

Energiewende contra Liberalisierung

Norbert ACHLEITNER¹, Clemens ACHLEITNER²

¹)w.Hofrat i.R., norbert.achleitner@gmx.at

²) Amtsleiter der Gemeinde Fohnsdorf, clemens.achleitner@gmx.at

Kurzfassung:

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert:

Im ersten Teil wird der Begriff der Energiewende in Österreich und Deutschland diskutiert und an Hand von aktuellen Stellungnahmen dargestellt.

Der zweite Teil geht auf die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte ein und stellt die Auswirkungen und Zusammenhänge zwischen Energiewende und Liberalisierung dar.

Die Stellung der Regulierungsbehörde und das Wahrnehmen der Gesamtverantwortung ist Thema des dritten Blockes.

Zum Abschluss werden Lösungsansätze für die künftige Energieversorgung aus rechtlicher Sicht vorgeschlagen.

Keywords: Liberalisierung, Energiewende, Energierecht

(Als Grundlage wird auf den Beitrag: „**Die Evaluierung der Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte in Österreich, Eine kritische Analyse**“, veröffentlicht in der Zeitschrift „Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“, Jahrgang 54 (2013), Heft 1-3, hingewiesen.)

1 Die Energiewende

1.1 Die Energiewende in Deutschland

1.1.1 Begriff der Energiewende

*„Der **Begriff Energiewende** ist eine Erfindung des deutschen Öko-Instituts, das 1980 Konzepte zum Ausstieg aus Kernenergie und der Nutzung fossiler Brennstoffe veröffentlichte.*

Die Fachtagung „Energiewende“ des deutschen Umweltministeriums im Jahr 2002 in Berlin führte schließlich zum noch immer aktuellen Gesamtkonzept Energiewende, das Atomausstieg, Klimaschutz, Energieeffizienzmaßnahmen sowie Dezentralisierung und Regionalisierung der Energieaufbringung und -versorgung vereint.

Strombereich im Fokus

Obwohl die Energiewende alle drei Bereiche Strom, Wärme und Verkehr umfasst, konzentriert sich die öffentliche Wahrnehmung insbesondere nach Fukushima auf den

Strombereich. Wichtigstes Instrument in diesem Zusammenhang ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mit seinen sehr lukrativen Förderbedingungen und dem unbegrenzten vorrangigen Marktzugang für solcherart erzeugten Strom.

Aus einer Energiewendedebatte wurde eine Debatte über den Wirtschaftsstandort und die Energiepreise“.¹

1.1.2 Energiewende im deutschen Koalitionsvertrag

Interessant ist in diesem Zusammenhang, was der neue deutsche Koalitionsvertrag² über die Energiewende in Deutschland ausführt. Auch hier einige Zitate daraus:

Die Energiewende zum Erfolg führen

Energiewende und Klimaschutz erfolgreich gestalten

Die Energiewende ist ein richtiger und notwendiger Schritt auf dem Weg in eine Industriegesellschaft, die dem Gedanken der Nachhaltigkeit und der Bewahrung der Schöpfung verpflichtet ist. Sie schützt Umwelt und Klima, macht uns unabhängiger von Importen, sichert Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland.“

Energiepolitisches Dreieck

Die Ziele des energiepolitischen Dreiecks - Klima- und Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit – sind für uns gleichrangig. Die Energiewende wird nur dann bei Bürgern und Wirtschaft Akzeptanz finden, wenn Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit gewährleistet sowie industrielle Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze erhalten bleiben.

Beim weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien ist der Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems einschließlich des Netzausbaus und der notwendigen Reservekapazitäten eine höhere Bedeutung zuzumessen. Dabei muss auch der europäische Strommarkt verstärkt in den Blick genommen werden. In diesem Rahmen muss zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit in Deutschland der wirtschaftliche Betrieb notwendiger Kapazitäten konventioneller und flexibel einsetzbarer Kraftwerke in bezahlbarer Weise möglich bleiben.“

Reform des EEG

„Die Koalition strebt eine schnelle und grundlegende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) an mit dem Ziel einer Verabschiedung im Sommer 2014.“

¹ Zitat aus Österreichs Energie, Heft Juni 2013, Seite 7

² DEUTSCHLANDS ZUKUNFT GESTALTEN, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND SPD, 18. Legislaturperiode

Effizienz als zweite Säule einer nachhaltigen Energiewende

„Die Senkung des Energieverbrauchs durch mehr Energieeffizienz muss als zentraler Bestandteil der Energiewende mehr Gewicht erhalten.“

Kosten der Energiewende

„Die Energiewende ist nicht zum Nulltarif zu haben. Die Gesamtkosten sind in den letzten Jahren schnell und stark gestiegen. Private und gewerbliche Stromkunden müssen erhebliche Lasten tragen. Die EEG-Umlage hat mittlerweile eine Höhe erreicht, die für private Haushalte und weite Teile der Wirtschaft, insbesondere auch mittelständische Unternehmen, zum Problem wird, wenn es nicht gelingt, die Kostendynamik zu entschärfen. Mit der grundlegenden Reform, auf die wir uns verständigt haben, wollen wir Ausmaß und Geschwindigkeit des Kostenanstiegs spürbar bremsen, indem wir die Vergütungssysteme vereinfachen und die Kosten auf einem vertretbaren Niveau stabilisieren. Dazu brauchen wir neben einem berechenbaren und im Gesetz festgelegten Ausbaukorridor insbesondere mehr Kosteneffizienz durch Abbau von Überförderungen und Degression von Einspeisevergütungen.“

Reform des Fördersystems

„Die Förderung der Erneuerbaren will die Koalition mit Blick auf bezahlbare Strompreise kosteneffizienter gestalten. Überförderungen werden wir schnell und konsequent bei Neuanlagen abbauen; Altanlagen genießen Bestandsschutz. Für alle Technologien werden wir eine kontinuierliche Degression der Fördersätze im EEG verankern“.

Strommarktdesign – neue Rolle für konventionelle Kraftwerke

„Auch in Zukunft muss die Versorgungssicherheit gewährleistet sein, also jederzeit der nachgefragten Last eine entsprechend gesicherte Erzeugungsleistung in Deutschland gegenüberstehen.“

Die konventionellen Kraftwerke (Braunkohle, Steinkohle, Gas) als Teil des nationalen Energiemixes sind auf absehbare Zeit unverzichtbar. Durch den kontinuierlichen Aufwuchs der erneuerbaren Energien benötigen wir in Zukunft hocheffiziente und flexible konventionelle Kraftwerke.

Solange keine anderen Möglichkeiten (wie z. B. Speicher oder Nachfragemanagement) ausreichend und kostengünstig zur Verfügung stehen, kann Stromerzeugung aus Wind- und Sonnenenergie nicht entscheidend zur Versorgungssicherheit beitragen. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer ausreichenden Deckung der Residuallast“.³

³ Last, die nach Abzug der Einspeisung aus erneuerbaren Energien und wärmegeführten KWK-Anlagen durch konventionelle Kraftwerke gedeckt werden muss

Aus dieser Festlegung im neuen deutschen Koalitionspapier kann man erkennen, dass in Deutschland nicht nur die Probleme der Energiewende mit Überförderung und Dislozierung großer Kraftwerkskapazitäten bekannt sind und geändert werden sollen, sondern dass auch die Probleme des Kraftwerkseinsatzes, die durch die Liberalisierungssysteme entstanden sind, verbessert werden sollen (Stichwort „Strommarktdesign..“).

Damit ist meiner Meinung nach der Ansatz in Deutschland sicher sehr viel zielführender als die Überlegungen im österreichischen Regierungsprogramm.

1.2 Die Energiewende in Österreich

1.2.1 Energiewende im neuen österreichischen Regierungsprogramm ⁴

Im **Österreichischen Regierungsprogramm** ist anders als in Deutschland der Bereich der Energie – mit einigen Ausnahmen - wesentlich unklarer formuliert.

Im Nachfolgenden einige Beispiele daraus:

Umfassende Deregulierung der Bürokratie durch

„Einsetzung einer Aufgabenreform- und Deregulierungskommission und Einführung eines Prozesses zur Reduktion und Vereinfachung von Regelungen“

wird kaum sehr viele Ergebnisse bringen.

Anders vielleicht die Verfahrenskonzentration im Betriebsanlagenverfahren, die relativ einfach durch Gesetzesänderungen bewerkstelligt werden könnte. (Seite 18ff)

Die **Energiewende** dagegen und ihre bereits auch für Österreich, seinen Kraftwerksbetrieb und seinen Betrieb des Höchstspannungsnetzes nachteiligen Wirkungen werden lediglich im Punkt „**Herausforderungen**“ genannt:

„Sichere Energieversorgung für Österreich

Ziele:

Ein effizientes, leistbares und sozial verträgliches Energiesystem garantiert Versorgungssicherheit, Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit und lebenswerte Umwelt; Vorreiterrolle Österreichs durch konsequente Fortsetzung der österreichischen Anti- AKW-Politik stärken!“

⁴ Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013, „Erfolgreich. Österreich“,

Wien, Dezember 2013, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst

Ballhausplatz 2, 1014 Wien, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>

„Herausforderungen:

Europäische Rahmenbedingungen, Energiewende, Weiterentwicklung der Netz-Infrastruktur, Wettbewerb, Verfahrensdauer im Energieinfrastrukturbereich, Fördersystem, Versorgungssicherheit, leistbare Energie“ (Seite 34)

Etwas überraschend ist auch als **Maßnahme** formuliert:

„*Stärkere Konzentration der **E-Control** auf Regulierungstätigkeit“ (Seite 34).*

1.2.2 Expertenmeinungen zur Energiewende

Andere Experten, allen voran die Expertisen von Österreichs Energie, haben sich dagegen sehr eingehend mit der Energiewende und ihrer Bedeutung in Österreich auseinandergesetzt.

Im Nachfolgenden einige Beispiele:

Beim Trendforum der österr.E-Wirtschaft ,März 2013⁵

Peter Layr, Präsident von Österreichs Energie

„Wir brauchen ein **neues Marktdesign**, das **bestehende** stammt noch aus der Zeit der **Marktliberalisierung**:

„Beim Umbau des Systems in Richtung erneuerbare Energien dürfe man nicht auf die Kunden vergessen, sagte Peter Layr, Präsident von Österreichs Energie beim ersten Trendforum der heimischen E-Wirtschaft diesen Jahres, das unter dem Motto „Strom kennt keine Grenzen“ stand.

*In der Bevölkerung gebe es eine breite Akzeptanz für den Systemumbau in Richtung erneuerbare Energie, dieser müsse aber mit Augenmaß und im richtigen Tempo erfolgen. Layr plädierte dafür, die Mehrwertsteuer die auf Basis der Ökostromförderung entsteht, für die Entlastung der Konsumenten einzusetzen. Künftig müssten nach Ansicht Layrs beim für die **Energiewende** erforderlichen Ausbau der Strominfrastruktur verstärkt alle Marktteilnehmer in die Pflicht genommen werden.*

Wer eine Netzinvestition auslöse, solle dafür auch die Kosten übernehmen. Die aktuellen Fördermechanismen für Ökostromanlagen in Europa, insbesondere in Deutschland, würden zudem zunehmend die Wirtschaftlichkeit von Investments in die für die Versorgungssicherheit benötigten konventionellen Kraftwerke in Frage stellen. „

⁵ Österreichs Energie, Trendforum am 19.03.2013, thematisierte aktuelle Entwicklungen am Strommarkt, <http://oesterreichsenergie.at/veranstaltungen/oesterreichs-energie-trendforum/strom-kennt-keine-grenzen.html>

Risiko-Experte Bruch⁶

„Ausbau kostet Geld, finanzielle Anreize fehlen

Vielfach fehlen aber finanzielle Anreize für Investitionen in die Netz-Infrastruktur. Ein Grund sei die Trennung zwischen Stromerzeugung und Netzen, so Risiko-Experte Bruch. „Derzeit lohnt es sich für Unternehmen schlichtweg nicht, in Infrastruktur zu investieren“. Andererseits koste jeder Stromausfall enorme Summen. In kritischen Branchen wie dem Finanzwesen wäre ein totaler Stromausfall in Deutschland mit Kosten von rund sechs Millionen Euro pro Stunde verbunden. Aber bereits kurze Blackouts, die mehrmals am Tag auftreten können, verursachten gewaltige Schäden – in den USA beispielsweise zwischen 104 und 164 Mrd. US-Dollar pro Jahr.

Layr

Um die sichere Stromversorgung und damit den Schutz vor Blackouts aufrechtzuerhalten, ist laut Österreichs Energie eine **Verdoppelung bis Verdreifachung der Investitionen** in die Infrastruktur erforderlich. „Die Energiewende ist ein Faktum. Wir brauchen aber auch die finanziellen Mittel, um die zusätzlichen Ausgaben zu stemmen“, sagte Layr. Dass es in Österreich kein Beschleunigungsprogramm wie in Deutschland für den Netzausbau gebe, sei beschämend, unterstrich er.

Bezüglich der Liberalisierung des europäischen Strombinnenmarktes und deren – finanzielle – Folgen für Energieversorger meinte Layr: „Wir brauchen angesichts der Energiewende den Mut, auch über die Liberalisierung nachzudenken!“. Risiko-Experte Bruch sieht die EU als zentrale Instanz die Energiezukunft in Europa. Die Länder müssten in der Energie-Politik wesentlich mehr Agenden an Europa abgeben, so sein Appell. Und es gelte, eine europäische Regelung zu finden, um Netze künftig rascher auszubauen.

Bewusstsein schärfen, Risikomanagement verbessern

Um Blackouts zu verhindern, muss auch das Risikomanagement bei Stromkunden – allen voran im Industriebereich – verbessert werden. Viele Unternehmen seien nicht vorbereitet und könnten nicht mit Stromausfällen umgehen. „Was nützt ein Notstromaggregat, wenn dieses im Notfall nicht anspringt?“, unterstrich Risiko-Experte Bruch den Bedarf. So sollten Unternehmen beispielsweise kritische Zulieferer definieren, Stromversorgungs- und Blitzschutzkonzepte entwerfen und ein Backup für ihre Stromversorgung aufstellen.

Darüber hinaus gilt es das Bewusstsein der Bevölkerung zu schärfen. Für viele Konsumenten ist Strom ein selbstverständliches Gut. „Wir müssen darauf aufmerksam machen, wie wertvoll dieses Produkt ist“, erklärte **Generalsekretärin Barbara Schmidt von Österreichs Energie**. Für den Autor Marc Elsberg ist die Stromversorgung die fundamentale Infrastruktur, von der wir alle abhängen. In seinem Roman „Blackout – morgen ist es zu spät“

⁶ Risiko-Experte Dipl.-Ing. Michael Bruch vom Industrierversicherer Allianz Global Corporate & Specialty

hatte er die Folgen eines Stromausfalls in Europa und den USA nach einem Cyberterror-Angriff beschrieben. Beim Trendforum brachte er die Brisanz des Themas kurz und bündig auf den Punkt: „Man merkt erst, was man gehabt hat, wenn es nicht mehr da ist.“

2 Die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte

2.1 Die Verstärkung der negativen Auswirkungen der Energiewende durch die Systeme der Liberalisierung:

Das Ungleichgewicht der dislozierten Kraftwerkserzeugung zum tatsächlichen Stromverbrauch und die dadurch bewirkten kritischen Netzzustände werden durch die Systeme der Liberalisierung beim Kraftwerkseinsatz (vor allem durch das unbeschränkte Unbundling und das Merit-Order-Prinzip – Kraftwerkseinsatz überwiegend nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten) noch verstärkt.

2.2 Eine Darstellung der Entwicklung und der relevanten Systeme der Liberalisierung

Dieser Teil enthält eine inhaltliche Beschreibung der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes in Österreich mit der Frage:

„Hat die Liberalisierung die Erwartungen, die an sie gestellt wurden, erfüllt?“

Die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte Ende der 90er-Jahre des vorigen Jahrhunderts hat den Rechtsrahmen der Elektrizitätsversorgung grundlegend geändert. Dabei war das ursprüngliche Ziel der Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte ein durchaus vernünftiges und einleuchtendes:

Es sollten die Monopolstrukturen der leitungsgebundenen Elektrizitätsversorgung aufgelöst und durch Marktmechanismen beim Stromhandel und Kraftwerkseinsatz abgelöst werden. Die Gebietsstruktur beim Leitungsnetz sollte erhalten bleiben, aber ein definierter Preis für die Benützung fremder Netze und damit ein freier Netzzugang für alle geschaffen werden (so weit eine sehr vereinfachte Kurzdarstellung der wesentlichen Inhalte).

Insbesondere wollte man durch diese europaweite Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte den Strompreis durch die Marktmechanismen nicht nur für die Wirtschaft, sondern für alle Stromkunden deutlich senken.

2.2.1 Versorgungssicherheit

Neben dieser wirtschaftlichen Entwicklung des Strompreises haben sich zu Beginn der Liberalisierung weder das für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen zuständige Ministerium noch die Regulierungsbehörde ernstliche Gedanken (oder Sorgen) um die

Versorgungssicherheit im Strommarkt gemacht. Dies erhellt sehr eindrucksvoll ein Zitat aus dem ersten ELWOG zu den Zielen der Liberalisierung:“ *Die Produktqualität elektrischer Energie sowie Fragen der Reserve- und Störaushilfe werden in Zukunft primär den Vereinbarungen zwischen Kunden und Stromanbietern unterliegen,*“ womit man ursprünglich die Produktqualität der elektrischen Energie sowie die Reserve- und Störaushilfe, also primäre Parameter der Versorgungssicherheit, überhaupt (nur) den Vereinbarungen zwischen Kunden und Stromanbietern [also den Stromhändlern] überlassen wollte.⁷

2.2.2 Ziele der Liberalisierung

Die Liberalisierung hat also die Erwartungen, die in sie gesetzt worden sind (günstiger Strompreis für Endkunden), kaum erfüllt (wobei man richtigerweise festhalten muss, dass die ursprünglichen Verbilligungseffekte im Strompreis sofort von der Politik mit einer Erhöhung der öffentlichen Abgaben auf den Strompreis ausgeglichen worden sind).

2.2.3 Unbundling

Und schließlich hat sich das strenge Unbundling (Trennung des Netzbetriebes von den übrigen Tätigkeiten eines Elektrizitätsunternehmens) und damit die fehlende Möglichkeit von Netzbetreibern, auf die im Netz physikalisch erforderlichen Kraftwerkskapazitäten zuzugreifen (da immer die „billigsten“ Kraftwerke zum Zug kommen), auf die Sicherheit des Netzbetriebes nachteilig ausgewirkt.

2.2.4 Rechtsnormen

Dazu kommt inzwischen eine **völlige Unübersichtlichkeit der Rechtsnormen:**

Wenn wir die Fülle von Rechtsvorschriften betrachten, die mit der Liberalisierung der Energiemärkte geschaffen worden sind, dann hat diese Fülle von Gesetzen und Verordnungen nichts mehr mit einem klaren, übersichtlichen und für den Normadressaten auch vollziehbaren Rechtsrahmen zu tun. Das bedeutet aber auch, dass sich dieser Rechtsrahmen der Liberalisierung der Energiewirtschaft nicht mehr primär an den Erfordernissen des Marktes orientiert, sondern zu einem weitgehend straff regulierten und damit unflexiblen Regulierungs- und Reglementierungsmodell entwickelt hat („**Die Regulierung ist zum Selbstzweck geworden**“):

Vor allem der Bereich des Betriebes von Netzen, der als Folge der Liberalisierung und der im Netz dadurch erfolgten Einsparungen einen Rückgang in der Netzsicherheit aufweist, ist nunmehr offenbar für die österreichische Regulierungsbehörde ein Feld für immer weitere und noch nicht absehbare Regulierungsmaßnahmen geworden.

-
- ⁷ § 3 Abs 1 ELWOG 1998, das Elektrizitätswirtschafts- und organisationsgesetz, BGBl I Nr. 143/1998
 -

Damit zeigt sich aber, dass die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte, die ursprünglich eine Senkung der Strompreise durch mehr Markt und Wettbewerb zum Ziel gehabt hat, dieses Ziel ohne Zweifel nicht erreicht hat.

Auch beim überwiegend marktorientierten Kraftwerkseinsatz zeigt sich heute ein grundlegender, von Anfang der Liberalisierung an bestehender Mangel im System der Liberalisierung:

Der Netzbetreiber, und zwar vor allem der Betreiber des Höchstspannungsnetzes (der Regelzonenführer), muss von sich aus in der Lage sein, zur Aufrechterhaltung des sicheren Netzbetriebes jederzeit die dafür physikalisch erforderlichen Kraftwerkskapazitäten abzurufen.

Hier erweist sich das immer straffere Unbundling (Trennung des Netzbetriebes von allen übrigen Bereichen des Elektrizitätsunternehmens) schlichtweg als ein grundlegend falscher Zugang.

Dieser Bereich hat nur so lange in etwa funktioniert, als diese Marktideen von der **zu Beginn der Liberalisierung bestehenden ausgewogenen örtlichen Verteilung** der Kraftwerkskapazitäten entsprechend den physikalischen Notwendigkeiten (früherer Grundsatz: Der Strom sollte dort produziert werden, wo er gebraucht wird) profitieren konnten.

Dies ist nun nicht mehr gegeben, da viele (an sich physikalisch notwendige Kraftwerke) wegen niedrigen Strompreisniveaus wirtschaftlich nicht mehr betrieben werden können und stillgelegt werden müssen.

Auch mit der Energiewende in Deutschland und der damit verbundenen verstärkten Dislozierung von Kraftwerkskapazitäten (vor allem Windkraft im Norden, Bedarf, aber fehlende Kraftwerke im Süden) zeigt sich der grundlegend unrichtige Ansatz.

Meiner Meinung kann man diesen Mangel nicht durch eine Kapazitätsdiskussion beheben, sondern müsste man richtigerweise den Mut haben festzustellen, dass alleine Marktmechanismen den Kraftwerkseinsatz in einem sicher zu betreibenden Netz nicht (nicht mehr) lösen können.

Wenn auch der Regelzonenführer (die APG) bei Engpässen im Netz Kraftwerke abrufen kann, so muss sich der Regelzonenführer an die Kraftwerke wenden, die tatsächlich noch zur Verfügung stehen bzw. kurzfristig angefahren werden können, und nicht bereits eingemottet sind.

Auf der Homepage der APG wird bereits eine lange Liste österreichischer Kraftwerke angeführt, die tatsächlich nicht mehr verfügbar sind (letztmalig aktualisiert 2011!) ⁸

Die Bestimmungen der §§ 66 bis 69 ELWOG⁹ mit einer **ganze Reihe von Verpflichtungen der Erzeuger** sind obsolet, wenn erneuerbare Kraftwerke mit großer Kapazität und Abnahmepflicht den Strompreis an der Börse massiv nach unten beeinflussen und der Betrieb konventioneller Kraftwerke (vor allem von Gaskraftwerken) sich nicht mehr rechnet. Dann können diese Kraftwerke auch nicht mehr im stand by – Betrieb laufen, werden eingemottet und sind einfach nicht mehr verfügbar.

Es kann aber nicht Sinn einer Liberalisierung von Elektrizitätsmärkten sein, physikalisch für den Netzbetrieb erforderliche Kraftwerke durch künstliche Marktsysteme in die Unwirtschaftlichkeit zu treiben.

2.3 Instrumente der Liberalisierung

Dazu kommt, wie bereits oben ausgeführt, dass durch die überholten Instrumente der Liberalisierung (Unbundling und Kraftwerkseinsatz überwiegend nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten – Merit-Order-Prinzip) die negativen Effekte der Energiewende noch verstärkt werden.

Die Ursachen liegen unserer Meinung nach **in zwei zusammentreffenden Momenten:**

Ursache für die derzeitige Situation ist nicht nur – wie es derzeit in vielen Referaten „beklagt“ wird, die Überförderung und Dislozierung der Kraftwerke (vor allem aus dem Bereich der „Erneuerbaren“) in Deutschland, sondern das Zusammentreffen dieser Entwicklung mit den Systemen der Liberalisierung, und zwar vor allem mit dem weitgehenden „Merit-Order-Prinzip“ des Kraftwerkseinsatzes (D.h. Kraftwerkseinsatz nicht nach den Notwendigkeiten der physikalischen Stromversorgung und zur Aufrechterhaltung der Stromnetze, sondern nur mehr nach dem Preis an der Börse), und mit dem generellen Unbundling, das es dem Netzbetreiber nicht mehr möglich macht, zur Netzstabilisierung im kurzen Wege auf in Betrieb befindliche eigene Kraftwerke zuzugreifen.

Selbst wenn man in Deutschland die Förderung der Erneuerbaren „gänzlich einstellt“, ist der tatsächlich bereits vorhandene Kraftwerksbestand in diesem Segment der Erneuerbaren Energien ein Faktum, das zur Kenntnis genommen werden muss.

⁸ <http://www.apg.at/de/markt/erzeugung/nichtverfuegbarkeiten>

⁹ (Bundesgesetz, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird (Elektrizitätswirtschafts- und – organisationsgesetz 2010 – ELWOG 2010) StF: BGBl. I Nr. 110/2010 in der Fassung BGBl. I Nr. 174/2013)

Damit muss sich der Focus der Überlegungen zur Verbesserung der Situation auch auf den Bereich der Liberalisierung und die Marktmechanismen im Kraftwerkseinsatz richten.

Meiner Meinung nach sind daher die Systeme der Liberalisierung grundsätzlich zu überdenken, ob sie noch zeitgemäß sind bzw. diese Probleme bewältigen können.

3 Die Stellung der österreichischen Regulierungsbehörde und die Gesamtverantwortung der Aufsichtsbehörden

Vor Gründung der „Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft“ – kurz E-Control war das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend für die Aufsicht über die Netze und die Einhaltung der Kriterien der Versorgungssicherheit durch die EVU verantwortlich.

Mit der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes wurde auch die Elektrizitätsaufsicht völlig neu nach folgenden Grundsätzen gestaltet:

- Oberste Aufsichtsbehörde war bis 2010 der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, dem eine Richtlinienfunktion und Aufsicht über die Regulierungsbehörde zukam.
- Für die operativen Tätigkeiten war eine Elektrizitäts-Regulierungs-Behörde einzurichten, die nach dem Muster bereits bestehender ausgegliederter Wirtschaftsaufsichtskörper, etwa der Telekom Control GmbH, gebildet werden sollten. Ihre wesentlichen Aufgaben sollen in der Genehmigung der Netzzugangsbedingungen und der Bestimmungen der Systemnutzungstarife, der Schlichtung von Streitfällen und ähnlichen typischen Regulatorfunktionen bestehen.
- Gegen die Entscheidungen der Elektrizitäts-Regulierungsbehörde war eine Berufungsmöglichkeit an die Elektrizitätsaufsichtskommission vorzusehen.

In Österreich wurden dafür folgende Regulierungsbehörden geschaffen

- Energie-Control GmbH (ursprünglich Elektrizitäts-Control GmbH)
- Energie-Control-Kommission (ursprünglich Elektrizitäts-Controlkommission)

Mit dem Energie-Control-Gesetz (E-ControlG)2010¹⁰ wurde die Regulierungsbehörde grundlegend umgestaltet und für die Wahrnehmung von Regulierungsaufgaben für den Elektrizitäts- und Erdgasbereich eine unabhängige, i.w. weisungsfreie Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit nach dem Vorbild der Finanzmarktaufsicht errichtet, die Energie- Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control).

¹⁰ Bundesgesetz, mit dem das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 und das Energie-Control-Gesetz erlassen werden, idF BGBl. I Nr. 110/2010; gültig ab 3.3.2011

Durch dieses E-Control-Gesetz 2010 wurden nicht nur fast alle Zuständigkeiten des Ministeriums an die E-Control übertragen, sondern bestehen auch (wegen der Qualifikation der E-Control als weisungsfreie Anstalt) kaum mehr Aufsichtsrechte des Bundes:

Die E-Control unterliegt einerseits (nur mehr) der parlamentarischen Kontrolle:

§ 18 E-Control-Gesetz: „Die zuständigen Ausschüsse des Nationalrates und des Bundesrates können die Anwesenheit eines Vorstandsmitglieds oder des gesamten Vorstands der E-Control in Sitzungen der Ausschüsse verlangen und diese über alle Gegenständen der Geschäftsführung befragen.“

Andererseits hat der Bundesminister noch eine Zuständigkeit in Fragen der obersten Energiepolitik (§ 4 E-ControlG 2010) und ein Auskunftsrecht (§ 5 Abs 2 leg. cit.)

Im übrigen sind die Organe der E-Control und ihre Mitglieder im wesentlichen weisungsfrei – dh. sie sind in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen gebunden und handeln unabhängig von Marktinteressen. (§ 5 Abs 2 E-ControlG), und besitzen durch das genannte Gesetz eine ganze Liste von Zuständigkeiten und zum Teil sehr allgemein formulierten und damit weitreichenden Kompetenzen. Grundlage der Aktivitäten ist ferner oftmals nicht allein die gesetzliche Basis, sondern das Selbstverständnis der Behörde, auch für Aufgaben der Energiepolitik zuständig zu sein und hier auf vielfältigen Wegen über die Medien die Positionen der Behörde zu verbreiten.

Wenn man nun die derzeitige **Situation der Elektrizitätsversorgung in Österreich** betrachtet, dann sind zum Teil **gravierende Probleme** und Einschnitte vorhanden, die die Elektrizitätsunternehmen wirtschaftlich belasten und damit die **Versorgungssicherheit gefährden**:

Derzeit können kalorische Kraftwerke (vor allem Gaskraftwerke) auf Grund des Strompreisverfalls an den Strombörsen nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden und müssen stillgelegt werden.

Das **Höchstspannungsnetz in Österreich** muss sich durch technische Barrieren (Phasenschiebern) gegenüber dem Ausland abschotten.

Das Szenarium „**Black-Out durch Netzzusammenbrüche**“ wird als realistische Gefahr immer öfter in den Raum gestellt und dgl.

3.1 E-Control

Da stellt sich immer öfter die Frage, wie die E-Control mit diesen ernsten und dringenden Problemen umgeht:

Zur Beantwortung habe ich von der Homepage der E-Control die Pressemeldungen der letzten Zeit (Stand 31.1.2014) zusammengestellt: ¹¹

- 31.01.2014: E-Control: **2013 war Rekordjahr für Tarifkalkulator**
Auf den Strom- und Gaspreisvergleichsrechner der Regulierungsbehörde wurde im vergangenen Jahr 780.000-mal zugegriffen – ein Plus von 70 Prozent. Seit Jahresbeginn ist der Preisvergleich noch einfacher. Anbieterwechsel spart bis zu 430 Euro
- 30.01.2014: E-Control: **Reibungsloser Lieferantenwechsel ist sicherzustellen**
Netzbetreiber und Lieferanten sind gefordert, auch bei großem Ansturm gesetzliche Bestimmungen zum Lieferantenwechsel einzuhalten
- 29.01.2014: **Ökostromförderung nachhaltig reformieren**
- 22.01.2014 E-Control zu **Klima- und Energiepaket**: *Stärkerer Fokus auf Verkehr und Wärme erforderlich*
- 02.01.2014: **Erstmals Strom- und Gaspreisvergleichsrechner für Gewerbetunden**
- 22.12.2013: **Neuer Anreiz-Tarif(Netz) für bessere Wettbewerbsfähigkeit der Gaskraftwerke**
*Die wegen Unwirtschaftlichkeit in die Schlagzeilen geratenen Gaskraftwerke sollen mit einem neuen Netz-Tarif wieder fit gemacht werden.
Viele Gaskraftwerke sind aufgrund des Marktumfelds derzeit nicht wirtschaftlich zu betreiben. Die Gasnetzgebühren steigen jedoch über alle Kundengruppen aufgrund der Verordnung der E-Control um 5,4 Prozent ab 1.1.2014 im Vergleich zum Vorjahr.*
- 20.12.2013: **Stromnetztarifsenkung** spart Haushalten 22,8 Millionen Euro pro Jahr
Regulator beschließt endgültige Stromnetztarife für das neue Jahr.
- 19.12.2013: E-Control erwartet **Belegung des Wettbewerbs** durch VKI-Aktion
Attraktive Preisangebote für wechselfreudige Konsumenten erzielt

Alleine aus dieser Übersicht über die Pressemeldungen der E-Control kann man erkennen, dass dort die Fragen der Energiewende, der Versorgungssicherheit, und der stillgelegten Kraftwerke kaum ein besonderes Anliegen darstellen.

Dazu kommt, dass bei der **E-Control ihre Kosten laufend steigen** im **in einem Vergleich** der europäischen Regulatoren mit den Kosten und dem Mitgliederstand **an der Spitze liegen**:

¹¹ *Quelle: Neueste Pressemeldungen E-Control, (Dez. 2013 und Jänner 2014), (<http://www.e-control.at/de/presse>)*

Trotz der bereits überdurchschnittlichen Ausstattung der E-Control sowohl in Hinblick auf die Finanz- und Personalressourcen als auch in Hinblick auf ihre Kompetenzen „wächst“ die E-Control weiter. Alleine in den vergangenen vier Jahren stiegen die Kosten der heimischen Regulierungsbehörde um durchschnittlich 12 Prozent pro Jahr.

Die E-Control gehört, gesamt betrachtet und gemessen an der Marktgröße Österreichs, aufgrund ihrer vielen Kompetenzen zu den teuersten und personell am stärksten ausgestatteten Regulatoren. Sie hat mit 105 Mitarbeitern (Anm.: Der Mitgliederstand hat sich inzwischen weiter erhöht) nahezu gleich viel Personal wie der französische Regulator CRE – obwohl der französische Markt mit mehr als 33 Mio. Zählpunkten im Vergleich zum österreichischen Markt mit rund fünf Mio. Zählpunkten deutlich größer ist. Bezogen auf die Marktgröße (Zählpunkte) bedeutet das im Vergleich, dass die Personalkapazitäten der E-Control umgerechnet fünfmal höher sind als die des französischen Regulators bzw. viermal höher als in Italien ¹²

Nicht von ungefähr enthält das **österreichische Regierungsprogramm**, das sonst nicht sehr genaue Festlegungen enthält, die **Maßnahme**:¹³

Stärkere Konzentration der E-Control auf Regulierungstätigkeit .

4 Lösungsansätze

4.1 Ausblick

Künftig wird die Sicherheit der Energieversorgung, und zwar die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung, mehr Bedeutung haben als der Markt von Elektrizität.

Die **Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes** ist in der derzeitigen Form nicht mehr zeitgemäß.

Ursprünglich sollten nur der Stromhandel und der Einsatz der Kraftwerke liberalisiert werden, während der Betrieb der Netze von der Liberalisierung ausdrücklich ausgenommen sein sollte. Lediglich der Systemnutzungstarif sollte festgesetzt werden und ursprünglich nur dazu dienen, um den Stromtransport über fremde Leitungsanlagen zu ermöglichen.

¹² Österreichs Energie: Regulatoren auf dem Prüfstand, September 2013, <http://oesterreichsenergie.at/energiepolitik/einfuehrunggrundlagen-netze/eu-regulierungsbehoerden-auf-dem-pruefstand.html>

¹³ Seite 34, Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013, „Erfolgreich. Österreich“, Wien, Dezember 2013, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst Ballhausplatz 2, 1014 Wien, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>

Die Produktqualität elektrischer Energie sowie Fragen der Reserve- und Störaushilfe in der Zeit der liberalisierten Elektrizitätsmärkte sollten primär den Vereinbarungen zwischen Kunden und Stromanbietern unterliegen. (Zitat aus den Erl. zum ersten ELWOG 1998¹⁴).

Je mehr jedoch die Sicherung der Stromversorgung, die Energiewende in Deutschland und der Mangel an ausreichenden Netzen für den überregionalen Stromtransport Bedeutung gewinnen, desto mehr zeigen sich daher die Mängel und Schwächen der Liberalisierung.

Für die **bestehende und künftige Energierechtsgesetzgebung** in Österreich bedeutet dies: Wir müssen über den Tellerrand der Liberalisierung hinausschauen und den Schwerpunkt wieder auf die für die Sicherung der Versorgung notwendigen Rechtsinstrumente legen. Hier sollten auch die **traditionellen Rechtsbereiche** wieder in die Überlegungen mit einbezogen werden.

Daher wird es nicht genügen, mit Forderungen wie etwa nach einem **neuen „Strommarktdesign“ eine Verbesserung zu erreichen.**

Es muss klar gesagt werden, dass die strengen Unbundlingvorschriften des dritten Binnenmarktpaketes Liberalisierung (2009)¹⁵ überholt sind, und daher sind im Sinne der Verpflichtung Österreichs zur Aufrechterhaltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zur Versorgungssicherheit diese Bestimmung durch eine Änderung des ELWOG wieder zurückzunehmen bzw. anzupassen.

Bereits die **Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie 1996**¹⁶ hat eine ganze Reihe von **Erwägungsgründen** angeführt, die sehr klar die Überlegungen der EU wiedergeben, die zur Erlassung dieser Richtlinie geführt haben:

„Der Verwirklichung des Elektrizitätsbinnenmarktes kommt besondere Bedeutung zu; es gilt, unter gleichzeitiger Stärkung der Versorgungssicherheit und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sowie unter Wahrung des Umweltschutzes die Effizienz bei der Erzeugung, Übertragung und Verteilung dieses Produktes zu verbessern.“

¹⁴ Bundesgesetz, mit dem das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 und das Energie – Control - Gesetz erlassen werden, idF BGBl. I Nr. 110/2010; gültig ab 3.3.2011

¹⁵ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG.

¹⁶ Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie, Richtlinie 96/92/EG des europäischen Parlamentes und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. EU Nr. L 27/20 DE vom 30.1.97

*„Die Auflage gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen kann in einigen Mitgliedstaaten erforderlich sein, um Versorgungssicherheit sowie Verbraucher- und Umweltschutz zu gewährleisten, **die der freie Wettbewerb allein nicht unbedingt garantieren kann.**“*

Gerade der letzte Satz zeigt, dass es bei der Einführung der Liberalisierung der Elektrizitätsmarktes den Verfassern der ersten EU-Binnenmarkttrichtlinie sehr wohl bewusst war, dass der freie Wettbewerb, also der **Markt alleine gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht sichern kann.**

Zu diesen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zählen neben dem sicheren Netzbetrieb zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit auch die physikalisch und örtlich erforderlichen Kraftwerkskapazitäten.

Wenn der Markt, so wie das derzeit geschieht, dies nicht mehr gewährleistet, dann sind die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung durch entsprechende Einschränkung der Marktmechanismen zu treffen.

Die Instrumente der Liberalisierung sind daher grundsätzlich zu hinterfragen und an die durch die Energiewende geänderten Verhältnisse anzupassen.

4.2 Juristische Maßnahmen

Zur Anpassung sind darüber hinaus noch **weitere juristische Maßnahmen** möglich:

Dazu einige **Beispiele**:

1. Die Notwendigkeit zum Netzausbau erfordert ein schnelleres (konzentrierteres) Verfahren für die Genehmigung von Hochspannungsleitungen.
2. Ebenso ist ein zügiges, konzentriertes Verfahren für die Genehmigung von Kraftwerken erforderlich: Konkret sollen die Betriebsanlagenverfahren nach der Gewerbeordnung und nach dem Elektrizitätsrecht zusammengelegt werden. Beide Verfahren haben einen ähnlichen Parteienkreis und durch kompatible Prüfungsaufgaben.
3. Das Energierecht wird in weiten Teilen (vor allem des ELWOG) immer noch der Kompetenzbestimmung des Art. 12-B-VG (Gesetzgebung über Grundsätze Bund, Ausführungsgesetze und Vollziehung Land) zugeordnet, obwohl die Grundsatzbestimmungen des Bundes den Ländern in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise keinen Spielraum mehr für die Landesgesetzgebung belassen (...die Länder haben..)

Diese Art.-12-B-VG-Regelung im Energiewesen ist daher zu einer reinen Abschreibübung der Länder von bundesgesetzlichen „Grundsätzen“ verkommen.

Daher sollte das Erfordernis von jeweils neun Ausführungsgesetzen zu jedem ELWOG und jeder ELWOG - Novelle durch eine Verfassungsnovelle beendet werden.

4. Einschränkung der Aufgaben und Tätigkeiten der E-Control

Die Tätigkeiten der E-Control müssen sich wieder überwiegend auf die Sicherstellung der Stromversorgung in Österreich und die Lösung anstehender Probleme richten.

4.3 Schlussfolgerung

Die Berücksichtigung der Energiewende erfordert es, die bisherigen **Lösungsansätze** zu **überdenken** und an die geänderten Rahmenbedingungen **anzupassen**:

Diese Lösungsansätze müssen neben der Überarbeitung der europäischen Wirtschaftsordnung inkl. regulatorischer Fragestellungen vor allem die Energieaufbringung (erneuerbare Energien, innovative Energietechnologien), die Energieverteilungssysteme und auch die bedarfsseitigen Maßnahmen betreffen.

Und schließlich müssen die bestehenden **Energierichtsgrundlagen** hinsichtlich ihrer Eignung für die Sicherung der Energieversorgung **überprüft und angepasst werden**.

Ich verkenne nicht, dass dies ganz grundlegende Vorschläge sind, vor denen manche Akteure trotz guten Willens schon wegen der praktischen Schwierigkeiten und Herausforderungen Abstand nehmen. Ich meine aber, dass uns die Energiewende mit der grundsätzlichen Änderung der bisherigen Gedankenschemata über Stromaufbringung und -verteilung auch eine grundsätzliche und engagierte Änderung der Lösungsansätze abverlangt.

Dieser Erneuerungsprozess sollte auf universitärem Boden beginnen, die Experten von Bund, Ländern und Regulierungsbehörde einbeziehen, die derzeitige Rechtssituation kritisch hinterfragen und damit auch die Liberalisierung selbst auf den Prüfstand stellen.