

Verbraucher in der neuen Energiewelt

Handlungsfelder im Markt und Herausforderungen für das Netz

12. Göttinger Tagung zu aktuellen Entwicklungen des Energieversorgungssystems 22./23.09 2021

22.09.2021 12.30 – 12.50 Jürgen Kipp/Schlichtungsstelle Energie

Verbraucherschutz in einer sich wandelnden Energiewelt

Einleitung

Das Thema, welches die Veranstalter mir zugeordnet haben, legt nahe, dass ich mich mit dem kürzlich eingetretenen Wandel des Energierechts und seinen Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und auf die Tätigkeit der Schlichtungsstelle Energie befassen soll. Ich befürchte allerdings, dass die damit angesprochenen Veränderungen sich in ihrer Mehrzahl erst in absehbarer Zeit, also in Zukunft, ergeben, sodass meine kurzes Referat vielleicht zu frühzeitig, gewissermaßen vorlaut gehalten wird. Einiges allerdings lässt sich wohl bereits für die Zukunft prognostizieren.

Der Wandel, der im Titel angesprochen ist, ist verkörpert im Bundesgesetz zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben und zur Regelung reiner Wasserstoffnetze im Energiewirtschaftsrecht vom 16. Juli 2021, das aus 15 Artikeln besteht, von denen Art 1 sich in 64 zumeist umfangreichen Ziffern mit dem Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 befasst. Welches sind die Schwerpunkte der Neuregelungen dieses Gesetzes, das seine Kritiker als Sammelsurium kleinteiliger Bestimmungen bezeichnet haben (vgl. BT Drs. 19/31009 S. 10), ohne allerdings konstruktiv zu sagen, wie die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben anders hätte erfolgen sollen.

Drei Schwerpunkte lassen sich unschwer herausarbeiten. Es geht **erstens** um den Stromkunden. In der Folge der Richtlinie (EU) 2019/044 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2019 soll er in zunehmendem Maß nicht mehr allein als Käufer und Stromverbraucher gesehen werden und agieren, sondern auch aktiv und gestaltend an der Entwicklung der Strommärkte teilhaben können.

Dazu wird es **zweitens** erforderlich sein, neue energierechtliche Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln. Und schließlich soll **drittens** ein angemessener Schutz für schutzbedürftige Kunden gewährleistet werden, wozu ein Recht auf außergerichtliche Streitbeilegung für alle Endkunden gehört. Diesen drei Kernpunkten des neuen Gesetzes

vom 16. Juli 2021 möchte ich mich im Folgenden widmen, wobei ich die beiden erstgenannten wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit zusammenfassen darf.

Der aktive Kunde und die neuen Produkte

Nach der bisherigen Realität im Energiesektor ist kennzeichnend, dass den Verbrauchern kaum Echtzeitinformationen oder Fast-Echtzeitinformationen über ihren Energieverbrauch vorliegen, sieht man von dem seltenen, aber durch aus im Einzelfall anzutreffenden Strombezieher ab, der seine Messeinrichtung jederzeit zugänglich in der eigenen Behausung hat und diese täglich oder gar mehrmals täglich unter Dokumentierung der Ableseergebnisse in Augenschein nimmt. Der Normalverbraucher, der für solche Verfahrensweisen keine Zeit hat oder auf sie keine Lust verspürt, kann schon deshalb am Energiemarkt nicht aktiv teilnehmen und keinen Anteil an der Energiewende nehmen.

Der Schlüssel für eine Veränderung dieses Zustandes dürfte im Messwesen liegen. Erst wenn der Strombezug nicht mehr mit den seit Jahrzehnten üblichen Ferraris-Zählern und auch nicht nur mit sogenannten modernen Messeinrichtungen, sondern mit intelligenten Messsystemen (Smart Metern) aufgezeichnet wird, dürfte für den Stromkunden die Tür zur Aktivität am Markt und zur Mitwirkung an der Energieeinsparung weiter als bisher geöffnet werden. Dies aber erscheint aus meiner jetzigen Sicht einstweilen als Zukunftsmusik, erst recht – und das sage ich als ehemaliger Verwaltungsrichter mit einem gewissen nachwirkenden Berufsstolz – nachdem das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen aus meiner Sicht mit überzeugender Begründung mit Beschluss vom 5. März 2021 die Vollziehung einer Allgemeinverfügung des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik ausgesetzt hat, durch die festgestellt worden war, es sei technisch möglich, Messstellen für Stromverbrauch und -erzeugung mit intelligenten Messsystemen (Smart-Meter-Gateways) auszurüsten.

Die bereits begonnene Umrüstung auf moderne, aber noch nicht intelligente Messeinrichtungen, ermöglicht die Kundenaktivität, die sich der europäische Richtliniengeber und in seiner Folge der deutsche Gesetzgeber vorgestellt hat, noch nicht. Es bleibt deshalb zunächst dabei, dass der erste Schritt einer Veränderung der Messeinrichtungen für den Verbraucher die erforderliche Bereitstellung von Echtzeitinformationen nicht leistet. Dass er dafür nicht selten mit zusätzlichen Kosten – nämlich dann, wenn sein Lieferant die gestiegenen Messkosten nicht übernimmt – belastet wird, steht auf einem anderen, wenig rühmlichen Blatt.

So bleibt bei diesem ersten Schwerpunkt der Neuregelung des Gesetzes die Möglichkeit, dass Stromkunden in Zukunft allein oder gebündelt, unmittelbar oder mittelbar auch ihrerseits Produkte oder Dienstleistungen anbieten oder auf vertraglicher Basis Aggregatoren zur Verfügung stellen können. Erfahrungen aus der Sicht der Schlichtungsstelle Energie liegen naturgemäß dazu bisher nicht vor.

Angemessener Schutz für schutzbedürftige Kunden

Anders liegt es in Bezug auf diesen Schwerpunkt des Gesetzes vom 16. Juli 2021. Insoweit nämlich enthält die Neuregelung vielleicht keine fundamentalen, wohl aber einige Veränderungen von Gewicht. Beginn möchte ich allerdings mit einer unterbliebenen Änderung.

Anspruch auf Schlichtung

Die §§ 11a/111b stellen das im Grundsatz kostenlose Schlichtungssystem des Energierechts mit der Besonderheit einer Teilnahmeverpflichtung der Energiewirtschaft dem privaten Verbraucher im Sinne des § 13 BGB zur Verfügung. Privater Verbraucher ist danach jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließt, die überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbstständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können. Der Landwirt also, der auf seinem bäuerlichen Kleinbetrieb 20 Milchkühe im Stall hat, den Strom für Haus und Hof über einen einzigen Zähler bezieht, muss folglich, will er im Streitfall in den -ich erlaube mir zu sagen -Genuss einer kostenlosen Schlichtung nach dem Energiewirtschaftsgesetz kommen, bei seiner Antragstellung darlegen und glaubhaft machen, dass er den bezogenen Strom überwiegend in Küche und Wohnzimmer, aber nicht im Kuhstall verbraucht hat.

Als wir uns in der Schlichtungsstelle Energie mit der europäischen Richtlinie 2019/944 befasst haben, waren wir überzeugt, dass dieser Zustand demnächst der Vergangenheit angehören würde. Wir haben uns getäuscht. Das Gesetz vom 16. Juli 2021 enthält in den 64 Ziffern seines Artikels 1 keine Erweiterung der §§ 111a/111b EnWG. Dies gilt, obwohl Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Gewährleistung dafür auferlegt hat, dass die Endkunden über eine unabhängige Einrichtung wie einen Bürgerbeauftragten für Energie, einen Verbraucherverband oder eine nationale Regulierungsbehörde Zugang zu einfachen, fairen, transparenten, unabhängigen, wirksamen und effizienten Mechanismen für die Beilegung von Streitigkeiten haben. Danach entstand die Erwartung, dass jedenfalls der schon erwähnte Landwirt, sofern er einen 10.000 kWh nicht übersteigenden Verbrauch aufweist, als Haushaltskunde und Letztverbraucher im Sinne des § 3 Nr. 22/Nr.25 EnWG in den Geltungsbereich der Schlichtung nach §§ 111a/111b EnWG aufrücken würde. Dies hat der nationale deutsche Gesetzgeber anders beurteilt und sich auf den Standpunkt gestellt,

für Haushaltskunden sei im Energiebereich die Schlichtungsstelle Energie zuständig, für nicht erfasste Endkunden, und das heiÙe für Industrie und Gewerbekunden, stünden zur außergerichtlichen Streitbeilegung andere Instrumente zur Verfügung (Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 09.03.2021, BT Drs. 19/27453, S. 58 2. Absatz). Da könnte man sagen: Schön wäre es, aber es ist nicht so, weil die Schlichtung nach §§ 111a/111b EnWG eben nicht allen für Haushaltskunden, sondern nur für private Verbraucher im Sinne des § 13 BGB zulässig ist. Folglich mag bezweifelt werden, ob die Umsetzung der Vorgaben aus Europa durch das Gesetz vom 16. Juli 2021 an dieser Stelle den Intentionen des Richtliniengebers genügt.

Angemessener Schutz durch Art. 1 Ziffer 45 des Gesetzes vom 16. Juli 2021

Lassen Sie mich dazu vier Gesichtspunkte hervorheben:

In der Telefonsprechstunde, die die Schlichtungsstelle Energie in Berlin an vier Tagen in der Woche anbietet, war in den vergangenen Jahren typisch der Anruf zum Beispiel einer Verbraucherin, die den Wunsch äußert, dass ihr monatlicher Abschlag gesenkt werden möge. Gefragt, warum Sie denn dazu bei der Schlichtungsstelle Energie in Berlin anrufe, lautete die Antwort sehr häufig, die einzige Telefonnummer, die sie in den Unterlagen des Versorgers gefunden habe, sei die eben gewählte Berliner Nummer. (In Klammern: Manchmal wurde auch gesagt, nach langer Zeit in der Warteschleife des Unternehmens habe sie aus Verzweiflung die Berliner Nummer gewählt; aber der Fall soll hier nicht behandelt werden). Dies entsprach durchaus der Rechtslage, denn nach § 40 Abs. 2 Nr. 1 EnWG a.F. war die Angabe einer Telefonnummer nicht verpflichtend. Diesen Zustand hat der Gesetzgeber nunmehr geändert. § 40 Abs. 2 Nr. 1 EnWG n.F sieht unter anderem eine Angabe über die unverzügliche telefonische Kontaktaufnahme vor. Dies mag als eine unscheinbare Änderung erscheinen, doch ist damit jedenfalls das Fundament für die Beseitigung eines Missstandes gelegt, weil unverändert die meisten Verbraucher den Griff zum Telefon jeder Form von Schriftlichkeit vorziehen. Allerdings sind die Probleme der Warteschleife und der Durchsetzung der Anordnung damit noch nicht gelöst.

Standardfall eines Konflikts zwischen einem Verbraucher, seinem Lieferanten und seinem Netzbetreiber ist der Vorwurf des Beschwerdeführers, der ihm in Rechnung gestellte Verbrauch könne unmöglich stimmen, worauf der Lieferant anführt, er habe den vom Netzbetreiber gemeldeten Zählerstand übernommen, und der Netzbetreiber betont, er habe den abgelesenen Wert als Endzählerstand gemeldet. Was der Verbraucher häufig nicht sieht, ist, dass der Anfangszählerstand seiner Abrechnung, also der Endzählerstand der vorangegangenen Abrechnung, nicht abgelesen, sondern geschätzt war. Zwar war dies den Abrechnungen in der Regel aufgrund zumeist winziger Fußnoten mit Abkürzungen durchaus bei sorgfältiger Lektüre zu entnehmen, doch wer widmet sich seiner Stromabrechnung schon

mit der dazu erforderlichen Ruhe und Sorgfalt. Stellen Sie sich den Fall vor, dass sich in der Vergangenheit zu niedrige Schätzungen wie an einer Kette gehäuft haben, so können nach plötzlicher Ablesung Nachforderungen in einer Höhe entstehen, die einen Verbraucher um den Schlaf bringen und finanziell überfordern. Dem hat der Gesetzgeber durch §§ 40 Abs. 2 Nr 6, 40 a Abs. 2 Satz 2 einen kräftigen Riegel vorgeschoben. Denn nunmehr ist der Lieferant verpflichtet, den geschätzten Verbrauch unter ausdrücklichem und optisch besonders hervorgehobenem Hinweis auf die erfolgte Verbrauchsschätzung und den einschlägigen Grund für deren Zulässigkeit sowie die der Schätzung zugrunde gelegten Faktoren in der Rechnung anzugeben und auf Wunsch des Letztverbrauchers in Textform und unentgeltlich zu erläutern.

In diesem Zusammenhang gewünschter Erläuterungen ist zusätzlich auf den neuen § 40b Abs.5 EnWG zu verweisen, der dem Energielieferanten auf Verlangen eines Letztverbrauchers ergänzende Informationen zur Verbrauchshistorie auferlegt. Dazu gehören nach dem Willen des Gesetzgebers im Grundsatz kumulierte Daten für mindestens die drei vorausgegangenen Jahre.

Als letzten meiner vier Verbesserungspunkte lassen Sie mich die Regelung in § 41b Abs. 2 Sätze 1 und 2 EnWG ansprechen. Danach sind Haushaltskunden außerhalb der Grundversorgung vor einer geplanten Versorgungsunterbrechung wegen Nichtzahlung in geeigneter Weise über solche Möglichkeiten zur Vermeidung der Unterbrechung zu informieren, die keine Mehrkosten verursachen. Satz 2 zählt sodann in sieben Ziffern Möglichkeiten einer Informationsgewährung auf, die ergriffen werden können. Allerdings sind diese Möglichkeiten nicht abschließend, sondern beispielhaft, sodass der rechtlichen Phantasie des unterbrechungswilligen Lieferanten von daher keine Grenzen gesetzt sind. Von daher dürfte der Wirkungsgrad der Neuregelung begrenzt sein. Zu mehr hat der Bundesgesetzgeber sich nicht entschließen wollen. Er musste dies auch nicht tun, weil die Vorgaben der Richtlinie 2019/944 es nicht verlangt haben. Dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme (vgl. Bt Drs. 19/28407 S. 13 unter Ziffer 23) die Erstreckung des Schutzes auf die Kunden in der Grundversorgung und zusätzlich eine substantielle Verstärkung des Schutzes (u.a. durch eine intensive Verhältnismäßigkeitsprüfung und eine Außerachtlassung schlüssig begründeter Widersprüche gegen Forderungen) verlangt hatte, hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (Bt Drs. 19/28407 S. 26 zu Ziffer 23) mit einer Begründung zurückgewiesen, die als durchaus zweifelhaft angesehen werden könnte.

Der Deutsche Bundesrat gibt mir das Stichwort für die letzte Bemerkung meines Referats. In seiner soeben zitierten Stellungnahme vom 26. März 2021 hatte er (Seite 11 unter Ziffer 16) bemängelt , dass der Gesetzentwurf keine rechtlichen Vorgaben zu den Rechtsfolgen unzulässiger Verbrauchsschätzungen, nicht fristgemäß erstellter Verbrauchsrechnungen und verspätet ausgezahlter Guthaben vorgesehen hat, obwohl Art. 10 Absatz 3 Buchstabe f der Richtlinie 2019/944 ungenaue und verspätete Abrechnungen als nicht eingehaltene Leistungsqualität ansähen, für die Entschädigungs- und Erstattungsregelungen vorzusehen

sein. Wird berücksichtigt, dass in der Realität einzelne Energieversorger Jahresabrechnungen und Schlussrechnungen nicht wie in § 40 Abs. 4 EnWG a. F. und in § 40c Abs. 2 EnWG n.F. bestimmt nach spätestens sechs Wochen, sondern manchmal nach vielen Monaten erstellen und im Anschluss obendrein die darin ausgewiesenen Guthaben wiederum mit mehrmonatiger Verzögerung auszahlen, so ist der Vorstoß des Bundesrates nur zu verständlich. Dies gilt umso mehr, als die genannten Verstöße in der Praxis regelmäßig ohne aufsichtsrechtliche Ahndung bleiben. Dass hat möglicherweise auch die Bundesregierung, die den Gesetzentwurf eingebracht hatte, so gesehen, denn Sie hat den Vorschlag des Bundesrates nicht abgelehnt, sondern in ihrer Stellungnahme zugesichert, ihn weiter zu prüfen (Bt Drs. 19/284067 S. 25 zu Ziffer 16). Diese Prüfung hat allerdings, wie das Gesetz vom 16. Juli 2021 ausweist, ergeben, dass der Vorschlag nicht aufgegriffen worden ist. Wiederum entsteht die Frage, ob dies mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

22. September 2021

Jürgen Kipp, Ombudsmann der Schlichtungsstelle Energie

Friedrichstraße 133, 10117 Berlin

Mail: Kipp@schlichtungsstelle-energie.de