

MÖGLICHKEITEN FÜR MEHR TRANSPARENZ BEI DEN STROMNETZENTGELTEN

Zusammenfassung des Gutachtens des vzbv

Netzentgelte machen mehr als ein Fünftel der Stromrechnung von Haushalten aus. 2018 belief sich das Gesamtvolumen der gezahlten Netzentgelte in Deutschland auf schätzungsweise 24 Milliarden Euro. Die Entgelte sind zwar staatlich reguliert, die aktuelle Praxis zur Ermittlung der Netzentgelte in Deutschland ist aber unverständlich und intransparent. Soweit die Gesamthöhe der Kosten einzelner Netzbetreiber überhaupt bekannt ist, sind auch Informationen zu den erzielten Gewinnen aus der zentralen Veröffentlichung der Bundesnetzagentur nicht ableitbar. Bereits 2018 haben Experten den Vorwurf erhoben, dass den Verbrauchern aufgrund zu hoher Netzentgelte ein finanzieller Schaden in Höhe von 360 bis 900 Millionen Euro entstehe.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) hat diese Intransparenz wiederholt kritisiert und daher Arepo Consult und von Bredow Valentin Herz mit dem vorliegenden Gutachten zur detaillierten Analyse des Status Quo und zur Erarbeitung eines Vorschlag für eine neue gesetzliche Regelung für eine transparente und nachvollziehbare Veröffentlichung der Stromnetzentgelte beauftragt.

Das Gutachten hat die folgenden wesentlichen Ergebnisse:

- ❖ Das deutsche Energierecht enthält verschiedene **Regelungen**, die eine Veröffentlichung von Informationen und Daten zum Netzbetrieb und zur Netzregulierung zum Zwecke einer Transparenz für „die Öffentlichkeit“ vorsehen. Die vorgesehenen Veröffentlichungspflichten reichen jedoch nicht aus, um Netzentgelte nachvollziehbar zu machen. Dazu kommt, dass diese Veröffentlichungspflichten regelmäßig missachtet und Daten geschwärzt werden. Die **Rechtmäßigkeit von Schwärzungen** von Daten, die zur Bewertung der Angemessenheit der Netzentgelte notwendig wären, war dabei bereits mehrfach Gegenstand (höchststrichterlicher) **Rechtsprechung**. Sowohl der Bundesgerichtshof als auch das Bundesverfassungsgericht haben Netzbetreibern dabei ein grundsätzliches Recht auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zugesprochen, auch wenn es sich um regulierte Monopole handelt. Der Bundesgerichtshof hat in den jeweiligen Beschlüssen aber nicht bewertet, ob und in welchem Ausmaß die von ihm identifizierten Betriebs- und Geheimnisse der Netzbetreiber schutzwürdig sind. Ferner hat der Bundesgerichtshof auch **keine Abwägung dieser Schutzwürdigkeit gegen andere Interessen**, z.B. das Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz, vorgenommen.
- ❖ Die Regulierung soll Verbraucher, und insbesondere private Haushalte, davor schützen, dass Netzbetreiber ihre Vorteile durch Gebietsmonopole finanziell ausnutzen. Sie muss daher sichern, dass die **Netzentgelte in der Höhe gerechtfertigt** sind und dass nur notwendige und netzbezogene Kosten einbezogen werden. Zudem muss geregelt sein, dass die Last der Netzkosten durch

den **Anteil der Netzentgelte auf verschiedene Netznutzergruppen** – das heißt private Haushalte, Gewerbe oder Industrie – **in einer angemessenen Weise** verteilt wird. Das bedeutet, dass die Transparenzanforderungen sich darauf beziehen müssen, dass diese Aspekte zumindest für fachkundige Dritte vollständig nachvollziehbar werden. Nur so kann überprüft werden, ob die **Kosten und ihre Ausrichtung auf Innovationen und Nachhaltigkeit im Energiesystem** aus Verbrauchersicht angemessen sind.

- ❖ Die Analyse des Status Quo zur Datenverfügbarkeit bei den Netzentgelten zeigt **hohe Defizite der Transparenz** auf, die mit einem effektiven Verbraucherschutz nicht zu vereinbaren sind. Die aktuelle Datenlage erlaubt es nicht, die Höhe der bezahlten Netzentgelte zu erfassen – weder in **Summe** noch netzbetreiberspezifisch – und damit auch keine Beurteilung, ob und inwieweit Monopolrenditen abgeschöpft werden. Aufgeschlüsselte **Kostenkomponenten** werden ebenfalls nicht veröffentlicht. Damit kann nicht beurteilt werden, welche Kostenkomponenten tatsächlich von den Netzentgelten gedeckt werden, und ob und inwieweit diese zum reinen Erhalt oder zum zukunftsfähigen Umbau der Netze notwendig sind. Daten dazu, welche Anteile der Netzkosten von welchen **Netznutzergruppen** (z.B. nach Stromverbrauch oder Region) getragen werden, stehen ebenfalls nicht zur Verfügung.
- ❖ Diese Intransparenz hat eine Reihe von **Ursachen**, die auf drei Ebenen verortet werden können: unzureichende Veröffentlichungsvorgaben, unzureichende Praxis der Veröffentlichung und Mängel in der Netzentgeltsystematik.

1. **Unzureichende Veröffentlichungsvorgaben** finden sich nach Ansicht der Autoren vor allem in folgenden Aspekten:

- **Fehlen einer zentralen Regelung zur Transparenz der Netzentgelte:** Mehrere Verordnungen (z.B. Stromnetzentgelt- und Anreizregulierungsverordnung) verpflichten verschiedene Akteure (z.B. Netzbetreiber und Regulierungsbehörden) zur Veröffentlichung verschiedener Daten.
- **Veröffentlichungspflicht für Parameter mit geringer Aussagekraft:** Etliche der Parameter, die insbesondere nach der Anreizregulierungsverordnung zu veröffentlichen sind, sind zum einen unklar, zum anderen so diverser Natur, dass die hochaggregierten Kostenpositionen keine sinnvolle Analyse zulassen.
- **Fehlende Veröffentlichungspflicht für aussagekräftige Parameter:** Wichtige Angaben und Zielparameter der Regulierung (z.B. Netzentgelteinnahmen) werden nicht veröffentlicht.
- **Unverständliche und eigensinnige Terminologie:** Insbesondere die Berechnungsmethoden in der Anreizregulierungsverordnung sind durch Begriffe geprägt, die weder mit der energiewirtschaftlichen noch mit der betriebswirtschaftlichen Standardterminologie in Übereinstimmung zu bringen sind. Die Komplexität und die verwendete Sprache stellen eine enorme Hürde zur Nachvollziehbarkeit der Regelungen selbst für fachkundige Dritte dar.

2. Eine **unzureichende Veröffentlichungspraxis** ist Ursache für verschiedenste Transparenzdefizite und drückt sich insbesondere durch folgende Aspekte aus:

- **Missachtung des § 31 Anreizregulierungsverordnung durch die Regulierungsbehörden:** Nur 21 Prozent der beschiedenen und 18 Prozent der angepassten Erlösobergrenzen für das Jahr 2019 wurden veröffentlicht. Insbesondere die Veröffentlichungen der Landesregulierungsbehörden fehlen. Lediglich das Land Baden-Württemberg stellt mit zeitlicher Verzögerung Daten zur Verfügung.
- **Exzessive Schwärzungen:** Zentrale Daten werden in den Netzentgeltbescheiden – soweit sie überhaupt veröffentlicht werden – geschwärzt. Darunter sind auch Daten, die nach § 27 Stromnetzentgeltverordnung von den Netzbetreibern selbst veröffentlicht werden und auf deren Webseiten nachlesbar sind.
- **Unzureichendes Netzentgelt-Monitoring und Mangel an zentraler Datensammlung und -aufbereitung:** Die Bundesnetzagentur berichtet zu bestimmten Aspekten der Netzentgelte (z.B. regionalen Unterschieden und Systemdienstleistungen) in ihrem Monitoringbericht. Systematische Datensammlungen und -aufbereitungen zu weiteren relevanten Aspekten der Netzentgelte stehen jedoch nicht zur Verfügung.

3. Die **unklare Netzentgeltsystematik** liegt einer Reihe von Transparenzdefiziten zu Grunde. Die gravierendsten Mängel sind:

- **Unklare Netzentgeltlogik in Bezug auf Kostenkomponenten:** Die Netzentgelte enthalten durch die schrittweise Änderungen seit Beginn der aktuellen Regulierungssystematik einen schwer durchschaubaren Mix an Kostenpositionen. Einige Komponenten werden über separate Umlagen finanziert.
- **An die Notwendigkeiten eines transformierten Energiesystems nicht angepasste Kostenwälzungsmethode:** Die Wälzung der Kosten erfolgt nach dem Verursacherprinzip in einem zentralistischen Stromsystem und bildet die technische Realität des Stromnetzausbaus für eine zunehmend dezentrale Stromerzeugung nicht mehr nachvollziehbar ab.
- **Mechanismus der Ableitung von Netzentgelten aus den Erlösobergrenzen nicht nachvollziehbar:** Die absolute Höhe dieser Entgelte wird nicht reguliert, sondern von den Netzbetreibern aus der zugestandenem Erlösobergrenze nach teilweise vorgegebenen Formeln abgeleitet. Der dabei anwendbare Spielraum ist unbekannt.
- **Unklare Ausweisung der Netzentgelte auf den Rechnungen:** Auf den Stromrechnungen der Verbraucher werden zwar Netzkosten aus-

gewiesen, diese sind jedoch nicht unmittelbar deckungsgleich mit den Werten in den Preisblättern der Netzbetreiber.

- ❖ Einen Ansatzpunkt für eine Reduktion der Intransparenz bieten die Veröffentlichungspflichten. Betrachtet man die **verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Leitplanken**, innerhalb derer sich der Gesetzgeber bei einer Neuregelung der Veröffentlichungen zu den Netzentgelten bewegen muss, so zeigt sich, dass zum einen auch das **Europarecht** mehr an Transparenz fordert als derzeit in Deutschland vorhanden ist. Zum anderen darf – trotz der bestehenden Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 31 ARegV – auch die **Veröffentlichung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** durch den Gesetzgeber vorgesehen werden. Erforderlich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich, dass ein solcher Eingriff in den Schutzbereich des Artikel 12 Grundgesetz (Berufsfreiheit) durch „vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls“ gerechtfertigt wird. Das Bedürfnis der Allgemeinheit, insbesondere der privaten Verbraucher, nach Transparenz bei den Netzentgelten stellt eine solche **Erwägung des Gemeinwohls** dar, die in einer **Abwägung mit dem Geheimhaltungsinteresse der Netzbetreiber** jedenfalls in Bezug auf eine Vielzahl an Daten und Informationen als vorrangig betrachtet werden kann.
- ❖ Aus der Analyse der vorhandenen Daten, der identifizierten Intransparenzen und dem übergesetzlichen Rechtsrahmen leiten die Autoren einen **Vorschlag für eine Neuregelung in § 111g Energiewirtschaftsgesetz** ab, der unverzüglich umsetzbar wäre. Er sieht eine zentrale Veröffentlichung aussagekräftiger Daten in verständlicher Form auf der Webseite der Bundesnetzagentur vor. Er definiert zudem klare Kataloge von Daten und Informationen, deren Veröffentlichung privaten Verbrauchern die Möglichkeit geben würde, zu prüfen, ob die Netzentgelte der Höhe nach angemessen, der Verteilung nach fair und der Verwendung nach zukunftsorientiert investiert sind. Der hier präsentierte Vorschlag würde zumindest Experten eine verbesserte Einsicht für eine Bewertung der Netzentgelte und der Effizienz der einzelnen Netzbetreiber im Kontext der Energiewende erlauben. Flankierend schlagen die Autoren weitere Änderungen im **Energiewirtschaftsgesetz** vor.

Auch diese Vorschläge können aber die bestehende Intransparenz bei der Ermittlung der Netzentgelte aus Sicht der privaten Verbraucher nicht vollständig auflösen. Die Regulierung der Netzbetreiber in Deutschland ist auf eine rein buchhalterische Bewertung reduziert, die keinerlei Rückschlüsse darauf zulässt, ob die Netzbetreiber „einen guten Job machen“. Das Interesse der Verbraucher an objektiven Informationen über die Netzbetreiber geht weit über die reine Beurteilung der Kosten der Netzbetreiber hinaus. Zur Überzeugung der Autoren sollte die Praxis der **Bewertung** der im regulierten Monopol tätigen Netzbetreiber auch **qualitative Aspekte** umfassen, wie es bereits in anderen europäischen Ländern der Fall ist. Regulierungsansätze in anderen europäischen Ländern lassen deutlich weitergehende Aufschlüsse über **Servicequalität, Flexibilität und Resilienz sowie Zukunftsfähigkeit** einzelner Netzbetreiber zu. Dort wird auch transparent, inwieweit Netzbetreiber den Herausforderungen eines zukünftigen dekarbonisierten und klimaresilienten Energiesystems gerecht werden können. Hierfür müsste eine grundlegend **neue Bewertungsmethode** entwickelt werden und ein klarer Auftrag, verbunden mit den entsprechenden Befugnissen, an die Bundesnetzagentur erteilt

werden, auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Das folgende Gutachten gibt für diesen Prozess Denkanstöße, ohne freilich bereits die Entwicklung eines entsprechenden Bewertungsvorschlags leisten zu können.

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

presse@vzbv.de