

Verbraucherschutz im deutschen Energiewirtschaftsrecht

Michael KUXENKO
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Thema meines Vortrags ist der Verbraucherschutz im deutschen Energiewirtschaftsrecht. Das Energiewirtschaftsrecht umfasst in Deutschland das Recht der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas.¹ Nicht umfasst sind die Versorgung mit Fernwärme und mit sonstigen Energieträgern (z.B. Mineralöl oder Flüssiggas).

Das Thema Verbraucherschutz kann nicht losgelöst von den aktuellen Entwicklungen im Energiesektor betrachtet werden. Der Ordnungsrahmen der Energiewirtschaft hat in den letzten Jahren eine grundlegende Umwälzung erfahren. Die deutschen Strom- und Gasmärkte sind im Jahre 1998 in Vorgriff auf entsprechende europäische Vorgaben vollständig für den freien Wettbewerb geöffnet worden.² Dies bedeutete vor allem, dass die bis dahin bestehenden Gebietsmonopole der etablierten Energieversorgungsunternehmen ersatzlos aufgehoben und die Möglichkeit des freien Netzzugangs für alle Lieferanten geschaffen wurde.

Die Liberalisierung der Energiemärkte hat auch den Energieverbrauchern vollkommen neue Konsumerfahrungen gebracht. Bis dahin wurden Energieversorgungsunternehmen angesichts der bestehenden Monopole und der Tatsache, dass die Versorger meist (zumindest zu großen Teilen) im Eigentum des Bundes, der Länder oder der Kommunen standen, oftmals als Träger hoheitlicher Aufgaben angesehen. Nach diesem Verständnis nahmen diese Unternehmen mit der Energieversorgung Aufgaben der sogenannten Daseinsvorsorge für die Bürger wahr.

Dies hat sich mit der Marktöffnung im Jahre 1998 grundlegend geändert. Strom und Gas waren plötzlich nur noch Konsumgüter wie andere auch. Erstmals in Deutschland gab es breit angelegte Werbekampagnen für Stromlieferanten, neue unabhängige Anbieter umwarben die Kunden und auch etablierte Energieversorgungsunternehmen versuchten Kunden in den ehemals geschlossenen Versorgungsgebieten der Konkurrenz zu akquirieren.

Während im Großkundenbereich die neue Möglichkeit des Lieferantenwechsels sofort nach der Marktöffnung dankbar angenommen wurde und die Preise seit 1998 stark fielen, war im Kleinkundenbereich, d.h. bei den Haushalts- und kleineren Gewerbetunden, eine gewisse Zurückhaltung beim Versorgerwechsel zu konstatieren.³

Dies hing zum einen sicher damit zusammen, dass die rechtlich bestehende Marktöffnung in der Praxis noch vielen Schwierigkeiten begegnete. Bei Stromlieferungen an Kleinverbraucher waren diese Schwierigkeiten besonders groß, weil von Hochspannung oder Hochdruck bis in das Niederspannungs- oder Niederdrucknetz in der Regel alle Netzebenen genutzt und in der Anfangsphase Verträge mit den entsprechenden Netzbetreibern abgeschlossen werden mussten.

¹ § 1 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 24. April 1998, BGBl. I S. 730.

² Grundlage bildete das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998, BGBl. I S. 730.

³ Hierzu siehe auch den Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen vom 31.08.2003 (Monitoring-Bericht des BMWA), Bundestagsdrucksache 15/1510, S. 27 ff.

Zum anderen fiel es dem Kleinverbraucher aber einfach nur schwer, sich von seinen herkömmlichen Gewohnheiten zu trennen. Er war es gewohnt, dass Strom und Gas von seinem örtlichen Versorger bereitgestellt wurden. Hierfür zahlte er jeden Monat „Gebühren“ – eigentlich ein Begriff für Entgelte, die für ein hoheitliches Handeln erhoben werden.

Nur ca. 5 bis 7 % der Kleinkunden haben in Deutschland in den letzten sechs Jahren den Energielieferanten gewechselt; bei den Großkunden waren es ca. 35 %. Immerhin sind ca. 25 bis 50 % der Kleinverbraucher bei ihrem alten Lieferanten in einen günstigeren Wettbewerbsstarif gewechselt.⁴

Bereits dieser kurze Überblick über die Entwicklung der Energielandschaft in Deutschland zeigt, dass der Verbraucher seit der Liberalisierung mit völlig neuen Marktverhältnissen zurechtkommen muss. Dabei zeigt sich, dass es ihm bei der Versorgung mit Energie offensichtlich nicht nur auf den Preis ankommt (denn dann hätten seit 1998 mit Sicherheit mehr Kunden den Lieferanten gewechselt). Im Folgenden will ich näher auf die Interessenlage der Energieverbraucher und auf die Frage eingehen, wie das deutsche Energierecht den Schutz dieser Interessen gewährleistet.

Was sind die schützenswerten Interessen der Energieverbraucher?

In § 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)⁵ heißt es, dass der Zweck des Gesetzes eine „möglichst sichere, preisgünstige und umweltverträgliche Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit“ ist. Mit diesen drei Gesetzeszielen dürften im Wesentlichen auch die Interessen der Energieverbraucher umschrieben sein: Sicherheit, Preisgünstigkeit, Umweltverträglichkeit.⁶

Die Versorgung muss *sicher* sein, d.h. sie soll ohne technische Störungen oder Unterbrechungen verlaufen. Hierzu gehört auch, dass die Versorgung mittel- bis langfristig gesichert ist, z.B. durch die Bereithaltung ausreichender Reserven an Primärenergieträgern, die Vermeidung einseitiger Abhängigkeit von einzelnen Förderregionen von Primärenergieträgern oder die Sicherstellung ausreichender Investitionen in die Netze zur Vermeidung von Black-outs wie jüngst in den USA oder in Italien.

Weiterhin soll die Versorgung natürlich möglichst *preisgünstig* sein. Dies bedeutet nicht, dass sie immer möglichst billig sein muss. Jedoch muss das Preis-Leistungs-Verhältnis stimmen und die lebensnotwendige Energie muss zumindest bezahlbar sein.

Schließlich legen die Verbraucher angesichts von Klimawandel und der Endlichkeit fossiler Energieressourcen zunehmend Wert darauf, dass die Energie *umweltverträglich*, d.h. in einer nachhaltigen Art und Weise zur Verfügung gestellt wird.

Diese Ziele des deutschen Energierechts dienen den Interessen aller Energieverbraucher, vom Großunternehmen bis zum Ein-Personen-Haushalt oder kleinen

⁴ Monitoring-Bericht des BMWA vom 31.08.2003, Bundestagsdrucksache 15/1510, S. 27 ff.; bei kleinen Gewerbekunden war die Wechselrate größer als bei Haushaltskunden.

⁵ Siehe oben Fußnote 1. Die zitierten Normen beziehen sich auf das derzeit noch geltende EnWG. Im Grundsatz werden sie weitgehend inhaltsgleich in das derzeit in der Novellierung befindliche EnWG übernommen.

⁶ Im Einzelnen zum Inhalt der drei Gesetzesziele Kuxenko, Umweltverträgliche Energieversorgung, Baden-Baden 2004, S. 50 ff. und S. 80 ff.

Handwerksbetrieb. Insofern ist das gesamte Energierecht immer auch Verbraucherschutzrecht.

Zudem sind alle Energieverbraucher auch deshalb schützenswert, weil ihnen mit den Energieversorgern regelmäßig marktstarke oder marktbeherrschende Unternehmen, im Bereich des Netzbetriebs sogar Monopolisten gegenüberstehen. Deshalb ist es auch eines der wichtigsten Ziele des neueren Energierechts, den Wettbewerb zum Vorteil aller Verbraucher zu fördern.⁷

Darüber hinaus gab es im Energierecht aber auch immer Regelungen, die im Besonderen den Schutz der *Kleinverbraucher*, d.h. der Haushalts- und kleinen Gewerbetreibenden zum Inhalt hatten. Diese Kunden werden vom Gesetzgeber als besonders schützenswert eingestuft, weil es ihnen in der Regel an den im Geschäftsverkehr notwendigen Spezialkenntnissen und vor allem an wirtschaftlichem Gewicht und Verhandlungsmacht gegenüber der Energieversorgern fehlt. Dem Schutz dieser Kundengruppe sollen sich deshalb meine folgenden Ausführungen im Besonderen widmen.

Verbraucherschutz im geltenden Energierecht

Drei grundlegende Aspekte müssen zum Schutz der kleineren Energieverbraucher gewährleistet sein:

1. Es muss einen allgemeinen Anspruch auf Versorgung für alle Verbraucher geben.
2. Die Verbraucher müssen vor unbilliger Vertragsgestaltung geschützt werden, welche die Energieversorgungsunternehmen anderenfalls aufgrund ihrer ungleich größeren Verhandlungsmacht durchsetzen könnten.
3. Es müssen angemessene Preise auch für die kleineren Verbraucher gewährleistet sein.

Der erste Punkt, der Anspruch auf allgemeine Versorgung, ist durch die *Anschluss- und Versorgungspflicht* der Energieversorgungsunternehmen sichergestellt. Die Energieversorgungsunternehmen sind gem. § 10 EnWG verpflichtet, in ihrem Versorgungsgebiet jedermann in Niederspannung oder Niederdruck zu allgemein gültigen Bedingungen und Tarifen an ihr Versorgungsnetz anzuschließen und zu versorgen. Die zu diesen allgemeinen Bedingungen versorgten kleineren Kunden bilden die große Gruppe der sogenannten Tarifkunden.

Die Energieversorgungsunternehmen (EVU) unterliegen insoweit einem gesetzlichen Kontrahierungszwang. Dieser wurde früher als Ausgleich für ihre privilegierte Monopolstellung angesehen. Im liberalisierten Markt lässt sich dieser Zwang mit der faktisch noch immer bestehenden marktbeherrschenden Stellung der EVU in ihren Netzgebieten begründen.

Der *Schutz der Verbraucher vor unbilliger Vertragsgestaltung* durch das Versorgungsunternehmen wird in Deutschland durch die sogenannten Allgemeinen Versorgungsbedingungen (AVB), gewährleistet. Diese sind in zwei Rechtsverordnungen für

⁷ Siehe hierzu die Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, Bundesratsdrucksache 613/04, S. 75 ff.

Strom und für Gas kodifiziert.⁸ Sie werden Kraft Gesetzes Bestandteil der Versorgungsverträge zwischen Versorger und Tarifkunden. Es handelt sich somit um gesetzlich vorgegebene Allgemeine Geschäftsbedingungen. Darüber hinaus entfalten die AVB auch Rechtswirkungen bei der Belieferung von nicht-Tarifkunden, den sogenannten Sonderkunden. In der Regel werden die AVB als Allgemeine Geschäftsbedingungen zum Bestandteil auch von Sonderkundenverträgen gemacht.

Die AVB regeln zahlreiche Details der Vertragsgestaltung, etwa Kündigung, Fälligkeit oder Vorauszahlungen, aber auch technische Fragen (Erstellung des Hausanschlusses, der Messeinrichtungen etc.). Als besonders augenfälliges Beispiel für ihren verbraucherschützerischen Charakter seien die Vorschriften zur Versorgungseinstellung genannt (§ 33 AVBEltV/AVBGasV). Voraussetzung für die Versorgungseinstellung ist zunächst, dass der Kunde nicht zahlt, das EVU den Kunden erfolglos mahnt und außerdem die Versorgungseinstellung zwei Wochen vorher androht. Auch unter diesen Voraussetzungen bleibt die Einstellung der Versorgung jedoch unzulässig, wenn die Folgen der Einstellung außer Verhältnis zur Verfehlung des Kunden stehen (z.B. wenn einer kinderreichen Familie wegen geringer Schulden sofort der Strom gesperrt werden soll) und wenn hinreichende Aussicht besteht, dass der Kunde seinen Verpflichtungen doch noch nachkommt (z.B. wenn ein sozial schwacher Kunde regelmäßig Sozialhilfe erhält und diese zur Bezahlung seiner Schulden verwenden kann). Ebenso strenge Voraussetzungen gelten für die fristlose Kündigung des Versorgungsvertrages durch das EVU.

Schließlich gibt es im Energierecht auch *Regelungen zur Sicherung angemessener Preise* im Kleinkundenbereich. Die allgemeinen Stromtarife müssen durch die zuständigen Energiebehörden der Länder nach den Regelungen der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt)⁹ genehmigt werden. Preiserhöhungen werden erst nach Genehmigung wirksam. In der Gasversorgung gibt es allerdings keine Genehmigungspflicht für die Tarife. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass in den letzten Jahren der Großteil der Gaslieferungsverträge als Sonderkundenverträge ausgestaltet worden ist. Sowohl im Elektrizitäts- als auch im Gasbereich unterliegen die Preise jedoch der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht.

Ausblick in das neue Energierecht

Seit Juli diesen Jahres liegt der Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein novelliertes Energiewirtschaftsgesetz (EnWG-E)¹⁰ vor. Die Gesetzesnovelle war notwendig geworden, um die Vorgaben der EU-Binnenmarkts-Richtlinien Elektrizität und Gas aus dem Jahre 2003 umzusetzen.

⁸ Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden vom 21. Juni 1979, BGBl. I 1979 S. 684 (AVBEltV) und Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden vom 21. Juni 1979, BGBl. I 1979 S. 676 (AVBGasV).

⁹ Bundestarifordnung Elektrizität vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I 1989 S. 2255).

¹⁰ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 13.08.2004, Bundesratsdrucksache 613/04.

Die wichtigsten Neuerungen gegenüber dem geltenden Energierecht sind:

1. Der Zugang zu den Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen wird zukünftig staatlich reguliert. Insbesondere wird es enge Vorgaben für die Kalkulation der Entgelte und für die Ausgestaltung der vertraglichen Bedingungen des Netzzugangs geben.
2. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben wird erstmals in Deutschland eine *Regulierungsbehörde* für den Energiesektor eingerichtet.
3. Die Energieversorgungsunternehmen erhalten strenge Vorgaben zur Trennung ihres Netzbetriebs von den anderen Unternehmenssparten (insbesondere der Energieerzeugung und dem Vertrieb, sogenannte *Entflechtung*).

All diese neuen Regelungen sollen den Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energieversorgung intensivieren und damit allen Verbrauchern zugute kommen. Im Übrigen wird aber auch der spezielle Verbraucherschutz durch das neue Gesetz weiter ausgebaut.

Zukünftig soll es nach dem Gesetzesentwurf statt der bisherigen allgemeinen Versorgung eine sogenannte *Grundversorgung* für Haushaltskunden geben (§ 36 EnWG-E). Diese Kunden haben weiterhin einen Anspruch, in Niederspannung oder Niederdruck zu allgemeinen Tarifen versorgt zu werden. Diese Tarife sind vom Grundversorger zu veröffentlichen und werden von den Landesenergiebehörden überwacht.

Weiterhin hat jeder Verbraucher Anspruch auf Anschluss an das allgemeine Versorgungsnetz (§ 18 EnWG-E). Die Pflicht zum Anschluss trifft den örtlichen Netzbetreiber. Die frühere *allgemeine Anschluss- und Versorgungspflicht* wird somit – entsprechend der Regelungen zur Entflechtung der Unternehmensbereiche – aufgeteilt in eine Anschlusspflicht des Netzbetreibers und eine Versorgungspflicht des Grundversorgers.

Im Übrigen wird es auch zukünftig die *Allgemeinen Versorgungsbedingungen* geben, welche die Verbraucher vor unbilligen Vertragsklauseln schützen.

Neu eingeführt werden weitreichende *Stromkennzeichnungspflichten* (§ 42 EnWG-E). Danach sind die Stromlieferanten verpflichtet, in ihren Rechnungen und im Werbematerial den Anteil der einzelnen Energieträger (Kohle, Kernkraft, regenerative Energieträger etc.) am Gesamtenergieträgermix anzugeben. Außerdem müssen sie Informationen über Umweltauswirkungen, insbesondere in Bezug auf CO₂-Emissionen und auf radioaktiven Abfall angeben. Dadurch hat der Verbraucher die Möglichkeit, seinen Lieferanten auch unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit auszuwählen.

Schließlich seien noch die weitreichenden *Einflussmöglichkeiten der Verbraucher auf die Tätigkeit der Regulierungsbehörde* erwähnt. Nach dem Gesetzesentwurf kann jede Person oder Personenvereinigung, deren Interessen durch das Verhalten eines Netzbetreibers erheblich berührt wird, bei der Regulierungsbehörde einen Antrag auf Überprüfung dieses Verhaltens stellen (§ 31 Abs. 1 EnWG-E). Meint ein Verbraucher also z. B., dass die Netznutzungsentgelte zu hoch sind oder dass der Netzbetreiber Kapazitäten in diskriminierender Weise vergibt, so kann er Beschwerde bei der Regulierungsbehörde einlegen. Dieses Antragsrecht steht überdies auch den *Verbraucherverbänden* zu. Diese können somit im Interesse ihrer Mitglieder und aller Verbraucher Musterverfahren vor der Regulierungsbehörde führen.

Gegen Entscheidungen der Behörde gibt es die Möglichkeit der Beschwerde vor den ordentlichen Gerichten. Wird ein missbräuchliches oder diskriminierendes Verhal-

ten eines Netzbetreibers festgestellt, so haftet er den Betroffenen auf Schadensersatz. Darüber hinaus gibt es das Recht für die Regulierungsbehörde und die Verbraucherverbände, den unberechtigten Vorteil, den der Netzbetreiber z.B. durch überhöhte Netznutzungsentgelte erlangt hat, abzuschöpfen.

Fazit

Das deutsche Energierecht enthält zahlreiche Sonderbestimmungen zum Schutz von Kleinverbrauchern von Elektrizität und Gas. Diese Bestimmungen bleiben auch nach der Liberalisierung der Energiemärkte weitgehend relevant.

Auch in das vor seiner erneuten Novellierung stehende Energiewirtschaftsrecht werden bewährte Instrumente des Verbraucherschutzes aus dem bestehenden Rechtsrahmen übernommen und weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere für die Regelungen zur allgemeinen Anschluss- und Versorgungspflicht, die allgemeinen Versorgungsbedingungen und die Aufsicht über die Preise des Grundversorgers.

Durch neue Regelungen im Energiewirtschaftsgesetz wird der Verbraucherschutz zudem weiter ausgebaut, so durch die Stromkennzeichnungspflichten und die zahlreichen Beteiligungs- und Antragsrechte der Verbraucher und Verbraucherverbände vor der neuen Regulierungsbehörde für die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft.