

September 2017

Sind die Kosten der Stromnetze rechtlich überprüfbar?

I. Netzentgelt-Klage vor dem Bundesverfassungsgericht

Das in Hamburg ansässige Energie- und IT-Unternehmen LichtBlick, das 650.000 Energiekunden in ganz Deutschland mit Ökostrom und Ökogas beliefert, hat im Juni 2016 vor dem Bundesverfassungsgericht insgesamt vier Verfassungsbeschwerden gegen intransparente und überhöhte Stromnetzentgelte eingereicht (Az 1 BvR 1486/16, 1 BvR 1487/16, 1 BvR 2490/16, 1 BvR 2491/16). Konkret geht es um das Recht, die Höhe der von den Regulierungsbehörden genehmigten Entgelte wirksam rechtlich überprüfen zu lassen.

Die Frage nach angemessenen Netzentgelten ist auch für die Energiewende zentral. Die Entgelte für das Stromnetz sind schon heute der größte Einzelposten auf der Rechnung der Stromverbraucher. Sie werden auch in Zukunft weiter steigen. Schon heute übertreffen sie die Kosten der viel diskutierten EEG-Umlage. Experten schätzen, dass das jährliche Volumen der Netzentgelte 18 bis 22 Milliarden EUR¹ beträgt. Zum Vergleich: Das Steueraufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer betrug 2015 rund 8,8 Milliarden EUR (Quelle: [Statista](#)).

Das Bundesverfassungsgericht hat im Herbst 2016 schriftliche Stellungnahmen von Verbänden, Unternehmen, dem Bundesgerichtshof und der Genehmigungsbehörde Bundesnetzagentur (BNetzA) zu den Verfassungsbeschwerden von LichtBlick eingeholt. Nach Angaben des Gerichtes soll die Entscheidung nach der Sommerpause 2017 fallen.

Die Auseinandersetzung um angemessene Strom- und Gasnetzgebühren

Bereits 2005 hat LichtBlick vor dem Bundesgerichtshof (BGH) in einem wegweisenden Grundsatzurteil die Möglichkeit erwirkt, die bis dahin nicht regulierten Netzentgelte für Strom und Gas gerichtlich überprüfen zu lassen. Der SPIEGEL (43/2005) titelte damals [„LichtBlick in Karlsruhe“](#) und sprach von einem „wichtigen Sieg gegen die alten Energieriesen und deren dubiose Preispolitik“.

Doch auch seit Beginn der Regulierung im Jahr 2006 bleiben erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der Netzentgelte. Vor dem Hintergrund der unzulänglichen Regulierungspraxis sowie den daraus resultierenden überhöhten Netzentgelten – deren Folge wiederum zu hohe Verbraucherstrompreise sind – fordert LichtBlick die Möglichkeit einer wirksamen juristischen Überprüfung auch für die regulierten, also die behördlich genehmigten Netzentgelte.

¹ AGORA Energiewende [„Transparenzdefizite der Netzregulierung“](#), 21 und Vahlenkamp, et. al. in ENERGIEWIRTSCHAFTLICHE TAGESFRAGEN 67. Jg. (2017) Heft 3, S. 28

Im konkreten Verfahren geht es u.a. um die Überprüfung der von LichtBlick vom 1. Februar bis 31. Dezember 2008 an den Netzbetreiber Westnetz GmbH (eine Tochter des RWE-Konzerns) gezahlten Stromnetzentgelte. LichtBlick hält die von Westnetz in diesem Zeitraum verlangten Gebühren um mindestens 14 Prozent zu hoch.²

Im Frühjahr 2016 hat der Bundesgerichtshof die Klage von LichtBlick gegen Westnetz zurückgewiesen (EnZR 50/14) und diese Entscheidung unter anderem mit der „Indizwirkung der Genehmigung“ begründet. De facto beschnitten die BGH-Richter damit die Möglichkeit, einmal genehmigte Netzkosten rechtlich wirksam überprüfen zu lassen – und das trotz der offensichtlichen Mängel der Regulierungspraxis. Mit dem höchstrichterlichen Urteil des Bundesgerichtshofes werden nach Ansicht von LichtBlick wesentliche Grundrechte eines Netznutzers verletzt und für die Zukunft beschnitten. LichtBlick schätzt das Urteil deshalb als verfassungswidrig ein.

Vor dem Bundesverfassungsgericht geht es unter anderem um die **Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör** und das **Recht auf den gesetzlichen Richter**. Denn LichtBlick und anderen Netznutzern wird vom BGH und den vorherigen Instanzen systematisch die Möglichkeit verwehrt, die angebliche Indizwirkung der Netzentgeltgenehmigung zu erschüttern und somit die Höhe der genehmigten Netzentgelte gerichtlich überprüfen zu können. Beispielsweise wird durch die fehlende Möglichkeit, den Genehmigungsbescheid ungeschwärzt einsehen zu können, jedwede Transparenz und Informationsmöglichkeit grundsätzlich beschnitten. Die Kritikpunkte, die LichtBlick in den gerichtlichen Verfahren vorgebracht hatte, sind hingegen unberücksichtigt geblieben. Auch eine gebotene Vorlage des Verfahrens an den Europäischen Gerichtshof ist unterblieben.

Weiterhin klagt LichtBlick auf sein **Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz** und das **Grundrecht auf prozessuale Waffengleichheit**. Der BGH hat die Anforderungen an die Netznutzer, die unangemessene Höhe der Netzentgelte zu beweisen, unerfüllbar hoch angesetzt. Ohne ein transparentes Verfahren und Einsicht in die kalkulatorischen Grundlagen der Genehmigung kann LichtBlick nur starke Indizien, aber keine Beweise für die Unangemessenheit des Netzentgeltes anbringen. Der BGH verlangte von LichtBlick die Quadratur des Kreises – der Kläger sollte Argumente und Zahlen vorlegen, über die er aufgrund der fehlenden und auch vom Gericht nicht für nötig befundenen Datentransparenz gar nicht verfügen konnte.

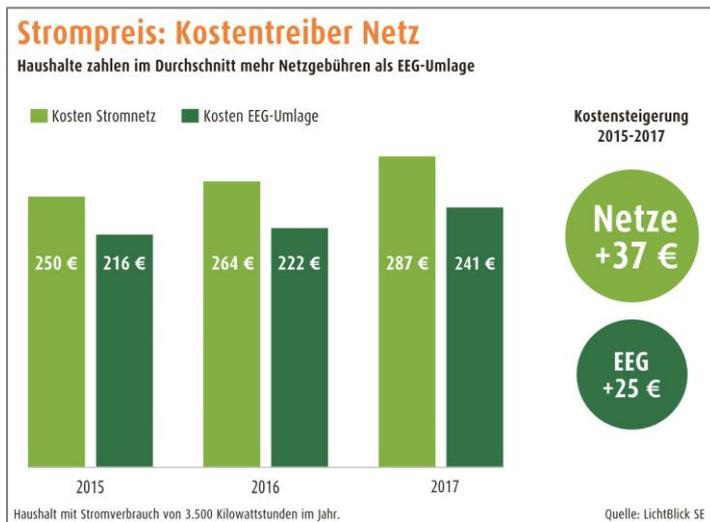
Der Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ist entscheidend für die weitere Kostenentwicklung der Energiewende. Auch LichtBlick ist ein Befürworter eines rentablen Netzbetriebs. Das Monopolgeschäft Netz bedarf allerdings einer wirksamen Regulierung und die Regulierung selbst bedarf – vor allem durch Datentransparenz und die gerichtliche Überprüfbarkeit – einer wirksamen Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Überhöhte Netzkosten schaden der Akzeptanz der Energiewende, steigern die Stromkosten der Verbraucher und unterlaufen den Wettbewerb im Energiemarkt.

Es fehlt derzeit an einem wirksamen Rechtsschutz der Netznutzer gegenüber dem Netzbetreiber. Letztlich droht hier ein **systematisches Versagen des Rechtsstaates**.

Es ist Zeit für einen zweiten „LichtBlick in Karlsruhe“.

² Die anderen drei Verfahren betreffen ebenfalls genehmigte Netzentgelte des RWE-Konzerns (Westnetz und Mitnetz).

II. Netzentgelte, Energiewende und Wettbewerb



Die Stromkosten für Verbraucher und Industrie werden maßgeblich durch die Höhe der Netzentgelte beeinflusst. Ein Viertel einer Haushalts-Stromrechnung entfällt auf die Netzentgelte. Die Netzkosten belasten Stromkunden mittlerweile stärker als der Ausbau der erneuerbaren Energien: Während die EEG-Umlage, über die die erneuerbare Erzeugung finanziert wird, in diesem Jahr bei 6,88 Cent pro Kilowattstunde liegt, betragen die Kosten für die

Stromnetze für einen Durchschnittshaushalt 8,20 Cent pro Kilowattstunde ([Quelle: Enet](#)).

Die Kosten für die Stromnetze sollen in Zukunft weiter steigen. Für die Finanzierbarkeit und Glaubwürdigkeit der Energiewende ist entscheidend, dass die Netzentgelte nachvollziehbar und angemessen sind.

Die Energienetze sind wie andere kapitalintensive Infrastrukturen – beispielsweise das Schienennetz – natürliche Monopole. Jedes Gebäude wird vom lokalen Netzbetreiber an die Energienetze angeschlossen. Es wäre volkswirtschaftlich unsinnig, dass verschiedene Netzbetreiber mit je eigener Infrastruktur um die Anschlüsse der Kunden konkurrieren.

Monopole neigen aufgrund des fehlenden Wettbewerbs zur Ineffizienz, Fehler werden nicht bestraft. Das treibt die Kosten. Es droht die Gefahr von Monopolrenditen, die im freien Wettbewerb nicht zu erwirtschaften wären.

Der Gesetzgeber will der Gefahr überhöhter Netzentgelte entgegen wirken und so die Verbraucher schützen. Die Bundesnetzagentur ist als zentrale Aufsichtsbehörde zusammen mit den Landesregulierungsbehörden damit beauftragt, die rund 1.500 Strom- und Gasnetzbetreiber zu regulieren. Ziele der Regulierung sind eine funktionsfähige Netzinfrastruktur, Versorgungssicherheit und angemessene Kosten.

Die Deckelung von Kosten und Renditen hat auch deshalb eine herausragende Bedeutung, weil die überwiegende Zahl der lokalen Netzmonopolisten gleichzeitig als Energieerzeuger und Energielieferanten (Energievertriebe) in Wettbewerbsmärkten agieren. Sie sind *integrierte* Unternehmen. Die mit den Netzbetreibern verbundenen Vertriebe stehen im seit 1998 liberalisierten Markt mit unabhängigen Stromanbietern wie bspw. LichtBlick im Wettbewerb um Haushalts-, Gewerbe- und Industriekunden.

Der Wettbewerb ist nicht nur auf angemessene Netzentgelte angewiesen, sondern auch auf eine klare Trennung von Monopolgeschäft „Netz“ und Wettbewerbsgeschäft „Vertrieb“ bei den integrierten Unternehmen. Doch es gibt viele Hinweise auf massive Missstände: Erstens sind Netzentgelte offenbar häufig überhöht. Zweitens wird der Wettbewerb um Endkunden offenbar mit Quersubventionen aus Netzgewinnen hin zum Vertrieb verzerrt.

III. Verletzung der Grundrechte verhindert Netzentgelt-Überprüfung

Der Gesetzgeber räumt den Netznutzern – im beschränkten Umfang Endkunden (Industriebetrieben) aber insbesondere Energielieferanten – das Recht ein, die Höhe der Netzentgelte und die Genehmigungspraxis zu überprüfen. LichtBlick hat in zahlreichen Verfahren Erfahrungen mit den vorgesehenen rechtlichen Möglichkeiten gesammelt.

Heute müssen wir feststellen: Diese Rechte stehen nur noch auf dem Papier. Sie werden durch die derzeitige Regulierungspraxis und die Rechtsprechung ausgehebelt. Um diese Fehlentwicklung zu stoppen, hat LichtBlick das Bundesverfassungsgericht angerufen.

Netznutzer haben grundsätzlich drei rechtliche Möglichkeiten, die Netzentgeltgenehmigung zu begleiten und zu überprüfen (Punkt 1-3). In der Praxis werden diese Kontrolloptionen durch die Rechtsprechung der Zivilgerichte (Punkt 4) und die Anforderungen des Bundesgerichtshofs (Punkt 5) aber ausgehebelt.

1. Beiladung zum Genehmigungsverfahren

Netzbetreiber sind verpflichtet, ihre Entgelte alle fünf Jahre bei der Regulierungsbehörde genehmigen zu lassen. Energieversorger können sich zu diesen Verwaltungsverfahren beiladen lassen. Auch LichtBlick hat zahlreiche Beiladungsanträge gestellt.

Es ist gängige Praxis der Bundesnetzagentur, dieses Recht zu verwehren und die Beiladungsanträge abzulehnen. Netzunternehmen und Aufsichtsbehörde sitzen regelmäßig allein am Tisch, wenn über die Höhe der Entgelte diskutiert und entschieden wird. Dabei sieht der Gesetzgeber keine „Verhandlungen“ über die Höhe der Netzgebühren vor. Der Regulierungsrahmen lässt allerdings viel Spielraum bei der Festsetzung der Entgelte.

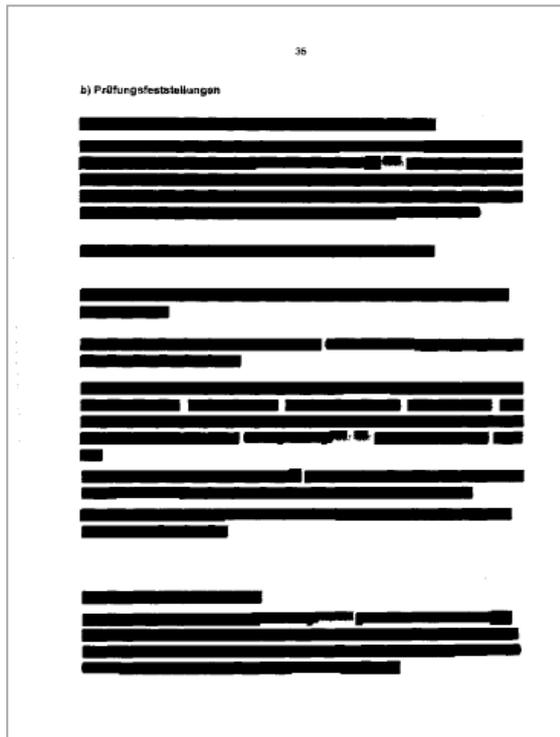
Die Tatsache, dass regelmäßig Dritte ausgeschlossen werden sowie die Komplexität der Materie gepaart mit den knappen personellen Ressourcen der Regulierungsbehörden legen nahe, dass hinter verschlossenen Türen „Deals“ zwischen Regulierer und Netzbetreiber vereinbart werden³.

3 Beispiele dafür, dass der Regulierer sich entgegen seines gesetzlichen Auftrags auf „Verhandlungen“ mit den Netzbetreibern einlässt, finden sich zum Beispiel in der Studie [„Transparenzdefizite der Netzregulierung“](#) (S. 16, 17, Fußnoten 22, 23)

2. Einsicht in Genehmigungsbescheide

Netznutzer haben das Recht, Entgeltbescheide bei den Behörden anzufordern. Die Bescheide werden auch verschickt – bislang allerdings ausnahmslos in geschwärzter Form. Alle relevanten Informationen werden unkenntlich gemacht. Das Ziel des Gesetzgebers, durch Transparenz eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen, wird konterkariert.

Das kritisiert zum Beispiel auch der [Bundesverband der Verbraucherzentralen](#): „Das Gebilde aus Netzbetreibern und Regulierern ist eine einzige Blackbox. Wer nachfragt, wie sich die Netzentgelte zusammensetzen, bekommt nur geschwärzte Papiere zu sehen. Es muss dringend Licht ins Dunkel“.



Auszug aus LichtBlick zugesandten Netzentgelt-Bescheid der BNetzA

Begründet wird diese Blackbox mit „Geschäftsgeheimnissen“. Das ist fadenscheinig: „Datentransparenz ist im regulierten Monopol für die Netzbetreiber hinnehmbar. Anders als im wettbewerblichen Bereich sind Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse für den Unternehmenserfolg im regulierten Bereich praktisch nicht relevant. Der internationale Vergleich zeigt, dass Transparenz in anderen Ländern bereits ohne Probleme für den wirtschaftlichen Netzbetrieb praktiziert wird“ ([Agora Energiewende, Transparenzdefizite der Netzregulierung](#)).

Die Regulierungsbehörden entziehen sich der Kontrolle durch Dritte. So werden Grundrechte beschnitten und gesetzliche Veröffentlichungspflichten missachtet.

3. Zivilrechtliche Überprüfung der Genehmigung

Die Regulierungsbehörden sprechen stets „Höchstpreisgenehmigungen“ aus: Mehr als das genehmigte Entgelt dürfen Netzbetreiber nicht verlangen. Geringere Gebühren wären theoretisch möglich – das kommt in der Praxis allerdings nicht vor.

Um Endkunden in einem Netzgebiet mit Strom oder Gas versorgen zu können, schließen Energievertriebe mit dem Netzbetreiber einen Lieferantenrahmenvertrag, in dem auch die Zahlung der Entgelte geregelt wird. LichtBlick hält sich dabei mit einem Zahlungsvorbehalt den Einspruch gegen überhöhte Netzentgelte offen, da es sich bei den Gebühren ja stets nur um genehmigte Höchstpreise, nicht notwendig aber um angemessene Preise handelt. Der Weg der Entgeltprüfung ist in diesem Fall die Zivilklage.

Dass Netznutzer die Möglichkeit der zivilrechtlichen Kontrolle auch der regulierten und genehmigten Netzentgelte haben, hat LichtBlick vor dem Bundesgerichtshof erstritten und grundsätzlich bestätigen lassen (vgl. Grundsatzentscheidung „Stromnutzungsentgelt V vom

15. Mai 2012, EnZR 105/10). Auch und gerade weil Dritten die Teilnahme am Genehmigungsverfahren verwehrt wird (vgl. 1.), soll der zivilrechtliche Weg offen gehalten werden.

Der Bundesgerichtshof geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass genehmigte Netzentgelte grundsätzlich vom Netznutzer (Energieversorger, industrielle Verbraucher) überprüft werden können, notfalls auch auf dem Weg einer zivilrechtlichen Klage. Dieses Klagerecht hat der BGH in seiner jüngsten Rechtsprechung jedoch übermäßig beschnitten (s.u.).

4. Hat die Netzentgeltgenehmigung eine „Indizwirkung“?

Kalkulation und Genehmigung von Netzentgelten sind kompliziert. Dabei sind die Regulierungsbehörden gegenüber den Netzbetreibern strukturell benachteiligt, da Letztere ihre eigenen Zahlenwerke besser kennen (Wissensvorsprung) und in der Regel auch auf mehr Personal bzw. Berater zugreifen können (Ressourcenvorsprung). Es herrscht eine signifikante „Waffenungleichheit“ zwischen Regulierern und Netzbetreibern.

Jede Behörde reguliert zahlreiche Netzbetreiber. Allein die Bundesnetzagentur ist für 193 vor allem große Strom- und Gasnetzbetreiber zuständig, die elf Landesregulierungsbehörden beaufsichtigen zwischen 20 (Saarland) und 213 (Bayern) Netzbetreiber ([Quelle: Agora](#)). Alle Behörden bearbeiten die Netzentgeltverfahren mit vergleichsweise kleinen Beschlusskammern. Die Landesregulierungsbehörden gelten dabei als noch weniger gut ausgestattet und aufgrund der größeren Nähe zu den regulierten Unternehmen möglicherweise auch als weniger unabhängig als die Bundesnetzagentur.

Netzentgeltkalkulationen sind schon für die Netzbetreiber und Aufsichtsbehörden komplex. Noch schwieriger wird die Beurteilung für Netznutzer und Zivilgerichte, weil diesen kaum Informationen zur Verfügung stehen. Denn selbst Gerichte und Gutachter können nur die geschwärzten Versionen der Genehmigungsbescheide einsehen. Andere Unterlagen wie zum Beispiel Vergleiche der Netzbetreiber untereinander oder aber die Geschäftsberichte der jeweiligen Netzgesellschaft können allenthalben Anhaltspunkte für überhöhte Netzentgelte liefern.

Auf dieser dürren Grundlage ist es Zivilgerichten unmöglich, die komplexen Kalkulationen fachlich zu prüfen. Es überrascht also nicht, dass sich Zivilgerichte die Entscheidungen regelmäßig leicht machen und auf eine vermeintliche „Indizwirkung der Genehmigung“ verweisen. Das ist jedoch ein Zirkelschluss, der die gerichtliche Kontrollfunktion aushebelt: Die Überprüfung der Genehmigung, so das Argument, sei nicht erforderlich, weil die Genehmigung an sich schon dafür spräche, dass das Netzentgelt angemessen sei.

Zivilgerichte nehmen durchweg an, dass die Regulierungsbehörden die Anträge der Netzbetreiber hinreichend geprüft und richtig entschieden hätten. Von einer solchen „Indizwirkung der Netzentgeltgenehmigung“ geht jedoch selbst der Gesetzgeber nicht aus. Die Annahme einer Indizwirkung macht die zivilgerichtliche Überprüfung der Netzentgeltgenehmigung zu einem stumpfen Schwert.

5. Der Bundesgerichtshof schränkt Rechte der Netznutzer unzulässig ein

Der Bundesgerichtshof hat also zunächst den Weg für eine zivilrechtliche Überprüfung der Netzentgelte geebnet und damit die Rechtsauffassung von LichtBlick bestätigt (vgl. Punkt 3). Im Sommer 2016 vollzog der BGH jedoch eine überraschende Kehrtwende und schränkte im Verfahren LichtBlick vs. Westnetz die Rechte der Netznutzer massiv ein. Der BGH reduzierte die Einspruchsmöglichkeiten auf offensichtliche Fehler der Genehmigungsbehörden und den Nachweis krimineller Machenschaften auf Seiten von Netzbetreibern oder Behörden.

Der BGH formulierte 2016 so hohe Anforderungen an die Darlegungs- und Beweislast von Einwendungen, dass ein effektiver Rechtsschutz gegen überhöhte Netzentgelte de facto unmöglich wird. Somit wird das Recht, zivilrechtlich gegen die überhöhten Netzentgelte vorgehen zu können, faktisch ausgehebelt.

Fazit: LichtBlick kämpft für die Grundrechte der Netznutzer

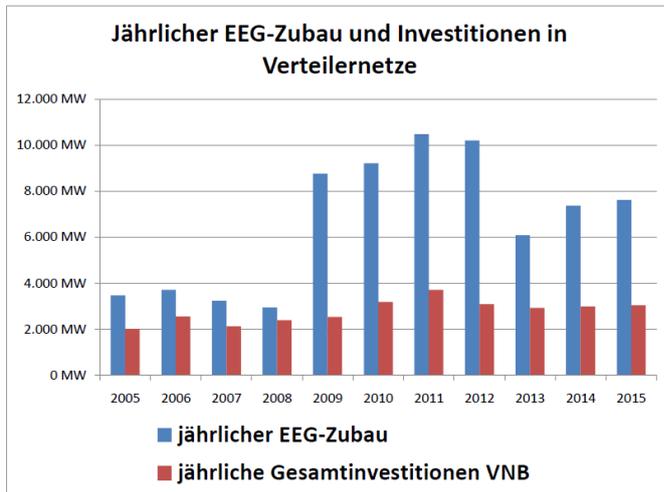
Eine Kontrolle der Netzentgeltgenehmigungen ist derzeit faktisch unmöglich. Beiladungen zu den Genehmigungsverfahren werden verwehrt (1.) und Genehmigungsbescheide geschwärzt (2.). Eine Klage vor Zivilgerichten ist zwar möglich (3.), diese reklamieren jedoch regelmäßig eine „Indizwirkung der Genehmigung“ (4.). Die jüngst vom BGH formulierten Anforderungen an eine zivilgerichtliche Überprüfung der Netzentgelte machen eine Überprüfung der Netzentgelte de facto unmöglich (5).

Der Rechtsschutz für Netznutzer wird in unzulässiger Art und Weise eingeschränkt. Verfassungsrechtlich verbrieft Grundrechte werden durch die Praxis der Regulierung und Rechtsprechung systematisch unterlaufen. Der Rechtsstaat wird so ausgehebelt und droht zu versagen. LichtBlick klagt deshalb seine Grundrechte (und damit die Grundrechte aller Netznutzer) vor dem Bundesverfassungsgericht ein.

IV. Hintergrundinformation Netzentgelte

Folgende Hintergründe und Fakten zu Netzentgelten und Regulierungspraxis unterstreichen die wirtschafts- und energiepolitische Bedeutung einer wirksamen Netzkostenkontrolle.

a) Höhere Netzentgelte aufgrund der Energiewende?



Quelle: Die EEG-Daten basieren auf den Zeitreihen der AG Erneuerbare Energien, http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html, Tabelle 4; die Daten zu den Gesamtinvestitionen stammen aus den Monitoringberichten der BNetzA für das Jahr 2016 (S. 91) und das Jahr 2006 (S. 179).

Die steigenden Netzentgelte der letzten Jahre werden von den Netzbetreibern und ihren Interessenverbänden regelmäßig mit der Energiewende begründet. Der Ausbau von Wind- und Solaranlagen mache zusätzliche Netzinvestitionen erforderlich, die auf die Verbraucher umgelegt würden. Vergleicht man jedoch die Investitionen der Netzbetreiber mit der Entwicklung der Netzentgelte, so ergibt sich ein anderes Bild.

Die Grafik links zeigt, dass die Investitionen in die Verteilernetze trotz des teilweise massiven Ausbaus der

erneuerbaren Energien seit Jahren nahezu stagnieren.

Anders als von den Netzbetreibern behauptet, ist kein Zusammenhang zwischen Energiewende und Netzkosten erkennbar. Trotzdem sind die Netzentgelte heute der größte Kostentreiber beim Strompreis.

b) Netzkosten – die große Unbekannte der Energiewende

Obwohl der Gesetzgeber die Veröffentlichung der Genehmigungsbescheide durch die Regulierungsbehörden vorschreibt, werden nur rund ein Sechstel der Entscheidungen publiziert – allerdings auch diese wie oben beschreiben nur geschwärzt.

Der Think-Tank Agora Energiewende legt in seiner 2015 veröffentlichten Studie „Transparenzdefizite der Netzregulierung“ die umfassende Intransparenz des Regulierungssystems dar und stellt nüchtern fest: „Zehn Jahre nach Einführung der Regulierung für Stromnetze gibt es in Deutschland keine verlässlichen Daten zu den tatsächlichen Kosten der Netzinfrastruktur“. So ist die Summe der in Deutschland anfallenden Netzentgelte bis heute unbekannt. Sie wird von Experten auf zwischen 18 und 22 Milliarden Euro im Jahr geschätzt – Tendenz stetig steigend.⁴

Als Folge der Intransparenz gibt es trotz Regulierung keine verlässlichen Daten über die Kosten der Strom- und Gasnetzinfrastruktur.

⁴ Vahlenkamp, et. al. in ENERGIEWIRTSCHAFTLICHE TAGESFRAGEN 67. Jg. (2017) Heft 3, S. 28

c) Eindeutige Hinweise auf Monopolrenditen der Netzunternehmen

Es gibt eindeutige Hinweise auf die Monopolrenditen der Netzbetreiber und damit auf massiv überhöhte Netzentgelte, für die Verbraucher und Gewerbe aufkommen.

Garantieverzinsung weit über dem Marktniveau

So soll der den Netzbetreibern garantierte Zins laut Gesetz aus einem von der Bundesbank veröffentlichten Mittelwert der vergangenen zehn Jahre gebildet werden. Doch anstatt die Periode von 2008 bis 2017 zu wählen – was bei einem Start im Jahr 2019 und einem Vorlauf von einem Jahr logisch gewesen wäre –, schob die Bundesnetzagentur den Berechnungszeitraum zwei Jahre nach vorn, auf das Jahr 2006. In dieser Zehnjahresphase waren die Bundesbankzinsen deutlich höher. Allein dieser Kniff beschert den Netzbetreibern ein Plus von rund 800 Millionen Euro.

Dazu komme ein Wagniszuschlag, der in einem nahezu risikolosen Geschäft mit 3,15 Prozent viel zu üppig ausfalle, heißt es in einer Präsentation der Kritiker der Netzagentur. Auch die Angaben der Unternehmen über die Höhe ihres Eigenkapitals (SPIEGEL 45/2015) seien zweifelhaft.

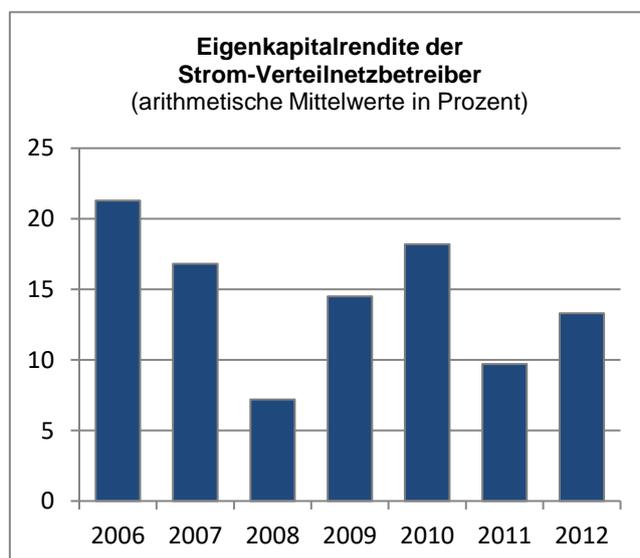
Quelle: Der SPIEGEL 32/2016

Den Netzentgeltgenehmigungen liegt derzeit eine Eigenkapitalverzinsung von 9,05 Prozent für Neuanlagen und von 7,14 Prozent für Altanlagen zugrunde. Das ist angesichts des seit Jahren anhaltenden Niedrigzinsniveaus im Markt eine äußerst attraktive Netzrendite. Vor 2014 lagen diese Zinssätze sogar noch höher.

Auch bei der aktuellen Festlegung der Garantiezinsen für die dritte Regulierungsperiode von 2019 bis 2023 zeigt sich die BNetzA mehr als großzügig in der Berechnung der Zinsen (vgl. Kritik im SPIEGEL 32/2016, links). Sie liegen dann bei 6,91 Prozent für Neuanlagen und 5,12 Prozent bei Altanlagen.

Ein [Gutachten des Wirtschaftsprofessors Thomas Wein](#) kommt zum dem Schluss, dass eine markt- und rechtskonforme Verzinsung von rund 5 Prozent für

Neuanlagen und rund 3,4 Prozent für Altanlagen ausreichend wäre. Die Verbraucher würden so gegenüber dem heutigen Garantiezins um fast fünf, gegenüber der BNetzA-Festlegung für die kommende Regulierungsperiode um drei Milliarden Euro entlastet.



Faktische Renditen liegen deutlich über Garantieverzinsung

Die tatsächlichen Eigenkapitalrenditen der Netzbetreiber sind nach Angaben der der BNetzA im Schnitt deutlich zweistellig (Grafik links, [Quelle: DIW Econ 2014](#)). Im Monopol werden Renditen erwirtschaftet, die weit oberhalb des ohnehin üppigen Rahmens liegen, den die Behörde zubilligt – und die nach aktueller Rechtslage eigentlich eine Höchstgrenze darstellen soll. Die 833 Strom-Verteilnetze und auch die 702 Gas-Verteilnetze sichern ihre

Betreibern – den Energiekonzernen und Stadtwerken – lukrative und nicht gerechtfertigte Gewinne.

Die Regulierungsbehörde selbst hat Hinweise auf überhöhte Netzentgelte und Renditen weit oberhalb des gesetzlich festgelegten Rahmens. Die Vermutung liegt nahe, dass diese Fehlentwicklung ein Grund für die intransparente Regulierungspraxis sein könnte.

Ex-RWE-CEO klagt gegen zu hohe Netzentgelte bei RWE

Die Klage von Ex-RWE-Chef Großmann gegen die überhöhten Netzentgelte seines ehemaligen Konzerns stützt die Annahme deutlich überhöhter Netzentgelte. Als oberster RWE-Konzernlenker verantwortete Großmann genau die RWE-Netzentgeltkalkulation, gegen die er in seiner Rolle als Netznutzer und Chef einer Stahlhütte klagt. Der folgende Artikel aus dem Handelsblatt beschreibt die erhellende Gemengelage:

Rechtsstreit

Großmann gegen Großmann

Die Georgsmarienhütte verklagt den Energiekonzern, den der Stahlmanager früher leitete: RWE.

Keine Frage: Jürgen Großmann war schon immer streitbar. Der Manager hat aus seiner Meinung nie einen Hehl gemacht. Auf die Spitze trieb er es in der Atomdebatte. Selbst nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima kämpfte Großmann noch so verbissen gegen den Atomausstieg, dass er zum Feindbild Nummer eins der Anti-Atom-Bewegung wurde. „Ich bin ja kein Krimineller, nur weil ich für Kernkraft bin,“ hatte er in einem Interview gesagt.

Jetzt ist der 64-Jährige an einem pikanten Rechtsstreit beteiligt. Zwar ist das Thema eher dröge, um das es am Mittwoch im Saal 140 des Landgerichts Dortmund ging: Netzentgelte. Auch der Streitwert war für ein Wirtschaftsverfahren nicht sonderlich hoch. Nach Angaben eines Gerichtssprechers ging es um acht Millionen Euro. Doch die Akteure machen das Verfahren umso spannender. Der Stahlkonzern Georgsmarienhütte hat mehrere Firmen des RWE-Konzerns verklagt,

darunter die für den Heimatmarkt zuständige RWE Deutschland AG und den Netzbetreiber Amprion, der zur beklagten Zeit noch RWE komplett gehörte und noch immer zu 25 Prozent im Besitz des Energiekonzerns ist. Georgsmarienhütte fordert angeblich überhöhte Netzentgelte zurück.

Großmann hatte die Georgsmarienhütte in den 90er Jahren übernommen, saniert und groß gemacht. Den beklagten Firmen stand er als RWE-Chef ebenfalls lange Zeit vor. Großmanns Firma verklagt faktisch Großmanns alten Arbeitgeber.

Es geht um die Jahre 2002 bis 2008. Die Schlussphase fällt in eine Zeit, in der Großmann beides war: Eigentümer der Georgsmarienhütte und Chef von RWE. 2007 war er seinen Posten bei dem Energiekonzern angetreten. Später übernahm er bei einem der Beklagten Unternehmen, dem Übertragungsnetzbetreiber Amprion, den Aufsichtsratsvorsitz. Juristisch ist das nicht verwerflich. Bei den Beklagten sorgt die Personalie aber für Amüsement bis Kopfschütteln. Offiziell äußern wollten sich die Beteiligten nicht.

Großmann war 2007 bewusst als Quereinsteiger zum Energiekonzern geholt worden. Tatsächlich erlebte RWE unter seiner Ägide eine der er-

folgreichsten Phasen. Zum Ende seiner Amtszeit stürzte Deutschlands größter Stromproduzent aber jäh ab. Das Geschäft mit den großen Kraftwerken brach nach dem Fukushima-Unglück 2011 und der darauf folgenden Verschärfung der Energiewende ein. Als er im Sommer 2012 seinen Platz für Peter Terium räumte, verließ er das Unternehmen sichtlich verbittert.

Aber auch bei der Georgsmarienhütte läuft es nicht rund. Wie alle Stahlhersteller hat auch das Unternehmen aus Niedersachsen mit den Überkapazitäten auf dem Markt zu kämpfen. Und die Georgsmarienhütte bleibt hart. Die Chance für eine gütliche Einigung mit RWE ließen die Beteiligten am Mittwoch verstreichen. Jürgen Flauger

**Ich bin ja
kein
Krimineller,
nur weil ich für
Kernkraft bin.**

Jürgen Großmann
Ehemaliger RWE-Chef
2011 in einem Interview
mit der „Frankfurter
Allgemeinen Zeitung“.

Quelle: Handelsblatt, 8.9.2016

Das Netz: die „Cash Cow“ der angeschlagenen Energieriesen

Innogy sind es 356.000 Kilometer. 2015 erwirtschaftete Eon in der Netzsparte ein Ergebnis vor Zinsen und Steuern (Ebit) von 1,8 Milliarden Euro - und damit die Hälfte des gesamten Ergebnisses. Innogy weist für die Sparten das Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (Ebitda) aus. 2015 lag es im Netzgeschäft bei 2,9 Milliarden Euro - rund zwei Drittel des Gesamtergebnisses.

Quelle: Handelsblatt, 1.9.2016

Die Bilanzen der noch jungen Konzernabspaltungen Innogy (RWE) und der „neuen“ Eon die neben Uniper aus dem alten Eon-Gesamtkonzern abgespalten wurde, zeigen beispielhaft die Rolle der Netze für integrierte Unternehmen: Die Erträge fußen hauptsächlich auf den krisensicheren und wettbewerbsfreien Einnahmen aus dem Netzmonopol.

So stammen bei Innogy rund zwei Drittel, bei Eon rund die Hälfte des Konzernergebnisses aus dem Strom- und Gasnetz.

Die von allen Verbrauchern und Gewerbekunden durch überhöhte Netzentgelte finanzierten Monopolrenditen sind das finanzielle Rückgrat integrierter Unternehmen. Ohne sie wäre der teure Konzernumbau von Innogy und Eon wohl kaum zu finanzieren.

Personelle Verflechtungen zwischen Regulierer und Regulierten

Auffällig sind auch die engen personellen Verflechtungen zwischen Regulierten und Regulierern. Diese lassen erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit der Behörden aufkommen. Wesentliche Akteure der Branchenlobby gehörten zuvor der Bundesregierung an und kennen den heutigen Oberaufseher der Netze aus gemeinsamer Regierungstätigkeit:

- Jochen Homann, seit 2012 Präsident der BNetzA, war zuvor als Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium für die Energiepolitik zuständig.
- Katherina Reiche, Hauptgeschäftsführerin beim Verband kommunaler Unternehmen (VKU), war zuvor langjährige parlamentarische Staatssekretärin – von 2009 bis 2013 im Bundesumweltministerium und von 2013 bis 2015 im Bundesverkehrsministerium.
- Stefan Kapferer, seit 2016 Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), war zuvor Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium (2011-2014) und verantwortete die Gesetzgebungskoordination mit dem Bundeskanzleramt. Zudem vertrat er das Ministerium auf europäischer Ebene u.a. im EU-Energieministerrat.
- Hildegard Müller, seit 2016 bei der RWE-Gesellschaft Innogy in Vorstandsfunktion für das regulierte Netzgeschäft zuständig. Von 2008 bis 2016 war sie Hauptgeschäftsführerin des BDEW. Zuvor war Müller von 2005 bis 2008 als Staatsministerin im Bundeskanzleramt die rechte Hand von Bundeskanzlerin Angela Merkel.

Man muss davon ausgehen, dass die ehemaligen Regierungsmitglieder auch heute noch enge Beziehungen sowohl untereinander als auch zum Kanzleramt, zum Wirtschaftsministerium und zum BNetzA-Chef pflegen und die Interessen der Netzbetreiber wirksam zur Geltung bringen.

Landesregierungsbehörde: Die schwachen Schwestern der BNetzA

Noch größer als bei der BNetzA sind die Zweifel an der Konsequenz der Regulierungstätigkeit bei den Landesregulierungsbehörden. Die personelle Nähe zwischen Behörde und Unternehmen wird in vielen Beispielen deutlich.

Exemplarisch sei hier nur ein aktueller Fall genannt. Christian Engelke, Leiter der 2016 eingerichteten Landesregulierungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern, war zuvor jahrelang bei einem der größten deutschen regionalen Netzbetreiber tätig, der ehemaligen Eon Gesellschaft Thüringer Energie AG. Wird Engelke als Chef-Regulierer hart gegen seine ehemalige Branche durchgreifen?

11 von 16 Bundesländern haben bereits eigene Netzbehörden. Kein Wunder, dass auch die Netzunternehmen in den Ländern, in denen noch die BNetzA als Kontrolleur auftritt, lieber landeseigene Regulierer sehen würden. So fordern zum Beispiel die VKU-Landesverbände Thüringen und Schleswig-Holstein landeseigene Behörden. Der Grund für diese Forderung liegt auf der Hand – die Netzbetreiber erhoffen sich eine großzügigere Regulierung. Denn Landesbehörden agieren eher als Interessensvertreter kommunaler Versorger denn als Regulierer, Wettbewerbshüter und Anwalt privater und gewerblicher Stromkunden.

Die Gleichzeitigkeit einer engen personellen Verflechtung zwischen Regulierer und Regulierten einerseits sowie der in Folge der intransparenten Genehmigungspraxis überhöhten Netzentgelte andererseits lassen erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden aufkommen.

Behördenleitung stoppt Vorgehen gegen Quersubventionen

Für das enge Zusammenspiel zwischen Netzbranche und Regulierungsbehörde gibt es immer wieder deutliche Hinweise – sogar direkt aus den Behörden.

Ein Beispiel ist ein Entschließungsentwurf der für das Gasnetz zuständigen Beschlusskammer 9 der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2015. In dem Dokument heißt es deutlich: *„Verlagert ein ... Energieversorgungsunternehmen Fremdkapital vom Netzbetrieb zu anderen Unternehmenstätigkeiten, steigt somit das Eigenkapital des Netzbetriebes und damit die Verzinsungsbasis, was sich ... in höheren Netzentgelten zulasten der Netzkunden niederschlägt. Die Beschlusskammer hat in ihrer Prüfungspraxis häufig eine solche Verlagerung von Fremdkapital beobachtet.“*

Diese Kapitalverschiebung erfüllt den Tatbestand der Quersubventionierung vom Netz hin zum Vertrieb – eine gesetzeswidrige Wettbewerbsverzerrung. Der Beschluss, der dieses Praxis eindämmen wollte, wurde aufgrund des Drucks der Branche und der Behördenleitung jedoch nicht umgesetzt. So schreibt die Kammer:

Dienststelle BK9	Geschäftszeichen BK9-15/601	Fax 5680	Bonn 03.06.2015
Betreff Einstellung des Verfahrens zur Festlegung hinsichtlich Vorgaben zum Tätigkeitsabschluss für die Gasfernleitung und die Gasverteilung			

Eine Veröffentlichung der Beschlüsse im Amtsblatt und auf der Homepage ist NICHT erfolgt. Das Verfahren wurde wegen Bedenken der Behördenleitung im Hinblick auf die nicht gesicherte Rechtslage und das damit verbundene Risiko eines Prozessverlusts eingestellt.

BK9i

Quelle: BNetzA

In der Mitteilung der Beschlusskammer zur Einstellung des Verfahrens wird explizit auf die Intervention durch die Behördenleitung hingewiesen. Dies stellt einen einmaligen Vorgang dar. Denn die Beschlusskammern sind von Gesetzeswegen unabhängig wie ein ordentliches Gericht. Sie sollen unabhängig und ohne Bindung an Weisungen agieren können, um sich dem Druck der Branche – auch explizit der Einflussnahme der Behördenleitung und des Ministeriums, dem sie untergeordnet sind – entziehen zu können. Sie sind allein dem gesetzlichen Auftrag verpflichtet. Auch hier liegt ein Rechtsbruch vor.

Kontakt:

LichtBlick SE, Zirkusweg 6, 20359 Hamburg

Gero Lücking, Geschäftsführung Energiewirtschaft, gero.luecking@lichtblick.de

Ralph Kampwirth, Bereichsleiter Unternehmenskommunikation

ralph.kampwirth@lichtblick.de, Tel: 040-6360-1208