

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gudrun Kopp, Jens Ackermann,
Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/12935 –**

Wettbewerb auf dem Gasmarkt

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach der Rekordhöhe des Gaspreises 2008 zeichnen sich am Ende der Heizsaison 2009 deutliche Preissenkungen ab. Diese Senkungen sind aber nicht Folge von zunehmendem Wettbewerb sondern sie beruhen auf der Kopplung des Gaspreises an den Rohölpreis. In Bezugsverträgen sowohl auf der Importstufe als auch in Verträgen der Importeure mit den regionalen Weiterverteilern ist die Öl-/Gaspreisbindung die dominierende Praxis. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher stellt sich die Frage, ob die Preissenkung zeitlich und von ihrem Umfang her so weitergegeben wird, wie die Erhöhungen der Gaspreise unter Berufung auf steigende Ölpreise in der Vergangenheit. In der Praxis enthalten zahlreiche Gaslieferverträge mit Endkunden Preisanpassungsklauseln, die dem Gasversorger bei sinkendem Preisniveau das Recht einräumen zu einem Zeitpunkt seiner Wahl die gesunkenen Bezugspreise an seine Kunden weiterzugeben. Der Bundesgerichtshof hat diese Tatsache in einem Urteil vom 4. März 2008 als wesentlichen Grund dafür genannt, warum nach Auffassung des Gerichts solche einseitigen Preisanpassungsrechte des Gasversorgers gegen die Gebote von Treu und Glauben verstoßen und damit unwirksam sind.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den derzeitigen Stand der Entwicklung des deutschen Gasmarktes und des Wettbewerbs auf dem Gasmarkt generell?

Seit dem Inkrafttreten des Energiewirtschaftsgesetzes haben sich die Voraussetzungen für die Entstehung von Wettbewerb verbessert und die Bereitschaft der Gasverbraucherinnen/-verbraucher – insbesondere auch der Haushaltskunden – erhöht, ihren Gaslieferanten zu wechseln. Zu diesem Ergebnis kommen auch die Monitoringberichte der Bundesnetzagentur nach dem Energiewirtschaftsgesetz. Diese Entwicklung ist grundsätzlich positiv und daher zu begrüßen, allerdings ist davon auszugehen, dass die Wechselraten grundsätzlich noch erheblich steigerungsfähig sind. Zwar lässt sich eine Steigerung der Wechselrate beobachten, jedoch unterscheidet sich diese je nach Kundenkategorien stark. Im Haushalts-

kundenbereich ermittelte die Bundesnetzagentur in ihrem Monitoringbericht eine Wechselquote von einem Prozent. Das Bundeskartellamt geht wegen der schwer prognostizierbaren wettbewerblichen Entwicklung noch von einer engen netzbezogenen Marktabgrenzung und deshalb davon aus, dass die dort jeweils etablierten Gaslieferanten (Grundversorger) auf dem Markt für die Belieferung von Haushaltskunden nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung innehaben.

2. Welche Maßnahmen zur Verbesserung der wettbewerblichen Strukturen (nicht der Preisaufsicht) des Gasmarktes hat die Bundesregierung in den vier vergangenen Jahren getroffen, und welche weiteren Schritte sind zukünftig geplant, um den Wettbewerb auf dem Gasmarkt weiter voranzubringen?

Die Bundesregierung hat die Voraussetzungen für die Verbesserung der wettbewerblichen Strukturen auf dem Gasmarkt geschaffen, indem mit Inkrafttreten des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 2005 allen Kunden das Recht eingeräumt wurde, ihren Gaslieferanten frei wählen zu können. Die Bundesregierung unterstützt zudem die Arbeit der Bundesnetzagentur mit Blick auf die Zusammenlegung noch vorhandener Marktgebiete. Die Bundesregierung prüft darüber hinaus im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Gasnetzzugangsverordnung, welche weiteren Schritte erforderlich sind, um die wettbewerblichen Strukturen auf dem Gasmarkt zu stärken.

3. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um sicherzustellen, dass sinkende Gasbezugspreise ebenso an die Endkunden weitergegeben werden, wie es in den vergangenen Jahren mit den gestiegenen Bezugskosten der Fall war?

Gaspreise unterliegen keiner generellen Preisaufsicht. Die Bundesregierung geht davon aus, dass zunehmender Wettbewerb dafür sorgt, dass Gasversorger ihre Preise unter Berücksichtigung der Höhe ihrer Gasbezugskosten wettbewerblich gestalten. Sollte im Einzelfall die Nichtweitergabe gesunkener Gasbezugskosten durch einen marktbeherrschenden Gasversorger gegen das kartellrechtliche Missbrauchsverbot verstoßen, können die zuständigen Kartellbehörden diesen Fall aufgreifen oder betroffene Kunden zivilrechtlich dagegen vorgehen.

4. Hält die Bundesregierung die Methodik der Gutachter der Studie der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes zu diesem Thema, für wissenschaftlich solide?

Wenn ja, teilt die Bundesregierung die Ergebnisse des Gutachtens, die deutschen Gasversorger gäben nur rund die Hälfte der möglichen Preissenkungen an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiter, und wenn ja, welche Ursachen sieht die Bundesregierung dafür?

Zur Frage der Preissenkung wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Sieht die Bundesregierung in den Ergebnissen der Studie ein Zeichen für mangelnden Wettbewerb auf dem Gasmarkt?

Völlig unabhängig von der Studie beurteilt die Bundesregierung die Wettbewerbssituation auf den Gasmärkten wie in Antwort zu Frage 1 dargelegt.

6. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zu den einzelnen in der oben genannten Studie unter Punkt 7 aufgeführten Handlungsoptionen?

Die Bundesregierung prüft kontinuierlich, ob neue Handlungsoptionen zur Verbesserung der Wettbewerbssituation auf den Energiemärkten beitragen könnten. Sie betrachtet die Erhöhung der Liquidität am Markt und eine Verbesserung des Zugangs möglichst vieler neuer Anbieter zu größeren Gasmengen als sehr wichtige Faktoren für mehr Wettbewerb auf den deutschen Gasmärkten. Sie arbeitet deshalb daran, hierfür hinreichende Anreize für alle Marktteilnehmer, die für das Funktionieren des Systems gebraucht werden, zu setzen und diese zu optimieren. Gasauktionen erscheinen dabei als flächendeckende Lösung nicht die geeignetste Option und sind, wie im Gutachten zutreffend erkannt, grundsätzlich nicht erzwingbar. Zwangsversteigerungen können im Einzelfall, z. B. bei einem festgestellten Marktmachtmissbrauch durch marktbeherrschende Gasanbieter als kartellrechtliche Abhilfemaßnahme angeordnet werden, wie dies in Kartellverfahren schon geschehen ist. Welche Maßnahmen in Bereichen wie z. B. Zugang zum Gasnetz, Transportkapazitäten, Kapazitätsbewirtschaftung erforderlich sind, wird derzeit im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Rahmen der Überarbeitung der Gasnetzzugangsverordnung und von der Bundesnetzagentur geprüft. Erkenntnisse werden auch aus der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes zur Kapazitätssituation in den Fernleitungsnetzen erwartet.

7. Wie stellt sich die Bundesregierung zu den Ergebnissen eines aktuellen Rechtsgutachtens der Professoren Dr. Sigfried Klaue und Dr. Hans-Peter Schwintowski der Berliner Humboldt-Universität, nach dem der im Dezember 2007 in Kraft getretene § 29 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen den Wettbewerb behindert, da er einen rechtlichen Zwang für jeden Anbieter auslöse, sich am billigsten Anbieter auszurichten und damit im Ergebnis zur Gleichpreisigkeit im Markt führt?

Die Bundesregierung teilt die von den Professoren Dr. Sigfried Klaue und Dr. Hans-Peter Schwintowsky geäußerte Auffassung nicht. Sie beruht auf der unzutreffenden Prämisse, dass jede Abweichung vom Preis eines Vergleichsunternehmens als missbräuchlich überhöhter Preis im Sinne des § 29 GWB zu qualifizieren ist. Dabei wird übersehen, dass im Gesetzgebungsverfahren klar gestellt wurde, dass auch eine Missbrauchsfeststellung nach § 29 GWB – wie allgemein von der Rechtsprechung in Preismissbrauchsfällen gefordert – voraussetzt, dass der verglichene Preis erheblich über dem Vergleichspreis liegt. Die Aufgabe des noch im Regierungsentwurf vorgesehenen Verzichts auf den so genannten Erheblichkeitszuschlag unterstreicht, dass die Missbrauchsvorschrift keine Gleichpreisigkeit am Markt verordnet.

8. Welche Hindernisse stehen nach Auffassung der Bundesregierung einem börslich organisierten deutschlandweiten Spotmarkt für L- bzw. H-Gas entgegen?

Die Energiebörse EEX in Leipzig hat am 1. Juli 2007 den Börsenhandel für Gas aufgenommen. Es ist letztendlich Sache der Marktteilnehmer, wie diese den Börsenhandel annehmen. An den virtuellen Handelspunkten der Marktgebiete wird schon seit längerer Zeit mit Gas gehandelt.

9. Falls keine Hindernisse bestehen, warum sind die Gasmärkte immer noch regional zersplittert?

In der Vergangenheit hat sich die Anzahl der Marktgebiete deutlich verringert. Die Bundesregierung unterstützt diese Entwicklung.

10. Wann ist mit der Vorlage einer geänderten Zugangsverordnung für das Gasnetz durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) zu rechnen; welche Änderungen sind geplant und welche Wirkungen erwartet sich die Bundesregierung davon?

Gegenwärtig erfolgt auf Basis inhaltlicher Grundpositionierungen die Ausformulierung des Textes der neu zu fassenden Gasnetzzugangsverordnung. Ziel ist, eine – auch längerfristig – tragfähige Lösung für die komplexe Gasnetzzugangsfrage zu entwickeln. Die Vorlage einer neuen Verordnung soll auf Basis gründlicher Vorarbeiten zeitnah erfolgen und insbesondere die weitere Verringerung der Marktgebietsanzahl, Investitionssicherheit für genau definierte Betreiber neuer Speicheranlagen und neuer Gaskraftwerke, sowie die Neuordnung der Kapazitätsvergabe adressieren. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese Maßnahmen die Versorgungssicherheit stärken und die Voraussetzungen für den Gasnetzzugang neuer Marktteilnehmer verbessern werden.

11. Wann werden erste Ergebnisse der laufenden Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zu der deutschen Gasgroßhandelsstufe vorliegen?

Die eingeleitete Sektoruntersuchung im Gasbereich untersucht die Kapazitätssituation in den deutschen Fernleitungsnetzen. Die Frist zur Beantwortung der zweiten Fragerunde endet für die Unternehmen in der 22. Kalenderwoche. Das Bundeskartellamt geht davon aus, nach Auswertung der Informationen erste Ergebnisse noch im Laufe dieses Halbjahres mitteilen zu können.

12. Wie kann vor dem Hintergrund, dass ein großer deutscher Gasimporteur seinen Kunden die Vereinbarung von Festpreisen zur Absicherung gegen steigende Preise anbietet, die von der Bundesregierung positiv bewertete Bindung des Gaspreises an Ölindizes in Gasimportverträgen weiter Bestand haben, wenn sich der Importeur freiwillig der Möglichkeit begibt, ölpreisbedingte Preissteigerungen im Einkauf an seine Kunden weitergeben zu können?

Das Angebot von Festpreisen für Kunden von gasimportierenden Versorgern ist Teil deren Marketingstrategie. Dabei trägt das Unternehmen das Risiko der steigenden Gasbeschaffungskosten, der Kunde das Risiko der Verringerung der Gasbeschaffungskosten und damit der Gaspreise. Entsprechende Angebote sind eine unternehmerische Entscheidung und stehen nicht im Zusammenhang mit der Ölpreisbindung bei Gasbezugsverträgen mit ausländischen Erzeugern und Lieferanten.

13. Welche Mengen an Biogas wurden 2008 in das deutsche Gasnetz eingespeist?

Im Jahr 2008 wurden ca. 42,8 Millionen Kubikmeter Biogas in das Erdgasnetz eingespeist.

14. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Potential für Biogas bis 2015 ein?

Mit der Umsetzung des integrierten Energie- und Klimaprogramms wurden die Einspeisebedingungen für Biogas in das Erdgasnetz deutlich verbessert. Im Rahmen der Änderung wird für das Jahr 2020 ein Einspeisepotential von sechs Milliarden Kubikmeter Biogas in das Erdgasnetz gesehen. Schätzungen für das Jahr 2015 liegen derzeit noch nicht vor.

15. Welche Herausforderungen sieht die Bundesregierung hinsichtlich des Wettbewerbs auf dem europäischen Gasmarkt, und welche konkreten Schritte wird die Bundesregierung ergreifen, um diesen Herausforderungen zu begegnen?

Die Gasmärkte in Europa sind gegenwärtig noch regional geprägt, so dass eine Abschätzung der Herausforderungen hinsichtlich des Wettbewerbs auf einem europäischen Gasmarkt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden kann. Die Bundesregierung arbeitet in regionalen sowie EU-weiten Initiativen mit, um die Voraussetzungen für eine zunehmend EU-weite Integration der regionalen bzw. nationalen Gasmärkte zu verbessern.

16. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem russischen Vorschlag einer Energie-Charta, wie sie der russische Präsident Dmitri Medwedjew kürzlich vorgeschlagen hat, und welche Maßnahmen will die Bundesregierung bezüglich der Energie-Charta ergreifen?

Die Bundesregierung begrüßt den in den Vorschlägen zum Ausdruck kommenden Willen Russlands, seine internationalen Energiebeziehungen auf eine stabile rechtliche Grundlage zu stellen. Nicht zuletzt der jüngste Gasstreit hat gezeigt, dass internationale Regelwerke wichtig sind und von allen Partnern beachtet werden müssen. Die Bundesregierung hält es für notwendig, dass auch für Transitfragen belastbare Vereinbarungen gefunden werden, auf die alle Beteiligten sich verlassen können und die eine Wiederholung von Entwicklungen wie zu Beginn des Jahres 2009 in Zukunft nicht mehr zulassen. Ganz neue Verträge auszuhandeln, die offenbar den bestehenden völkerrechtlich bindenden Energiechartavertrag ablösen sollen, erscheint sehr ambitioniert und würde voraussichtlich viele Jahre dauern. Die russischen Vorschläge sollten dennoch genau geprüft werden. Zudem müssen Wege gefunden werden, wie auf Basis des bisher Erreichten künftige Energiekrisen besser entschärft werden können.

17. Welche Ergebnisse wird die vom BMWi eingesetzte Arbeitsgruppe zur Gasversorgungssicherheit in die europäische Diskussion zu diesem Thema einbringen?

Bei dem Thema Gasversorgungssicherheit soll nach Auffassung der Bundesregierung das Prinzip der abgestuften Verantwortung der Akteure und der Grundsatz der Subsidiarität erhalten bleiben. In erster Linie sind für die Finanzierung der Infrastruktur und die Gasbeschaffung die Unternehmen verantwortlich. Wichtig ist darüber hinaus, dass alle EU-Mitgliedstaaten Mindeststandards für die Versorgungssicherheit erfüllen. Die deutschen Gasversorgungsunternehmen haben für den 10. und 11. Juni dieses Jahres unter der Schirmherrschaft von dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg eine internationale Gasplattform einberufen, auf dem Unternehmen Fragen zur Versorgungssicherheit klären und diese damit weiter stärken können.

18. Ist nach den Erkenntnissen der Bundesregierung der vertragliche Zugang von Gashandelsunternehmen, die nicht über eigene Speicher verfügen, zu Speicherkapazitäten und Speicherdienstleistungen im Markt zu Bedingungen gegeben, die solchen Marktteilnehmern faire Chancen im Wettbewerb mit integrierten Gasversorgungsunternehmen eröffnen?

Die Bundesregierung hat sich bei Umsetzung der EG-Gasbinnenmarkttrichtlinie 2003/55/EG im Jahr 2005 aufgrund der Struktur des Speichermarktes für den verhandelten Speicherzugang entschieden. Kernstück dieses Zugangs ist die Freiheit der Marktteilnehmer über die vertraglichen Bedingungen des Speicherzugangs frei zu verhandeln und eine Einigung zu erzielen. Soweit der Speicherzugang für die Belieferung von Kunden technisch oder wirtschaftlich erforderlich ist, gewährt das Energiewirtschaftsgesetz allen – d. h. auch den Marktteilnehmern, die keine eigenen Speicher besitzen – einen Anspruch auf diskriminierungsfreien Speicherzugang. Dieser Anspruch kann vor der Bundesnetzagentur im Wege des Missbrauchsverfahrens durchgesetzt werden.

19. Welchen Fortschritt haben die folgenden Initiativen auf europäischer Ebene seit Anfang des Jahres gemacht und welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in diesem Zusammenhang seit Anfang des Jahres ergriffen:
- a) der Ausbau eines Geflechts von Energiebeziehungen durch gezielte Dialoge und Partnerschaften, um die Annäherung der Energiepolitiken,
 - b) der Abschluss eines Energiekapitels im Rahmen des Partnerschafts- und Koperationsfolgeabkommens (PKA) mit Russland,
 - c) die Weiterführung und Intensivierung des Dialogs mit wichtigen Produzenten-, Transit- und Verbraucherländern mit Hilfe verschiedenster Instrumente und Foren?

Die Teilfragen a bis c werden zusammen beantwortet. Die Bundesregierung wirkt bei der Gestaltung der EU-Energieaußenpolitik in den Gremien des Europäischen Rates mit. Bei Dialogen mit wichtigen Produzenten-, Transit- und Verbraucherländern handelt es sich um fortlaufende Prozesse. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft wurde mit dem Energie-Aktionsplan, der vom Europäischen Rat am 8. und 9. März 2007 verabschiedet worden ist, die Schwerpunktsetzung der gemeinsamen Energieaußenpolitik festgelegt. Dort heißt es auch u. a., dass der Aushandlung und dem Abschluss eines Folgeabkommens zum PKA mit Russland insbesondere in Bezug auf Energiefragen eine wichtige Bedeutung zukommt. Verhandlungen über dessen Energiekapitel waren für den 2. und 3. Juni 2009 anberaumt.

