentlichung von Kraftwerksdaten wird eine umfassende Vergleichbarkeit der Daten und ein deutlich verbesserter Überblick über die Gesamtsituation des Marktes gewährleistet werden.

Die Bundesregierung hat am 27. August 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie beschlossen (Beteiligungsrichtlinienumsetzungsgesetz)¹¹. Der Gesetzentwurf beinhaltet in seinem Artikel 5 auch eine Änderung des Börsengesetzes, die zu mehr Transparenz bei der Strompreisbildung im Großhandel führen soll. Hierzu soll § 7 des Börsengesetzes geändert werden. Die Rechte der Handelsüberwachungsstellen an den Energiebörsen sollen gestärkt werden, wodurch die Transparenz und Aufsicht im Stromgroßhandel weiter verbessert wird. Zukünftig sollen auch Daten solcher außerbörslichen Geschäfte erfasst werden, deren Abwicklung über die von der Börse angebotenen Systeme erfolgt. Die Aufdeckung etwaiger Fälle von Marktmanipulationen soll auf diese Weise erleichtert werden.

Darüber hinaus sieht auch das derzeit in Verhandlung befindliche Dritte EU-Binnenmarktpaket eine Reihe von Vorschriften zur Steigerung der Transparenz im Stromhandel vor.

Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob auf der Grundlage dieser Maßnahmen nicht bereits das erforderliche Transparenzniveau erreicht wird.

Mit der Verbesserung der Markttransparenz im Stromgroßhandel und der Strompreisbildung an der EEX wird sich im Dezember 2008 ein Bericht einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe an die Wirtschaftsministerkonferenz befassen. Der Bericht wird die im letzten Jahr erreichten Verbesserungen untersuchen sowie mögliche Maßnahmen zur Steigerung des Anteils der an der Börse abgewickelten Stromhandelsaktivitäten analysieren.

III. Aufsicht über die Strom- und Gaspreise

Ein günstiges Energiepreisniveau ist nicht allein durch die Netzregulierung zu erreichen. Die Netzentgelte tragen im Strombereich nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur im Monitoringbericht 2008 bei Haushaltskunden zwar nur noch zu knapp 30 Prozent zum Strompreis bei. Das derzeitige Energiepreisniveau ist aber ein Hinweis darauf, dass der Wettbewerb insbesondere in den Berei-

chen Erzeugung und Großhandel noch intensiviert werden muss.

Eine funktionierende Wettbewerbsordnung braucht in den für Wettbewerb offenen Bereichen auch ein wirksames allgemeines Kartellrecht. Die Aufsicht erfolgt hier durch die allgemeinen Kartellbehörden auf der Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und des Wettbewerbsrechts der Europäischen Gemeinschaften. Geschützt werden die Marktteilnehmer unter anderem auch vor einem Missbrauch marktbeherrschender Stellungen, z. B. dem Fordern missbräuchlich überhöhter Preise durch einen Versorgungsmonopolisten. Um die kartellrechtliche Preismissbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Versorgungsunternehmen noch effizienter zu gestalten, ist mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht verschärft worden. Die Änderung des GWB ist am 22. Dezember 2007 in Kraft getreten und bis 2012 befristet. Bis dahin sollen im Bereich der Energieversorgung die eingeleiteten strukturellen Maßnahmen für mehr Wettbewerb greifen.

Der neu eingefügte § 29 GWB beinhaltet einen größeren Handlungsspielraum der Kartellbehörden bei der Anwendung des Vergleichsmarktkonzeptes (Erweiterung des Kreises der Vergleichsunternehmen und der Vergleichsmärkte), ein ausdrückliches Verbot von Entgelten, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten, in kartellbehördlichen Verfahren eine Beweislastumkehr zulasten der Energieversorger bei der Rechtfertigung hoher Vergleichspreise. Die kartellbehördlichen Missbrauchsverfügungen sind ferner sofort vollziehbar.

Wie die in diesem Jahr von den Kartellbehörden auf der Grundlage der neuen Vorschrift eingeleiteten und zum Teil bereits abgeschlossenen Verfahren zeigen, entfaltet das Instrument nunmehr die ersten positiven Wirkungen für die Verbraucher. Im Gasbereich, bei dem die wettbewerbliche Entwicklung gerade im Haushaltskundenbereich bisher noch hinter der Entwicklung im Strombereich zurückgeblieben ist, wurden vom Bundeskartellamt erste Erfolge erzielt. Gaspreismissbrauchsverfahren gegen sechs regionale Gasversorger wurden vom Bundeskartellamt bereits abgeschlossen, nachdem die Versorger freiwillige finanzielle Zusagen zugunsten der betroffenen Verbraucher abgegeben haben. Die bereits für den Beginn der Heizperiode angekündigten teilweise deutlichen Erhöhungen der Gaspreise hätten für die Verbraucher zu erheblichen finanziellen Belastungen geführt. Dem konnte vom Bundeskartellamt mit Hilfe des neuen § 29 GWB entgegengewirkt werden. Weitere Entscheidungen werden zum Jahresende erwartet. Ähnliche Erfolge vermelden auch Landeskartellbehörden.

¹¹ Bundestagsdrucksache 16/10536.

Anhang

Übersicht zu substantiellen Änderungen des Energiewirtschaftsrechts in dieser Legislaturperiode	
Bereits in Kraft getretene Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes	
Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833)	Aufnahme von Vorschriften zur Planungsbeschleunigung zur Netzanbindung von Offshore-Windparks in das Energiewirtschaftsgesetz
Gesetzes zur Bekämpfung von Preismisbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2966)	Verschärfung der kartellrechtlichen Preismisbrauchsaufsicht bei Strom und leitungsgebundenem Gas im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Überwiegend redaktionelle Ergänzungen des Energiewirtschaftsgesetzes durch Artikel 2 des Gesetzes.
Gesetz zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb vom 29. August 2008 (BGBl. I S. 1790)	Ergänzung der Vorschriften zur Messung und zu Energielieferverträgen im Energiewirtschaftsgesetz
Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2101)	Überwiegend redaktionelle Ergänzungen des Energiewirtschaftsgesetzes durch Artikel 2 des Gesetzes
Laufende Gesetzgebungsverfahren mit Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes	
Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze Stand: Zuleitung des Gesetzentwurfs an Deutschen Bundestag	Der Gesetzentwurf enthält Vorschriften zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Bau neuer Höchstspannungsnetze
Bereits in Kraft getretene neue und geänderte Rechtsverordnungen	
Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Bundesnetzagentur nach dem Energiewirtschaftsgesetz (Energiewirtschaftskostenverordnung – EnWGKostV) vom 14. März 2006 (BGBl. I S. 540)	Gebührenverordnung
Verordnung zum Erlass von Regelungen des Netzanschlusses von Letztverbrauchern in Niederspannung und Niederdruck vom 1. November 2006 (BGBl. I S. 2477)	Artikel 1 enthält die Niederspannungsanschlussverordnung (NAV), Artikel 2 die Niederdruckanschlussverordnung (NDAV) sowie Artikel 3 Änderungen der Stromnetzzugangsverordnung, der Gasnetzzugangsverordnung, der Stromnetzentgeltverordnung und der Konzessionabgabenverordnung
Verordnung zum Erlass von Regelungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung im Energiebereich vom 26. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2391)	Artikel 1 enthält die Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV) und Artikel 2 die Gasgrundversorgungsverordnung (GasGVV)
Verordnung zur Regelung des Netzanschlusses von Anlagen zur Erzeugung von elektrischer Energie (Kraftwerks-Netzanschlussverordnung – KraftNAV) vom 26. Juni 2007 (BGBl. I S. 1187)	Verordnung regelt Bedingungen für den Netzanschluss bestimmter Kraftwerke an das Hoch- und Höchstspannungsnetz
Verordnung zum Erlass und zur Änderung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Energie-regulierung vom 29. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2529)	Artikel 1 enthält die Anreizregulierungsverordnung (ARegV), Artikel 2 Änderungen der Stromnetzentgeltverordnung sowie Artikel 3 Änderungen der Gasnetzentgeltverordnung
Verordnung zur Änderung der Gasnetzzugangsverordnung, der Gasnetzentgeltverordnung und der Anreizregulierungsverordnung vom 8. April 2008 (BGBl. I S. 693)	Gegenstand der Verordnung sind Vorschriften zur Erleichterung der Einspeisung von Biogas in das Erdgasnetz
Verordnung zum Erlass von Regelungen über Messeinrichtungen im Strom- und Gasbereich Vom 22. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2006)	Die Verordnung konkretisiert die Vorschriften des Gesetzes zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb und enthält ergänzende Befugnisse der Bundesnetzagentur

