

14. Juli 2014

Preistransparenz in der Grundversorgung

**Stellungnahme
des Verbraucherzentrale Bundesverbands**

**zum Entwurf einer Verordnung zur transparenten Ausweisung staatlich
oder regulatorisch gesetzter Preisbestandteile in der Strom- und Gas-
Grundversorgung**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Geschäftsbereich Verbraucherpolitik / Team Energie und Mobilität
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
energie@vzbv.de
www.vzbv.de

Kleine Transparenzlösung beseitigt strukturelles Defizit nicht

10 Jahre waren die Preisänderungsregelungen der §§ 5 Strom- und GasGVV streitbefangen. Die bevorstehenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in den Verfahren C-359/11 und C-400/11 und insbesondere die Schlussanträge des Generalanwalts vom 8. Mai 2014 sind nun der Anlass, die nationalen Verordnungen im Bereich der Preisänderungsregelungen zu novellieren. Der Verordnungsentwurf verfolgt dabei das Ziel, mehr Transparenz über die Kostenbestandteile des Grundversorgungspreises zu schaffen.

Es mag schwierig erscheinen, klare Rechtsgrundlagen für Preisänderungen nach den vom BGH entwickelten allgemeinen Grundsätzen in die Verordnungen aufzunehmen. Dennoch wäre der Weg, klare Preisänderungsklauseln in die Verordnungen aufzunehmen, im Interesse der Verbraucher und der Rechtssicherheit die richtige Konsequenz aus den anhängigen Verfahren. Es ist nicht nachzuvollziehen, wieso in der Grundversorgung auf dem Strom- und Gasmarkt niederschwelliges sektorales Recht geschaffen wird, das von wesentlichen verbraucherschützenden Grundsätzen abweicht. Dies gilt umso mehr, als die Gruppe der schutzbedürftigen Kunden regelmäßig in der Grundversorgung beliefert wird. Nach dem Verordnungsentwurf sollen für die Grundversorgung geringere Anforderungen an Preiserhöhungen gelten als in dem Segment der Sonderverträge, das den allgemeinen Grundsätzen folgt.

Nach den Schlussanträgen des Generalanwalts hat der Verordnungsgeber ein Ermessen, wie er die zwingenden Transparenzpflichten ausübt, die sich aus den europäischen Energierichtlinien ergeben. Es ist zu konstatieren, dass sich der Verordnungsentwurf auf eine Minimallösung beschränkt. Transparenz wird mit dem Entwurf hinsichtlich einzelner Kostenbestandteile erzeugt. Der Entwurf wählt insoweit staatlich veranlasste Preisbestandteile, Netzentgelte und Kosten des Messstellenbetriebs und der Messung aus. Nach der Entwurfsbegründung ist es das Ziel der Novelle, die grundversorgten Haushaltskunden besser in die Lage zu versetzen, die Zusammensetzung und Änderungen des allgemeinen Preises zu bewerten. Dieses gesetzte Ziel wird verfehlt, wenn dem Verbraucher nicht sämtliche Kostenbestandteile seines Preises ausgewiesen werden. Transparent ist es auch nicht, wenn etwa 16 Millionen Haushalten auferlegt wird, unbenannte Kostenbestandteile selbst zu ermitteln und deren Höhe jährlich auszurechnen. Die fehlende Pflicht, Kostenverschiebungen bei neutralem Saldo ausweisen zu müssen, steht der Transparenz ebenfalls entgegen. Teiltransparenz zu schaffen erscheint unter dem selbst gesteckten Ziel nicht ausreichend.

Es kommt darauf an, die Transparenzanforderungen so auszugestalten, dass umfassende Klarheit über die Preisparameter besteht und dabei zumindest die wesentlichen allgemeinen Grundsätze für Preisänderungen unmissverständlich zu berücksichtigen.

Der vzbv fordert den Verordnungsgeber auf:

- 1. Alle Preisbestandteile - insbesondere auch die Kosten für Beschaffung, Vertrieb und Marge – sind in einem oder mehreren weiteren Blöcken von den Grundversorgern ausweisen zu lassen.**

- 2. Die Grundversorgungsanbieter sind zu verpflichten, nicht nur die jeweils aktuellen Preisbestandteile auszuweisen, sondern die Preisbestandteile ab dem Zeitpunkt der Preisänderungsmitteilung für den alten und den künftigen Preis gegenübergestellt anzugeben.**
- 3. Die Pflicht zur Preissenkung bei einer Reduzierung der Summe der Kostenbestandteile im Verordnungstext muss unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden.**
- 4. Die Pflicht zur Neukalkulation und Preissenkung muss sich auf alle preisrelevanten Kostenbestandteile beziehen und nicht nur auf die im Verordnungsentwurf gegenwärtig enthaltenen wenigen Preisbestandteile. Die Pflicht zur Neukalkulation und Ausweisung der geänderten Kostenbestandteile ist zudem auch vorzuschreiben, wenn der Saldo gleich bleibt.**
- 5. Die Pflicht zur Angabe von „Umfang, Anlass und Voraussetzung“ der Preisänderung in der Änderungsmitteilung des Versorgers an den Verbraucher ist im Verordnungsentwurf zu präzisieren.**
- 6. Die festgestellten Transparenzhindernisse für Netzkosten sind zu beseitigen. Nicht die für notwendig erachtete Transparenz muss den Marktgegebenheiten folgen, sondern die Marktgegebenheiten müssen sich der erforderlichen Transparenz anpassen.**

Im Einzelnen merkt der Verbraucherzentrale Bundesverband folgendes an:

1. Preisbestandteile vollständig angeben - § 2 Abs. 3 VO-E

Um die Zusammensetzung und Änderungen des allgemeinen Preises zu bewerten, ist es erforderlich, dass die Haushaltskunden über sämtliche Preisbestandteile informiert werden. Neben den in dem Verordnungsentwurf bereits genannten Preisbestandteilen müssen insbesondere die Preisbestandteile transparent gemacht werden, die der Grundversorger selbst bestimmt. Hierzu gehören die Beschaffungskosten, die Vertriebskosten und die Marge des Lieferanten. Die Musterdarstellung auf Seite 22 der Verordnungsbegründung nennt darüber hinaus auch den verbrauchsunabhängigen „Grund- und Abrechnungspreis Netz“ neben den Netzentgelten. Auch diese sind anzugeben. Auch der Grundpreis wird bisher nicht in § 2 Satz 1 Nr. 5 des VO-Entwurfs aufgeführt.

Nur bei einer vollständigen Auflistung der Preisbestandteile kann der Verbraucher klar erkennen, an welchen Punkten Kostenreduzierungen stattgefunden haben und an welchen Stellen es demgegenüber zu Kostenerhöhungen gekommen ist. Hieraus kann er Schlüsse für einen möglichen Anbieterwechsel ziehen, wenn vom Grundversorger beispielsweise Kostenreduzierungen durch eine Erhöhung der Marge ausgeglichen werden.

Der vollständigen Ausweisung steht nicht entgegen, dass Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen offengelegt werden müssten. Um dies etwa hinsichtlich der Marge zu vermeiden, könnte diese beispielsweise als Summe mit den Beschaffungskosten ausgewiesen werden.

Der vollständigen Ausweisung steht ebenfalls nicht entgegen, dass es sich teils um verbrauchsabhängige und teils um verbrauchsunabhängige Kostenbestandteile

handelt. Bei der Transparenzoffensive geht es nicht darum, einen konkreten Abnahmefall aufzuschlüsseln, sondern die Kostenfaktoren erkennbar und Änderungen innerhalb des Preissystems nachvollziehbar zu machen. Verbrauchsunabhängige Kostenbestandteile müssen deshalb nicht auf die Kilowattstunde im Verhältnis zum Verbrauch angegeben werden.

§ 2 Abs. 3, Satz 1 Nr. 5 des VO-Entwurfs ist daher um einen Buchstaben e) zu ergänzen, der die Grundversorger zur Ausweisung auch der übrigen Preisbestandteile verpflichtet.

2. Transparenz durch direkte Vergleichbarkeit - § 2 Abs. 3 VO-E

Damit der Verbraucher die Kostenverschiebungen einfach erkennen kann, ist es erforderlich, die Preisbestandteile vor der Neukalkulation und nach der Neukalkulation auszuweisen.

Eine solche parallele Darstellung verursacht den Grundversorgern keine relevant höheren Kosten, da die Daten und Formate bereits vorhanden sind. Eine „Vorher–Nachher“ Darstellung verschafft den Verbrauchern dagegen die beabsichtigte schnelle Vergleichbarkeit.

§ 2 Abs. 3, Satz 2 des VO-Entwurfs ist daher dahingehend zu ändern, dass der Grundversorger die jeweiligen Belastungen und deren Saldos sowie die vorhergehenden Belastungen und deren Saldos mit der Veröffentlichung der Allgemeinen Preise zu veröffentlichen hat.

3. Preissenkung bei Kostenreduzierung - § 5a VO-E

Ein wesentlicher vom BGH aufgestellter Grundsatz zum Preisanpassungsvorbehalt ist es, dass ein Unternehmen Kostenerhöhungen bei längerfristigen Verträgen zwar auf die Verbraucher umlegen kann. In gleichem Umfang ist das Unternehmen aber verpflichtet, eventuelle Kostenreduzierungen an die Verbraucher weiterzugeben¹.

In dem Verordnungsentwurf heißt es insoweit „Sinkt der Saldo der Belastungen nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Nummer 5 Buchstabe a) bis c) ist der Grundversorger verpflichtet, die Allgemeinen Preise unverzüglich neu zu ermitteln und dabei den gesunkenen Saldo in das Ergebnis der Kalkulation einfließen zu lassen“.

Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung ist der Grundversorger bei einem sinkenden Saldo lediglich verpflichtet, eine neue Kalkulation vorzunehmen und die Kostensenkung dabei auszuweisen. Bei der Neukalkulation steht es dem Grundversorger nach dem Wortlaut aber frei, andere Kostenbestandteile, insbesondere die Marge, in gleichem Umfang zu erhöhen und die Kostenreduzierung dadurch zu neutralisieren.

Auch die Verordnungsbegründung sieht keine Pflicht des Grundversorgers vor, seine Preise zu reduzieren, wenn der neue Saldo der Kostenbestandteile überwiegend sinkt. Der Grundversorger wird nach der Begründung lediglich verpflichtet, den Einfluss einer solchen Senkung unverzüglich zu prüfen und in seine Kalkulation des verlangten Endpreises einfließen zu lassen. Dem Grundversorger steht es danach frei, selbst

¹ BGH NJW 09, S. 2662 und 2667; BGH NJW 2010, S. 993; Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 2012 § 309 Rz. 8 .

beeinflussbare Preisbestandteile zum Ausgleich zu erhöhen und an dem verlangten Endpreis in der Summe festzuhalten.

In der Konsequenz hieße das, dass beispielsweise bei einem schleichenden Auslaufen von 7,6 Cent brutto EEG-Umlage je kWh in den nächsten 20 Jahren die Kostenreduzierungen nicht oder nicht vollständig an die grundversorgten Verbraucher weitergegeben werden müsste. Dieses Ergebnis steht in gravierendem Widerspruch zum allgemeinen Recht. Die Verordnung eröffnet dem Grundversorger die Möglichkeit, eine massive Veränderung des vertraglichen Äquivalenzverhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung vorzunehmen. Eine solche sektorale Besonderheit lässt sich nicht rechtfertigen.

Die Folgen wären weitreichend. Da der Grundversorgungspreis ein Referenzpreis für Sonderverträge darstellt, besteht die Gefahr, dass das hohe Strompreisniveau in Deutschland auf Dauer konserviert wird, ohne mit den entsprechenden Kostenfaktoren hinterlegt zu sein. Künftige Kostensteigerungen könnten zusätzlich quasi „on top“ an die Verbraucher weitergegeben werden.

Die Normierung einer schwachen Pflicht zur Neukalkulation ist im Interesse der Verbraucher aber auch allgemein im Interesse der Verbrauchernachfrage in anderen Wirtschaftsbranchen unbedingt zu korrigieren.

Es ist erforderlich in § 5a Abs. 1, Satz 2 VO-Entwurf eine Klarstellung aufzunehmen, dass Reduzierungen von Kostenbestandteilen in gleichem Umfang und in gleicher Weise an die Endkunden zwingend weiterzugeben sind, wie Preiserhöhungen weitergegeben werden dürfen.

4. Pflicht zur Neukalkulation - § 5a VO-E

Nach § 5a Abs. 1, Satz 2 VO-Entwurf ist der Grundversorger überhaupt nur verpflichtet eine Neukalkulation des Preises vorzunehmen, wenn der Saldo der Belastungen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nummer 5 Buchstaben a) bis c) sinkt.

Schon aus der Systematik des Verordnungsentwurfs ist nicht nachvollziehbar wieso nur Kostenreduzierungen im Bereich der staatlich veranlassten Preisbestandteile zu einer Neukalkulation verpflichten, eine Reduzierung der Netzentgelte, der Entgelte für den Messstellenbetrieb und die Messung jedoch außen vor bleiben.

Da zu fordern ist, dass bei einer Transparenzinitiative alle relevanten Preisbestandteile offengelegt werden, muss sich die Pflicht zur Neukalkulation auch auf alle Preisbestandteile erstrecken. Dies ist in § 5a Abs. 1, Satz 2 VO-Entwurf klarzustellen.

Verschieben sich die Kostenlasten gegeneinander und gleichen sich dabei aus, besteht nach dem Verordnungsentwurf keine Pflicht zur Neukalkulation. Auf Transparenz wird verzichtet. Das ist nicht nachzuvollziehen. Mit dem Ziel der Transparenzinitiative ist das nicht zu vereinbaren. Der grundversorgte Haushaltskunde soll die Zusammensetzung des allgemeinen Preises bewerten können. Dies ist ihm aber nicht möglich, wenn er die aktuelle Höhe der einzelnen Kostenbestandteile nicht kennt. Bei einer Kostenverschiebung mit neutralem Saldo fehlt nach dem Verordnungsentwurf auch jede Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit. In § 5a Abs. 1 VO-Entwurf ist daher die generelle Pflicht zur Neukalkulation und Ausweisung der Preisbestandteile bei einer relevanten Änderung der Preisbestandteile aufzunehmen.

5. Mitteilung von Umfang, Anlass und Voraussetzung der Preisänderung - § 5 Abs. 2, Satz 2 VO-E

Nach § 5 Abs. 2, Satz 2 VO-Entwurf ist der Grundversorger verpflichtet dem Verbraucher in einer Preisänderungsmitteilung „Umfang, Anlass und Voraussetzung einer Änderung“ mitzuteilen.

In den schriftlichen Preiserhöhungsmitteilungen der Grundversorger wird überwiegend bereits heute auf Umfang und Anlass einer Preiserhöhung deutlich hingewiesen. In einzelnen Fällen haben in der Vergangenheit Grundversorger Preiserhöhungen mit pauschalen Allgemeinplätzen begründet, was zu wettbewerbsrechtlichen Abmahnungen führte. Intransparente Preisänderungsschreiben, bei denen sich die Preiserhöhungsmitteilung beispielsweise in Werbeflyern verbarg, waren in der Vergangenheit im Segment sog. Discounter zu beobachten. Im Rahmen der Leitbildfunktion der Grundversorgung sollte die Ausstrahlung der Regelung in das Segment der Sonderverträge genutzt werden und eine „klare und eindeutige“ Angabe von § 5 Abs. 2, Satz 2 VO-Entwurf gefordert werden.

Es ist nicht zu verkennen, dass der Verordnungsgeber sich bei der Formulierung „Umfang, Anlass und Voraussetzungen“ an den Schlussanträgen des Generalanwaltes in den Verfahren C-359/11 und C-400/11 beim Europäischen Gerichtshof orientiert. Der Begriff „Voraussetzung“ erscheint jedoch zu unbestimmt, um ohne weitere Erläuterung in den Verordnungstext übernommen zu werden. Die Begründung des Verordnungsentwurfs geht davon aus, dass die Rechtsgrundlage einer Änderung anzugeben ist. Insoweit ist aber darauf hinzuweisen, dass die Transparenzinitiative gerade darauf verzichtet, eine Rechtsgrundlage für Preisänderungen in der Grundversorgung zu regeln. Wie schon in der Verordnungsfassung aus dem Jahr 2005 wird auch in Zukunft keine Preisänderungsklausel für die Grundversorgung normiert. Es ist daher fraglich und unbestimmt welche „Rechtsgrundlage“ für eine Preisänderung in der Verordnungsbegründung gemeint sein könnte.

6. Transparenzhindernisse beseitigen

An zwei Stellen kann der Verordnungsgeber nicht die für notwendig erachtete Transparenz normieren, weil faktische Gegebenheiten dem entgegenstehen.

Der Kostenbestandteil „Netzentgelte“ hat zwar grundsätzlich bis zum 15. Oktober eines Jahres für das Folgejahr festzustehen. Die Höhe der Netzentgelte für das Folgejahr würde dann rechtzeitig feststehen, um mit der erforderlichen Vorlaufzeit von sechs Wochen in die Endkundenpreise zum 1.1. einbezogen werden zu können. Die Netzentgelte könnten im Rahmen des § 2 Abs. 3, Satz 1, Nummer 5 d) VO-Entwurf verbindlich transparent gemacht werden.

Die Entwurfsbegründung weist jedoch auf Seite 25 aus, dass die Netzentgelte de facto zum 15. Oktober nur in einer voraussichtlichen Höhe angegeben werden und verbindlich erst bis zum Jahresende festgelegt werden.

Da der Grundversorger erst zur Neukalkulation verpflichtet ist, sobald alle Belastungen feststehen, verzögert dieser Umstand eine transparente Ausweisung aller Preisbestandteile. Für eine Übergangszeit werden zum Teil nicht die wahren Preisbestandteile ausgewiesen.

Es ist daher dringend geboten, die Prozesse zur verbindlichen Festlegung von Netzentgelten so auszugestalten, dass die gesetzgeberischen Ziele nicht durch die Praxis ausgehöhlt werden kann. Gegebenenfalls ist normativ einzuschreiten.

Sollte ein Grundversorger vorübergehend voraussichtliche Netzentgelte ausweisen, so muss auf diesen Umstand durch den Grundversorger zumindest hingewiesen werden. Diese Pflicht ist in § 5a Abs. 1 VO-Entwurf aufzunehmen.

In dem Entwurf zur Gasgrundversorgungsverordnung verzichtet der Verordnungsgeber gänzlich darauf, eine Veröffentlichung der Netzentgelte vorzuschreiben. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass die Gasnetzentgelte in Abhängigkeit von der Höhe des Gasverbrauchs berechnet werden und damit erst rückwirkend für einen Abrechnungszeitraum festgelegt werden. In der Gasgrundversorgung werden insbesondere Kochgaskunden beliefert. Die Kosten für die verschiedenen Abnahmefälle in diesem Segment könnten grundsätzlich als Alternativen nebeneinander angegeben werden. Wenn der Verordnungsgeber auf eine Transparenz in diesem Bereich verzichtet, obwohl die Netzentgelte grundsätzlich als relevanter Preisbestandteil im Rahmen der Transparenzinitiative angesehen werden, so verdeutlicht dies ein strukturelles Problem. Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, die Ermittlung der Netzentgelte im Gassektor einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen und für Strukturen zu sorgen, die den Transparenzgeboten nach den europäischen Energierichtlinien nicht entgegenstehen.