

03/2019

Andreas Jahn, Julius Ecke

DIE GRUNDVERSORGUNG MIT STROM UND GAS IN DEUTSCHLAND

Potenziale zur Verbraucherentlastung
und Handlungsoptionen

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Autoren

Andreas Jahn ist Senior Associate beim Regulatory Assistance Project (RAP) in Berlin und leitet die Arbeiten des RAP in Deutschland.

Julius Ecke ist Prokurist bei der enervis energy advisors GmbH und leitet dort die energiewirtschaftliche Politikberatung.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Robert Philipps ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verantwortlich für den Gesprächskreis Verbraucherpolitik.

Andreas Jahn, Julius Ecke

DIE GRUNDVERSORGUNG MIT STROM UND GAS IN DEUTSCHLAND

Potenziale zur Verbraucherentlastung
und Handlungsoptionen

2	VORBEMERKUNG
3	ZUSAMMENFASSUNG
4	1 EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG
5	2 PREISSTRUKTUR IN DER GRUNDVERSORGUNG
8	3 AUSWIRKUNGEN AUF VERBRAUCHER_INNEN
8	4 BEGÜNSTIGTE DER REGELUNG
10	5 DEFIZITE DES STATUS-QUO
12	6 OPTIONEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER GRUNDVERSORGUNG
14	7 DISKUSSION
16	8 SCHLUSSFOLGERUNGEN
18	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis
19	Literaturverzeichnis

VORBEMERKUNG

Energie ist für Verbraucher_innen in den vergangenen Jahren immer kostspieliger geworden. So lagen die durchschnittlichen Haushaltsstrompreise 2007 etwa bei 20 Cent pro Kilowattstunde, aktuell liegen sie schon bei ca. 30 Cent. Mittlerweile zahlen Verbraucher_innen in Deutschland die höchsten Strompreise in Europa. Die Hauptkostentreiber sind dabei schnell identifiziert: Es ist vor allem der Anstieg der staatlich beeinflussten Preisbestandteile, bestehend aus Steuern, Abgaben, Umlagen und Netzentgelten. Dies hängt zu einem Gutteil mit den Kosten der Energiewende zusammen. Auch im Wärme- und Verkehrsbereich sind die Kosten langfristig deutlich gestiegen, hier war der Preis in den zurückliegenden zehn Jahren aber weitgehend stabil.

Die hohen Energiekosten bringen insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen häufig in Zahlungsschwierigkeiten. Jedes Jahr wird laut Bundesnetzagentur rund 330.000 Haushalten der Strom abgestellt. Von Gassperren sind ca. 40.000 Haushalte betroffen. „Energiearmut“ ist mittlerweile ein ernstes gesellschaftspolitisches Problem.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich die intensive Diskussion über Möglichkeiten zur Entlastung der Verbraucher_innen bei den Energiepreisen sowie die Bedeutung des Themas der „Bezahlbarkeit“ von Energie. Auch der Ausgestaltung der Grundversorgung kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Die Grundversorgung von Strom und Gas übernimmt derjenige Energieversorger, der in einem Netzgebiet die meisten Haushalte versorgt. Der Grundversorger muss alle diejenigen Verbraucher_innen mit Strom oder Gas beliefern, die sich nicht aktiv für einen alternativen Lieferanten entscheiden oder die aus Gründen der Bonität von anderen Anbietern kein Angebot bekommen. Die Preise in der Grundversorgung liegen seit Jahren deutlich über den Preisen alternativer Tarife bzw. Anbieter.

Verbraucher_innen sind aus unterschiedlichen Gründen in der Grundversorgung. Für einige mag es eine bewusste Wahl sein, andere sind zu träge zu wechseln oder wissen womöglich gar nichts über Wechselmöglichkeiten. Energiearme Verbraucher_innen dürften in vielen Fällen aus Gründen der Bonität in Tarifen der Grundversorgung „gefangen“ sein.

Seit Jahren wird daher immer wieder darüber diskutiert, inwieweit die Preisgestaltung der Grundversorgung gerecht-

fertigt ist und wie ggf. regulatorisch den Verbraucherinteressen besser Geltung verschafft werden kann. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat vor diesem Hintergrund die vorliegende Analyse beauftragt. Sie wirft einen genaueren Blick auf die Grundversorgung mit Strom und Gas, auf die Preisgestaltung in diesem Segment sowie die politischen Reformoptionen. Im Kern schlagen die Autoren vor, die Grundversorgung künftig über eine Ausschreibung zu vergeben. Sie schätzen, dass dies die Verbraucher_innen um ca. 1,15 Milliarden Euro jährlich entlasten könnte. Je nach Ausgestaltung der Ausschreibung könnten auch weitere Ziele adressiert werden, wie etwa eine gezielte Bekämpfung der Energiearmut durch Effizienzinvestitionen oder eine Förderung der Energiewende.

Wir wünschen allen Leser_innen eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre!

DR. ROBERT PHILIPPS

Leiter des Gesprächskreises Verbraucherpolitik und des Arbeitskreises Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Auch viele Jahre nach der Liberalisierung wird ein relevanter Teil der Verbraucher_innen noch durch den sogenannten Grundversorger mit Strom und Gas beliefert. Die gesetzlichen Regelungen bestimmen denjenigen Versorger zum Grundversorger, der in einem Netzgebiet die meisten Haushalte versorgt. Er ist in seiner Preisgestaltung weitgehend frei. Die statistische Datenlage lässt plausibel vermuten, dass Grundversorger in vielen Regionen relevante Margen aus der Grundversorgung generieren können. Nimmt man die Differenz zwischen den mittleren Preisen der Drittanbieter und der Grundversorgung als Schätzer für das Potenzial zur Verbraucherentlastung in der Grundversorgung (Strom und Gas), so ergeben sich hier im Jahr 2017 rund 1,15 Milliarden Euro.

Dabei wird häufig verkannt, welche Unternehmen von den Mehrerlösen der Grundversorgung profitieren. Wichtige Grundversorger im Stromsektor sind insbesondere die großen ehemaligen Verbundunternehmen beziehungsweise ihre Nachfolger. Die Stadtwerke spielen nur eine untergeordnete Rolle. So haben im Stromsektor 2014 nur 18 Prozent der Grundversorger einen kommunalen Hintergrund.

Dies ist angesichts mangelnder Transparenz dieser Regelungen, einer unnötigen Kostenbelastung der Verbraucher_innen und der dadurch hervorgerufenen Verschärfung der Situation der von Energiearmut bedrohten Verbraucher_innen problematisch, zumal viele verletzte Verbraucher_innen in der Grundversorgung gefangen sind, erhalten sie doch keine Angebote aus dem Markt.

Neben verschiedenen anderen Vorschlägen wäre es möglich, die Grundversorgung (GV) auszuschreiben. Dann würde nicht mehr wie bisher derjenige Versorger mit den meisten Haushaltskund_innen in einem Netzgebiet „automatisch“ und ohne Berücksichtigung weiterer Kriterien diese Rolle übernehmen. Vielmehr würde ein Versorger Grundversorger, der sich in einer Ausschreibung durchsetzt. Dies könnte derjenige Versorger sein, der den Verbraucher_innen den günstigsten Preis bietet. Für eine effektive Ausschreibung der GV wäre dabei das gesamte Portfolio an grundversorgten Kund_innen, ggfs. mit einem hinreichenden Vorlauf, auszuschreiben.

Betrachtet man die Vor- und Nachteile der verschiedenen Regelungsmöglichkeiten, wird deutlich, dass der Nutzen einer

Ausschreibung der Grundversorgung den einer (Re-)Regulierung der Grundversorgertarife deutlich übersteigt. Denn eine Ausschreibung eröffnet die Chance, neben der kostengünstigen Versorgung der Verbraucher_innen weitere Ziele zu adressieren, ohne damit die Vorteile des Wettbewerbs zu riskieren. In der Grundversorgung gehört dazu ganz sicher die Bekämpfung der Energiearmut. Energiearme Verbraucher_innen haben Probleme, die laufenden Energiekosten zu tragen, geschweige denn Investitionen zu deren Minderung zu tätigen. Eine klug konzipierte Ausschreibung könnte beispielsweise die Margen der Grundversorgung in nachhaltige Effizienzinvestitionen für energiearme Verbraucher_innen umlenken. Durch eine sinnvolle Produktdefinition in der Ausschreibung können darüber hinaus zusätzliche Energiewendebeiträge gehoben werden („Energiewende ready“-Produkte).

Schreckt man vor einer weitreichenden Umsetzung von Ausschreibungen zurück, so wäre gegebenenfalls eine testweise Ausschreibung der Grundversorgung in einzelnen Netzgebieten/Regionen als Pilot denkbar. Hierfür müssten dann rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Einen ähnlichen Effekt hätte es, wenn man die Ausschreibung der Grundversorgung optional macht, sodass sich die betroffenen Kommunen dazu entscheiden können, ihre GV auszuschreiben oder beim alten System zu verbleiben. Aus den Ergebnissen der ersten Ausschreibungsrunden ließen sich dann Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Systems ziehen. Allein die Existenz einer solchen Option zur Weiterentwicklung des GV-Systems hätte möglicherweise einen disziplinierenden Effekt auf strategisch denkende Grundversorger.

Bis zur nächsten Prüfung der Grundversorgung am 1.7.2021 liegen knapp drei Jahre vor uns. Aus gesellschaftlicher Sicht ein Zeitraum, der es ermöglicht, ein neues, zielgerichtetes und zukunftsfähiges Grundversorgungskonzept zu diskutieren und einzuführen. Dieser Zeitraum sollte genutzt werden, denn die politischen Spielräume zur Entlastung und Stärkung der Verbraucher_innen sind groß.

1

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Seit der Liberalisierung der Energiemärkte können die Verbraucher_innen von Strom und Erdgas ihren Lieferanten frei wählen. Auch dann, wenn sie diese Option nicht wahrnehmen, wird eine Belieferung mit Energie sichergestellt. Hier greift die sogenannte Grundversorgung, in der ein vorab benannter Energieversorger die Belieferung des Kunden/der Kundin übernimmt. Der Grundversorger muss dabei grundsätzlich jeden Haushaltskunden/jede Haushaltskundin mit Strom oder Gas beliefern („Kontrahierungszwang“). Dabei handelt es sich um einen relevanten Marktbereich. So deckte die GV im Jahr 2016 rund 31 Prozent des Stromverbrauchs und 22 Prozent des Gasverbrauchs der privaten Haushalte ab (BNetzA 2018: 216). Dieses Marktsegment ist auch vor dem Hintergrund des Themas Energiearmut von besonderer Bedeutung.

Auch wenn die mittleren Energiekosten der Haushalte (ohne Kraftstoffe) seit 2013 leicht gesunken sind, so liegen sie mit 5,8 Prozent des Haushaltseinkommens auf einem hohen Niveau. Insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen geben 8,8 Prozent des Haushaltseinkommens für Energieprodukte aus (Expertenkommission „Energie der Zukunft“ 2018: 116). 2017 wurden nach Angaben der Bundesnetzagentur ca. 330.000 Stromsperrungen verhängt, weil fällige Rechnungen nicht beglichen wurden. Je nach Definition und Berechnungsmethode fallen in Deutschland zwischen 8 und 25 Prozent der Verbraucher_innen in die Kategorie der Energiearmut, nach Abzug der Energiekosten vom Haushaltseinkommen sind sie also in einer Armutssituation (Steuwer 2018: 7). Vor diesem Hintergrund erklärt sich die intensive Diskussion über Möglichkeiten zur Entlastung dieser Verbraucher_innen, und auch der Ausgestaltung der Grundversorgung kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu.

Zum Grundversorger wird alle drei Jahre zum 1. Juli (zuletzt zum 1.7.2018) nach § 36 (2) EnWG derjenige Lieferant mit den meisten Haushaltskund_innen in einem Netzgebiet bestimmt. Der Grundversorger übernimmt dann die Belieferung zum Beginn des Folgejahres. Die Feststellung des Grundversorgers durch den Netzbetreiber wird dabei nur dann überprüft, wenn Einwände vorgebracht werden. Wichtig ist dabei festzuhalten, dass selbst wenn ein Wechsel zustande kommt, die bisher grundversorgten Kund_innen bei dem vor-

maligen Grundversorger vertraglich gebunden bleiben. Der neue Grundversorger erhält dann also nur diejenigen Kund_innen, die nach dem Wechsel neu in die Grundbeziehungsweise Ersatzversorgung fallen.¹

Soweit bekannt, findet ein Wechsel des Grundversorgers allerdings so gut wie nie statt. Der „neue“ Grundversorger ist (fast) immer der alte Grundversorger, da dieser die meisten Haushaltskund_innen im Netzgebiet beliefert. Hier stabilisiert die gesetzliche Regelung also den Status quo.

Auch dann, wenn die Netzkonzession neu vergeben wird, behält der bisherige Grundversorger seine Kund_innen, da die Rolle der Energielieferanten von der Rolle des Netzbetreibers entkoppelt ist. Die Kommune als Konzessionsgeber kann damit faktisch dem Grundversorger der ersten Stunde nicht ausweichen.

Hinzu kommt, dass die Preispolitik des Grundversorgers keiner Preiskontrolle unterliegt, anders als zum Beispiel die Netzentgelte. Die Preise werden also nicht genehmigt oder reguliert, wenngleich sie natürlich der nachträglichen Missbrauchsaufsicht der zuständigen Behörden unterliegen. Einer der wenigen bekannten Fälle, wo die Aufsicht tätig wurde, ist das kürzlich aufgenommene Ermittlungsverfahren des Landeskartellamts Niedersachsen gegen fünf Strom- und fünf Gasgrundversorger (WDR 2018).

¹ Die Ersatzversorgung durch den Grundversorger tritt für Verbraucher_innen ohne gültiges Lieferverhältnis ein, jedoch für Haushaltsverbraucher_innen nicht zu ungünstigeren Konditionen als die Grundversorgung. Hier und im Folgenden wird, der Einfachheit halber, nicht bei jeder Nennung auf die Ersatzversorgung eingegangen.

2

PREISSTRUKTUR IN DER GRUNDVERSORGUNG

Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen hat der Grundversorger Anreize, seine Preise betriebswirtschaftlich zu optimieren. So lange er sich hierbei nicht missbräuchlich verhält, liegt der limitierende Faktor primär darin, dass Preiserhöhungen dazu führen, dass Verbraucher_innen sich für einen anderen Lieferanten entscheiden. Ist also die Wechselbereitschaft oder -fähigkeit der Verbraucher_innen in einem Netzgebiet begrenzt, können höhere Preise betriebswirtschaftlich sinnvoll sein. So zeigt sich beispielsweise in verschiedenen Analysen, dass die Energiepreise in der Grundversorgung oberhalb der (durchschnittlichen) Marktpreise liegen und auch, dass in der Grundversorgung Kostenrückgänge langsamer beziehungsweise weniger stark an die Kund_innen weitergegeben werden (DIW 2018: 94).

Daten zur Preishöhe der Grundversorgung für Strom (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2006a, 2006b) und Gas sind im Monitoring-Bericht der Bundesnetzagentur (BNetzA 2016, 2018) zu finden. Laut der BNetzA-Erhebung betragen die Preise der Strom-GV durchschnittlich 30,94 ct/kWh, die der Sonderverträge des Grundversorgers² durchschnittlich 29,61 ct/kWh und die der dritten Wettbewerber sogar nur durchschnittlich 29,12 ct/kWh. Bereinigt man diese Preisstellungen um alle staatlich beeinflussten Elemente, so ergeben sich die durch den Versorger beeinflussbaren Kostenanteile (Energiebeschaffung und Marge). Ein Vergleich der beeinflussbaren Kostenanteile in den unterschiedlichen Tarifen ist in Abbildung 1 dargestellt. Es zeigen sich konstante Preisunterschiede zwischen den wettbewerblichen Preisen von Drittanbietern und der Grundversorgung von circa 2 ct/kWh. Ein Rückgang dieser Unterschiede ist nicht erkennbar.

Bemerkenswert ist dabei auch, dass die Grundversorger ihren Kund_innen außerhalb der GV ein deutlich kostengünstigeres Angebot machen. Insgesamt liegt das Potenzial zur Verbraucherentlastung im Strombereich bei einer Preisreduktion von 2 ct/kWh bei ca. 650 Millionen Euro im Jahr 2017.

Auch im Gasbereich sind die Grundversorgungstarife teurer als die Vergleichsangebote aus dem Markt. Laut der BNetzA-Erhebung betragen die Preise der Grundversorgung im Durchschnitt 6,73 ct/kWh, die Sonderverträge des Grundversorgers lagen durchschnittlich bei 6,07 ct/kWh und die der dritten Wettbewerber sogar nur bei rund 5,78 ct/kWh. Die vom Markt zu beeinflussenden Kostenpotenziale sind in Abbildung 2 dargestellt. Bei einer Einsparung von rund 1 ct/kWh folgt hieraus ein Einsparpotenzial von rund 500 Millionen Euro.

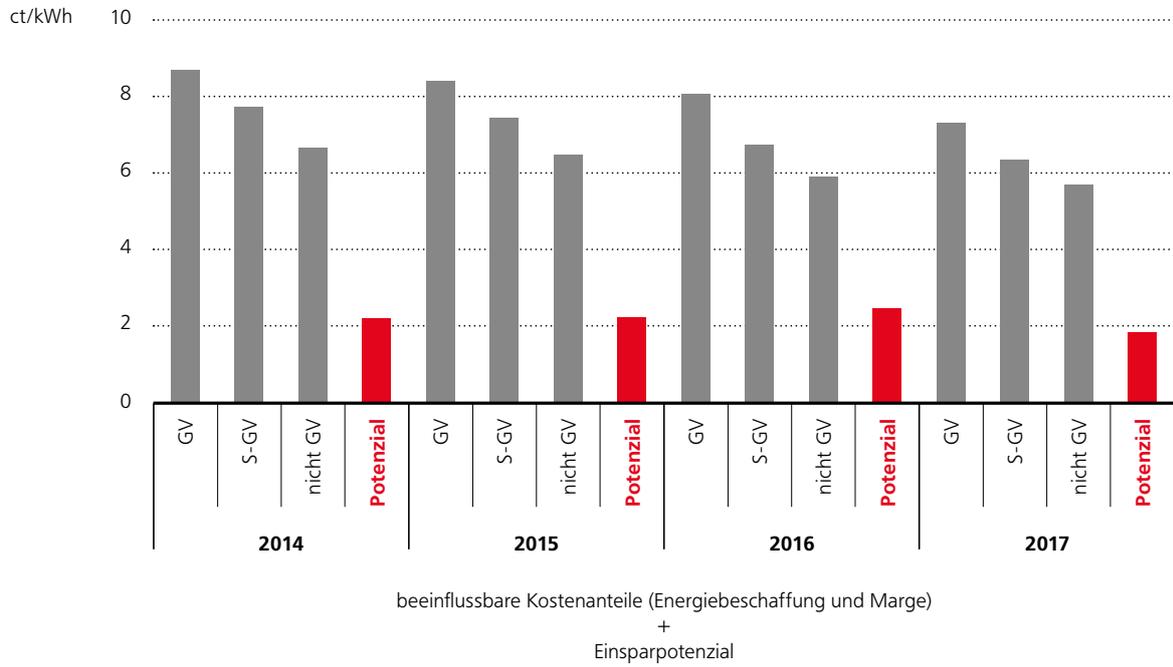
Nimmt man die Differenz zwischen den mittleren Preisen der Drittanbieter und der Grundversorgung als Schätzer für das Potenzial zur Verbraucherentlastung in der GV insgesamt (Strom und Gas), so ergeben sich hier im Jahr 2017 rund 1,15 Milliarden Euro. Dieses Entlastungspotenzial muss nicht zwangsläufig Mehrgewinne der Grundversorger in gleicher Größenordnung bedeuten, zumindest dann, wenn die Versorger die Belieferung nicht gleichermaßen effizient organisieren, wie die Akteure auf dem Markt.

Dies stellt eine konservative Schätzung dar, da die Preise der BNetzA keine Bonuszahlungen für Vertragsabschlüsse berücksichtigen, die die Angebote der Drittanbieter außerhalb der GV häufig noch deutlich kostengünstiger machen. Gleichermaßen wurde hier nur auf Mittelwerte abgestellt. Würde man die Preise der GV jeweils mit dem kostengünstigsten Angebot der Drittanbieter vergleichen und Bonuszahlungen miteinbeziehen, so würde sich das Entlastungspotenzial weiter ausdehnen. Im Strombereich ergibt sich für Berlin hier eine Differenz von 8 ct/kWh, für Köln 5,9 ct/kWh und in Schwandorf (Bayern) 6,8 ct/kWh bei einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh.³ Da diese günstigen Angebote häufig nicht kostendeckende Lockangebote für das erste Vertragsjahr darstellen, lässt sich die Preisdifferenz kaum seriös hochrechnen, vielmehr zeigt dies, dass die von der BNetzA ermittelte, oben angesetzte 1 ct/kWh eine konservative Herangehensweise darstellt.

² Mit „Sonderverträge“ werden alle Verträge außerhalb der Grundversorgung bezeichnet, auch die des Grundversorgers.

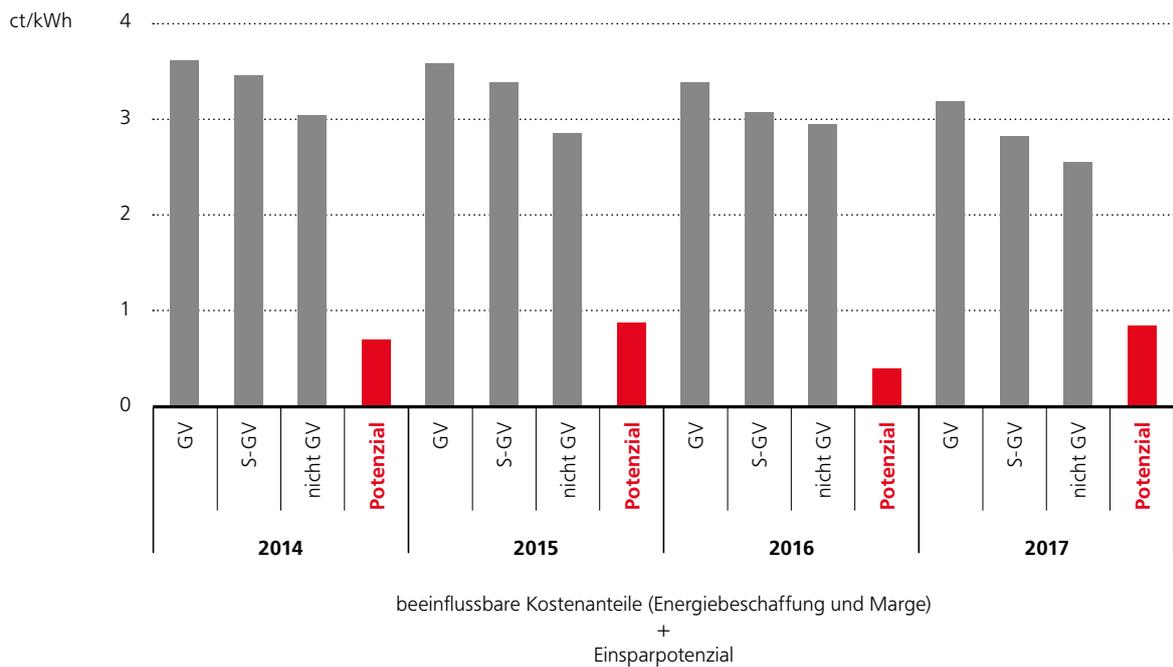
³ Für Berlin BEV-Energie im Vergleich mit Vattenfall Grundversorgung sowie für Köln die Rheinenergie GV und für Schwandorf die EON Bayernwerk GV im Vergleich zu Vattenfall Easy 12Strom lt. Verivox im Herbst 2018.

Abbildung 1
Entwicklung der Kosten für Energiebeschaffung plus Marge in den Tarifen der Grundversorgung-Strom (GV) im Verhältnis zu den Sonderverträgen des Grundversorgers (S-GV) und den Tarifen Dritter (nicht GV)



Quelle: BNetzA Monitoringberichte, eigene Darstellung.

Abbildung 2
Entwicklung der Energiebeschaffung plus Marge in den Tarifen der Grundversorgung-Gas (GV) im Verhältnis zu den Sonderverträgen des Grundversorgers (S-GV) und den Tarifen Dritter (nicht GV)



Quelle: BNetzA Monitoringberichte, eigene Darstellung.

Es wird jedoch häufig das Argument vorgebracht (Tagesspiegel 2013), dass die höheren Preise der Grundversorger gegenüber den Angeboten auf dem freien Markt zurückzuführen wären auf höhere Prozesskosten und Zahlungsausfallrisiken in der Grundversorgung gegenüber den typischen Kund_innen außerhalb der Grundversorgung. Auch wenn dieses Argument grundsätzlich für einzelne Kundensegmente oder Regionen der GV nachvollziehbar ist (insbesondere neu in die GV fallende Kund_innen), so ist nicht ersichtlich, wieso es für die Kund_innen der Grundversorgung insgesamt gelten sollte. Daneben ist auch festzuhalten, dass die im Rahmen der aktuell durch das Landeskartellamt durchgeführten Untersuchung durchgesetzte Rabattierung mit 1,7 Cent/kWh ein deutliches Entlastungspotenzial anzeigt.

Zwar sind die Volumina der Grundversorgung langsam rückläufig, jedoch sind sie immer noch hochrelevant (31 Prozent des Stromverbrauchs und 22 Prozent des Gasverbrauchs der Haushalte). Außerdem gehen viele Stimmen im Markt davon aus, dass sich der Rückgang der Volumina in der Grundversorgung ab einem bestimmten Zeitpunkt verlangsamen könnte, wenn insbesondere weniger wechselwillige oder -fähige Verbraucher_innen in der Grundversorgung verbleiben (siehe hierzu auch den Folgeabschnitt). Es ist also davon auszugehen, dass die Grundversorgung auch mittel- bis langfristig signifikante Mengen umfasst.

3

AUSWIRKUNGEN AUF VERBRAUCHER_INNEN

Die vorgenannten Zahlen zeigen klar auf, dass die Verbraucher_innen in der GV für Strom und Gas mehr zahlen müssen, als sie nach Marktpreisen würden. Besonders betroffen sind Verbraucher_innen mit schlechter Bonität (und damit mit hoher Verletzlichkeit in Bezug auf Energiearmut), da diese häufig nicht aus der Grundversorgung herauswechseln können, da sie keine Vertragsangebote erhalten (Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016: 130). Hierzu gibt es zwar keine Erhebungen, aber Diskussionen und starke Hinweise in den Verbraucherportalen (vgl. Lifestrom 2018; Rosenberger 2013; Toptarif 2018). Diese Verbraucher_innen sind also durch beschränkte Bonität in der GV mit ihren höheren Kosten „gefangen“.

Bei Bedürftigkeit des Verbrauchers/der Verbraucherin (Arbeitslosengeld-II-Empfänger_in) trägt die öffentliche Hand (bis zu einer Obergrenze) die Heizkosten. Durch die Kostenübernahme entfallen (bis zur Übernahmehöchstgrenze) die Anreize zum effizienten Umgang mit Wärmeenergie, die wiederum zu höheren Kosten der öffentlichen Hand (kommunaler Haushalt und anteilig auch des Bundeshaushalts) führen. Bisher konzentriert sich dies auf den Wärmesektor, es wird jedoch eine Ausweitung auch auf Strom diskutiert (Paritätischer Wohlfahrtsverband 2017).

Neben den „gefangenen“ Kund_innen gibt es jedoch auch viele Verbraucher_innen in der Grundversorgung, die zu einem anderen Lieferanten mit günstigen Preisen wechseln könnten, dies aber nicht tun. Hierfür sind zwei verschiedene Erklärungsansätze denkbar: Erstens, die Verbraucher_innen haben sich aktiv entschieden, bei dem Grundversorger zu bleiben, oder sie bleiben, zweitens, aus Informationsmangel oder Trägheit heraus.

Höhere Preise sind für die erste Gruppe, die aktiv GV-Entscheidenen, unproblematisch. In Bezug auf die zweite Gruppe stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Regelung, die zu einer direkten Mehrbelastung der betroffenen Verbraucher_innen führt, angemessen ist. Dabei sind die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zu bedenken, dass die sinnvolle Gestaltung staatlicher Regelungen notwendig ist, auch dann, wenn die Betroffenen sich theoretisch der Wirkung entziehen könnten (Thaler/Sunstein 2008). Oder anders formuliert: Staatliche Regelungen sollten nicht vollständig rationales Verhalten der betroffenen Verbraucher_innen annehmen.

4

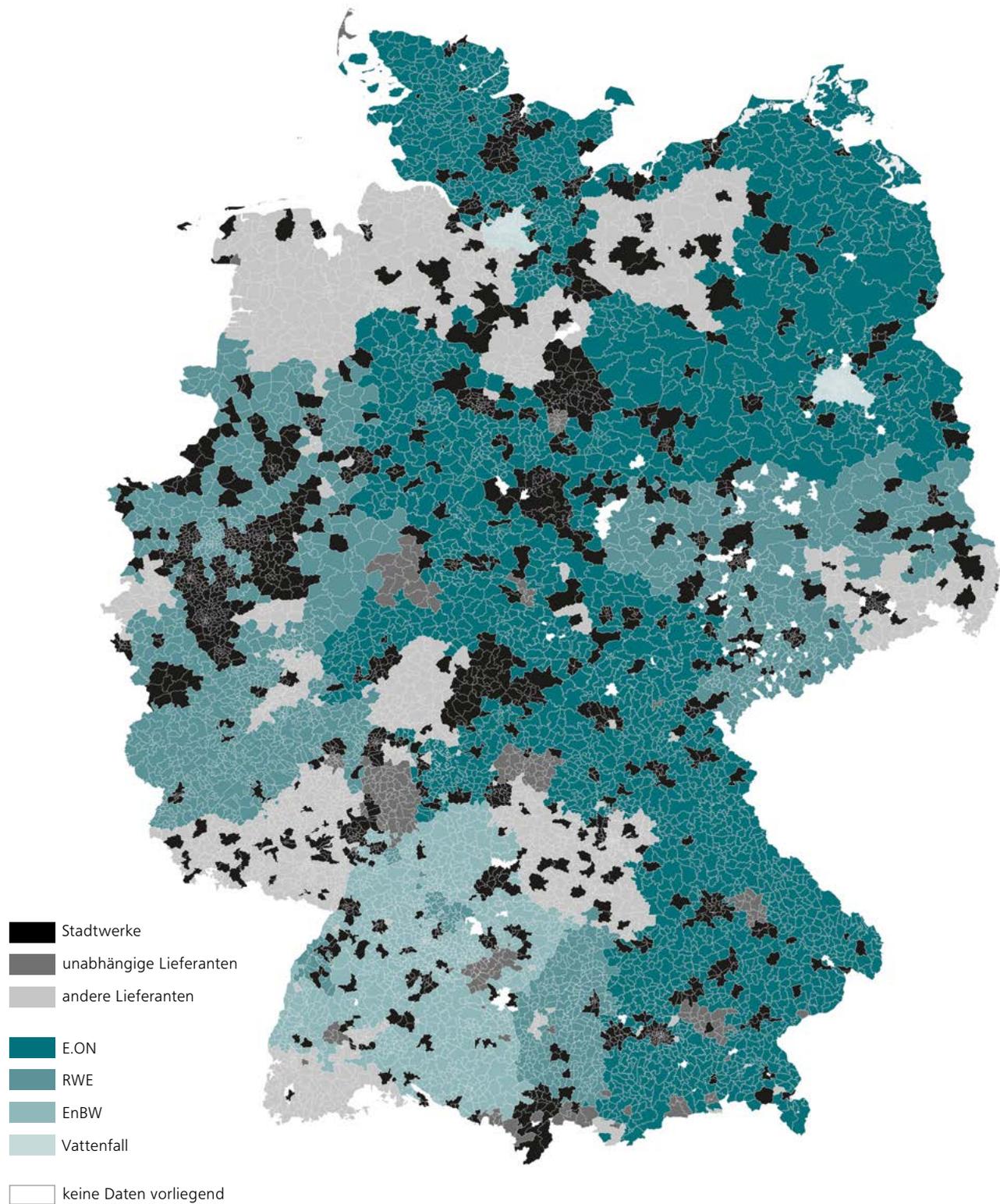
BEGÜNSTIGTE DER REGELUNG

Es wird in der Diskussion häufig vorgebracht, dass die Einnahmen aus der Grundversorgung durch die kommunalen oder regionalen Versorger sowieso in der Region verbleiben und damit auch die Bürger_innen vor Ort begünstigen (kommunale Wertschöpfung, Querfinanzierung von anderen Leistungen des Versorgers). In Bezug auf regionale Wertschöpfung ist festzuhalten, dass diese durch eine Entlastung der Verbraucher_innen auch erfolgen würde. Eine Querfinanzierung anderer Leistungen kann aufgrund von Transparenz- und Effizienzdefiziten nicht überzeugen, zudem dies bei überregionalen und börsennotierten Grundversorgern vollständig fehlschlägt.

Dabei wird häufig verkannt, welche Unternehmen eigentlich von den Mehrerlösen der Grundversorgung profitieren. Wichtige Grundversorger im Stromsektor sind insbesondere die großen ehemaligen Verbundunternehmen beziehungsweise ihre Nachfolger. Die Stadtwerke spielen nur eine untergeordnete Rolle, wie Abbildung 3 zeigt. So haben im Stromsektor in 2014 nur 18 Prozent der Grundversorger (vmtl. nach Anzahl der Kommunen) einen kommunalen Hintergrund (DIW 2018).

Spätestens mit der anstehenden Fusion von E.ON und Innogy (Ene't 2018) existiert zumindest im Strom ein dominanter Akteur, der insgesamt 52 Prozent der Grundversorgung (nach Postleitzahlen) abdeckt. Die Grundversorgung wirkt zumindest im Strommarkt also erkennbar nur nachrangig zugunsten der Stadtwerke.

Abbildung 3
Übersicht der GV-Gebiete (Strom) in Deutschland im Jahr 2014



5

DEFIZITE DES STATUS-QUO

Festhalten lässt sich, dass die Grundversorgung eine Belieferung der betroffenen Verbraucher_innen mit Strom/Gas effektiv sicherstellt. Auch wenn die GV in diesem Punkt effektiv ist, lassen sich die damit verbundenen Probleme in drei Gruppen gliedern:

TRANSPARENZDEFIZITE

Zwar weisen die Regelungen zur Auswahl des Grundversorgers formal ein hohes Maß an Nachvollziehbarkeit auf, jedoch kann diese mangels Daten nicht von Dritten geprüft werden. Eine Veröffentlichung der Berechnungsbasis durch den Netzbetreiber inklusive der Versorgungsanteile wäre angemessen.

Zudem ist fraglich, ob eine de facto wirkungslose Regelung zum Wechsel des Grundversorgers mit dem sich selbst stabilisierenden Ergebnis (alter = neuer GV) wirklich transparent sein kann, fingiert sie doch eine Dynamik, die real nicht gegeben ist.

Neben der Transparenz der Regelungen selbst bestehen Defizite in Bezug auf die Transparenz ihrer Ergebnisse. Dies gerade vor dem Hintergrund, dass über die GV beeindruckende Mittel verteilt werden. So ist nicht gesichert, wie häufig es zu Wechseln des Grundversorgers kommt oder wie die Grundversorger ihre Preisstellung entwickeln bzw. ob die Erlöse, die ihnen hier per gesetzlicher Regelung ermöglicht werden, angemessen sind.

Daneben ist unklar, welche Kund_innen freiwillig und welche nicht in der GV sind. Die Diskussion einer richtigen Preissetzung kann somit nicht zielgruppenorientiert erfolgen.

EFFIZIENZDEFIZITE

Darüber hinaus bieten die Grundversorgertarife Potenzial zur Steigerung der Systemeffizienz. Da die Grundversorgung nur indirekt im Preiswettbewerb mit anderen Akteuren steht, ist davon auszugehen, dass sich Ineffizienzen aufgebaut haben. Dies könnte beispielsweise die Effizienz der Vertriebsprozesse und Lieferprozesse betreffen, bedingt auch durch die Anzahl und Kleinteiligkeit der Akteure und ihrer Aktivitäten – Ineffi-

zienzen, die am Ende durch die Gesamtheit der Verbraucher_innen in der Grundversorgung bezahlt werden. Hier hat auch ein weiterer, eher technischer Punkt Relevanz. Die Energiebeschaffung in der Grundversorgung kann optimiert werden, insbesondere wenn dafür professionelle Einkaufsstrukturen notwendig werden und Skaleneffekte eintreten (Energy Brainpool 2013: 20).

Daneben lässt sich festhalten, dass die Grundversorgung kein aktiver Treiber von Innovation und Marktdynamik ist. Dies ließe sich bei einer Anpassung der GV-Regelungen umkehren. Denkbar wäre beispielsweise die Einführung von innovativen bzw. smarten Produkten in der GV.⁴ Dies würde eine grundsätzliche Verbesserung der energiepolitischen Passfähigkeit der Grundversorgung und ihrer Verträge („Energievorbereitend ready“) ermöglichen.

VERTEILUNGSPROBLEME

Zentrale Defizite der GV liegen in den durch die GV hervorgerufenen Verteilungseffekten.

Zuallererst ist dabei zu nennen, dass die GV zumindest insgesamt unnötig hohe Kosten für GV-Kund_innen verursacht. Hier bestände also das Potenzial, die Energieverbraucher_innen wirksam zu entlasten. Das Potenzial zur Entlastung betrifft einerseits inaktive Kund_innen, insbesondere aber auch von Energiearmut betroffene oder bedrohte Verbraucher_innen, die in der Grundversorgung mangels Bonität faktisch gefangen und von Vertragsangeboten auf dem freien Markt ausgeschlossen sind. Der Status quo stellt ausschließlich auf die sichere Versorgung ab und ist mindestens kontraproduktiv bei der Bekämpfung der Energiearmut in Deutschland. Mittelbar erwächst hieraus auch eine Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte über die Leistungsempfänger, deren Gas-

⁴ Denkbar wäre beispielsweise eine stärkere Indexierung der Preise an den Spotpreisen. Hierbei würden dann Stromkund_innen keinen jährlichen Fixpreis zahlen, sondern jede Stunde entsprechend des Verbrauchs bzw. des Lastprofils einen unterschiedlichen Preis. Gemeinsam mit Smart Meters entstünden dann Anreize zur Lastverlagerung in Niedrigpreisstunden, was insgesamt die Integration erneuerbarer Energien unterstützen kann.

kosten in Bezug auf die Wärmebereitstellung kompensiert werden.

Die durch die GV hervorgerufene Belastung der Verbraucher_innen begrenzt dabei die Mittel, die für andere Aufgaben (z. B. Bildung und Energieeffizienz) zur Verfügung stehen. Hier sind die Energiepreise ein begrenzender Faktor, gerade bei den wirtschaftlich schwächeren Haushalten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der politische Gestaltungsspielraum nicht ausgeschöpft ist und dass die Rahmenbedingungen der GV einseitig zulasten der (bedürftigen) Verbraucher_innen ausgestaltet sind (DIW 2018). Alternativ zu einer Senkung der Energiekosten für die Verbraucher_innen können auch andere, zusätzliche politische Zielsetzungen bei der Gestaltung der GV adressiert werden, indem eine Nutzung der freiwerdenden Mittel zuträgliche Maßnahmen (für die betroffenen Verbraucher_innen) ermöglicht (sogenanntes Revenue-Recycling) (Farnsworth 2016: 2).

6

OPTIONEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER GRUNDVERSORGUNG

Bisher wurden maßgeblich klassische Optionen zur Weiterentwicklung der GV diskutiert. Dabei sollte mindestens in dieser Diskussionsphase der Horizont geweitet und auch Ideen betrachtet werden, die auch die vielfältigen Ziele der Energiepolitik berücksichtigen.

Die grundsätzlichen Optionen werden im Folgenden zusammenfassend beschrieben, losgelöst von ihrer politischen oder rechtlichen Umsetzbarkeit.

An verschiedenen Stellen werden „weiche“ Anpassungen der GV-Regelungen gefordert, wie beispielsweise eine Verbesserung der Informationslage der Verbraucher_innen (DIW 2018). Die Vorschläge reichen dabei von einer regelmäßigen Bereitstellung von Informationen für die Verbraucher_innen, bis hin zur verpflichtenden Kundendatenbereitstellung des Grundversorgers für Dritte (so z. B. ein aktueller Vorschlag des DIW). Demnach könnten die Kontaktdaten von grundversorgten Verbraucher_innen Drittanbietern zur Verfügung gestellt werden, damit diese vertrieblisch auf die betroffenen Verbraucher_innen zugehen können.

An anderer Stelle wird argumentiert, dass die hohen Kosten der Grundversorgung zumindest überwiegend gerechtfertigt seien und deshalb auch die Wettbewerber verpflichtet werden sollten, entsprechende Grundversorgungsangebote zu stellen. Insbesondere sollten die Wettbewerber ebenfalls dem Kontrahierungszwang unterliegen, also die Verpflichtung haben, allen Verbraucher_innen unabhängig von ihrer Bonität ein Vertragsangebot zu machen.

Darüber hinaus wurde eine Preiskontrolle bzw. -regulierung der Grundversorgung diskutiert. Hier wären verschiedene Modelle denkbar, von einer Deckelung der Preise beziehungsweise der durch den Versorger erzielbaren Rohmarge, bis hin zu einer weitreichenden Regulierung der Preissetzung der Grundversorger, die dann nur eine vorgegebene Marge für den GV erlauben würde (DIW 2018).

Neben diesen etablierten Ideen sind jedoch auch weitere Konzepte interessant. So wäre es beispielsweise möglich, die Grundversorgung von Kund_innen auszuschreiben. Dann würde nicht mehr wie bisher derjenige Versorger mit den meisten Haushaltskund_innen in einem Netzgebiet „automatisch“ und ohne Berücksichtigung weiterer Kriterien diese Rolle übernehmen. Vielmehr würde ein Versorger Grundver-

sorger, der sich in einer Ausschreibung durchsetzt. Dies könnte derjenige Versorger sein, der den Verbraucher_innen den günstigsten Preis bietet (vzbv 2013). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem Wechsel des Grundversorgers dieser nur die neu in die GV fallenden Kund_innen zugeordnet erhält. Dies wäre in einer Ausschreibung zu überdenken, da die neu in die Grundversorgung fallenden Kund_innen tendenziell die prozesskostenintensiven sind. Für eine effektive Ausschreibung der GV wäre stattdessen das gesamte Portfolio an grundversorgten Kund_innen, ggfs. mit einem hinreichenden Vorlauf, auszuschreiben.

In Bezug auf eine Ausschreibung sind ebenfalls verschiedene Varianten denkbar. Als Ableitung des Status quo wäre denkbar, dass der Netzbetreiber für sein Netz (Konzessionsgebiet) die GV ausschreibt. Auch die jeweilige Kommune könnte die Ausschreibung der GV durchführen, was ihr großen Einfluss auf die jeweiligen Ausschreibungsbedingungen/-prozeduren verschaffen würde.

Die Erfahrungen aus dem Bereich der Netzkonzessionen sind dabei nicht nur positiv, zeigen aber auf, dass die Kommunen eine steile Lernkurve durchlaufen haben. Dabei könnte die Ausschreibung der Grundversorgung den Kommunen auch optional ermöglicht werden. Die Kommunen hätten dann die Wahlfreiheit, ob sie die Grundversorgung ausschreiben oder eine Regelung analog der bisherigen weitzunutzen wollen. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei der hier vorliegenden Ausschreibung einer Energiebelieferung um ein einfacheres Verfahren handelt als bei einer Netzkonzession. So gehören rechtssichere Energieausschreibungen zum täglichen Geschäft vieler gewerblicher Verbraucher und Webplattformen.

Alternativ wäre auch eine überregionale Bündelung der Ausschreibungen möglich, sodass die Grundversorgung in mehreren Netzgebieten gemeinsam erfolgen würde. Als ausschreibende Stelle müsste dann eine andere Institution als die Kommune bestimmt werden. Dies würde insbesondere die Anzahl der Ausschreibungen und damit die Transaktionskosten senken. Die aktuellen Erfahrungen zur Ausschreibung seitens der BNetzA zeigen, dass solche Regelungen erfolgreich umgesetzt werden können.

In beiden Varianten wäre es denkbar, Zusatzleistungen in die Vergabekriterien einer Ausschreibung aufzunehmen. Diese

können zusätzlich zum Preiskriterium gewertet oder sogar als ausschließliches Kriterium herangezogen werden, ähnlich der Konzessionsvergabe. Hier wird die gesetzlich zulässige, maximale Konzessionsabgabe flächendeckend angewandt. Da der Preis als Vergabekriterium damit faktisch ausfällt, wurden transparente Punktesysteme für die Zusatzleistungen entwickelt, anhand derer die Vergabe rechtssicher erfolgen kann (BNetzA/BKartA 2015). In ähnlicher, wenn auch vereinfachter Form könnten bestimmte der Energiewende zuträgliche Maßnahmen für die Grundversorgung auf bestehendem Preisniveau ausgeschrieben werden. Solche Maßnahmen können effiziente Verbrauchsgeräte oder Verbesserungen des Gebäudebestands umfassen und würden mittelfristig eine Verbraucherentlastung für bestimmte Kundengruppen je Energieeinheit herbeiführen. Die Entlastung bei den Verbraucher_innen kann insbesondere dann dauerhaft erreicht werden, wenn deren Verbräuche durch Investitionen in Energieeffizienz gesenkt werden.

Wie bei allen Ausschreibungen ist dabei eine saubere und sinnvolle Definition des ausgeschriebenen Produktes wichtig. Die Vorgabe vergleichbarer Produkte erleichtert den Vergleich und erhöht den Wettbewerb. Dabei wäre auch eine Normierung der zu liefernden Energieprodukte denkbar, die die energiepolitische Passfähigkeit der Grundversorgung erhöhen würde, perspektivisch beispielsweise durch Verträge, die Anreize für Stromeffizienz unterstützen, oder durch smarte Verträge. Auch könnte zum Beispiel vorgegeben werden, dass die Grundversorgung zukünftig zu Spotpreisen (also kurzfristigen börslichen Preisnotierungen) indexiert wird. Die Anbieter würden dann also keinen Fixpreis über einen zu definierenden Zeitraum mehr bieten, sondern der Wettbewerber würde sich auf einen Zuschlag auf den Börsenpreis fokussieren. Dies würde zwar die Risikoprämien in der Beschaffung von Strom senken und damit die Verbraucher_innen entlasten, zugleich würde es jedoch dazu führen, dass die Verbraucher_innen dem Risiko von Preisschwankungen ausgesetzt wären.

7

DISKUSSION

In diesem Abschnitt werden die aufgezeigten Handlungsoptionen diskutiert und in Bezug auf ihre Vor- und Nachteile gegenübergestellt. Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt hier eine Übersicht der zentralen Kriterien und Wertungen. Dabei sind die drei zentralen Vorschläge in den Spalten zugeordnet, jeweils eine Spalte pro Vorschlag beinhaltet positive Aspekte und eine Spalte negative Aspekte.

Als Diskussionskriterien wurden dabei die folgenden Punkte berücksichtigt:

- Verbraucherentlastung: Dieses Kriterium berücksichtigt das Potenzial zum Abbau der Verbraucherbelastung.
- Aufwand (begrenzen): Hier werden Effekte berücksichtigt, die für die Akteure zu Mehr- oder Minderaufwand führen.
- Effizienzgewinne: Hier werden Punkte aufgenommen, die Auswirkungen auf die Kosteneffizienz des Systems haben, losgelöst von Verteilungsfragen.
- Wettbewerb: Wirkungen auf den Wettbewerb im Endkundenmarkt für Strom und Gas.
- Energiewendebeitrag: Positive und negative Beiträge einer Regelung auf die Energiewende, insbesondere also auf die Klimaschutzziele.

Entlang dieser Kriterien werden die einzelnen Vorschläge kurz diskutiert.

Da basierend auf den vorliegenden Daten davon auszugehen ist, dass die Grundversorgungsverträge Margen ermöglichen, sind alle Vorschläge grundsätzlich dazu geeignet, diese zu reduzieren und die Verbraucher_innen zu entlasten. Da weiterhin davon auszugehen ist, dass die ausgeschriebenen GV-Segmente für viele Lieferanten ein hoch interessantes Marktsegment darstellen, sollte ein funktionierender Wettbewerb eine besonders weitreichende Verbraucherentlastung ermöglichen – sogar stärker als bei einer Regulierung der Preise. Erfolgt eine Ausschreibung in Kombination mit Zusatzleistungen (beispielsweise in Form von Energieberatungen oder Effizienz-plus-Kühlschränken), so würde die direkte Verbraucherentlastung (geringere Kosten je Energieeinheit) durch die Zusatzleistungen anteilig aufgezehrt werden. Entsprechend ist es von Relevanz, dass Zusatzleistungen auch

der entsprechenden Kundengruppe zugutekommen und die Verbraucherentlastung durch einen insgesamt optimierten, also geringeren Energieverbrauch erzielt wird. Soweit die Verbraucherentlastung auch die Kosten von Leistungsempfänger_innen reduziert, führt dies auch zu geringeren Sozialkosten. Die Verbraucherentlastung betrifft dabei die unterschiedlichen Verbrauchergruppen, insbesondere aber auch die von Energiearmut betroffenen oder bedrohten Verbraucher_innen, die sich maßgeblich in der Grundversorgung befinden dürften.

Eine Regulierung der GV-Preise würde bei den betroffenen Regulierern und den Unternehmen zu einem nicht unerheblichen Aufwand führen, weshalb auch die Kostenregulierung der Netzerlöse in eine Anreizregulierung überführt wurde. Eine Ausschreibung führt im Gegenzug zu einem Aufwand für die Durchführung der Ausschreibung selbst. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass dieser Aufwand bei einer Bündelung der Ausschreibung über verschiedene Kommunen oder Netzgebiete hinweg deutlich geringer ausfallen würde. Statt in jedem Netzgebiet oder jeder Kommune einen separaten Grundversorger zu bestimmen, kann dies durch freiwillige Kooperation oder Vorgabe für eine Vielzahl von Netzgebieten oder Kommunen zusammen ermöglicht werden. Vorstellbar wäre die Abwicklung über eine gemeinsame Webplattform oder die Auslagerung an eine bestehende Ausschreibungsplattform.

In Bezug auf die Effizienzgewinne dürfte sich der Wettbewerbsdruck durch eine Ausschreibung positiv niederschlagen. Theoretisch können auch durch Regulierungsdruck Effizienzgewinne erzielt werden, die Erfahrung zeigt jedoch, dass diese in Abhängigkeit zur Ausgestaltung der Leistungsfähigkeit und Unabhängigkeit der Regulierung stehen und in der Praxis begrenzt sind (Hammerstein 2018). Je nachdem, ob der Ausschreibung eine effizienzsteigernde Produktdefinition zugrunde gelegt wird, könnte es zu weiteren Effizienzsteigerungen kommen.

In Bezug auf die Wettbewerbswirkung lässt sich festhalten, dass durch die Einführung von Ausschreibungen in einem bisher nur indirekt dem Wettbewerb ausgesetzten Segment direkt von den Vorteilen des Marktes profitiert werden kann. Für die Regulierung gilt dies naturgemäß nicht. Natürlich ließe

Tabelle 1
Positive und negative Aspekte von Vorschlägen zur Anpassung der Grundversorgung

	Preis-Regulierung GV		Ausschreibung GV		Ausschr. GV + Investition	
	Pro	Contra	Pro	Contra	Pro	Contra
Verbraucher-entlastung	Verbraucher_innen werden entlastet geringere Sozialkosten		Verbraucher_innen werden entlastet geringere Sozialkosten		Verbraucher_innen werden (anteilig) entlastet (anteilig) geringere Sozialkosten	
Aufwand		Regulierungsaufwand	Bündelung möglich	Ausschreibungsaufwand	Bündelung möglich	Ausschreibungsaufwand
Effizienzgewinne	ggf. durch Regulierungsdruck		Effizienzsteigerung im Betrieb durch Wettbewerb abhängig von Produktdefinition möglich		Effizienzsteigerung im Vertrieb durch Wettbewerb abhängig von Produktdefinition möglich	
Wettbewerb		bisheriger GV bleibt es Wechselquoten aus der GV hinaus könnten sinken	Wettbewerb zieht ein in die GV	Wechselquoten aus der GV hinaus könnten sinken	Wettbewerb um Zusatz	Wechselquoten aus der GV hinaus könnten sinken
Energiewendebeitrag	Stärkung Verbraucher_innen	ggf. Schwächung einzelner Energieversorgungsunternehmen (EVU)	„Energiewende ready“-Produkte ermöglicht	ggf. Schwächung einzelner EVU	Aktivierung von Akteuren und Produkten bzw. Investitionen	ggf. Schwächung einzelner EVU

Quelle: Eigene Darstellung.

sich gegen eine Ausschreibung einwenden, dass dies zur Folge haben könnte, dass der Preisabstand zum „freien Markt“ sinkt und damit die Wechselquoten aus der Grundversorgung hinaus sinken könnten. Dabei ist aber zu bedenken, dass der Wettbewerb aus Sicht der Verbraucher_innen ja keinen Selbstzweck darstellt, sondern ein Mittel, um insbesondere Kosten zu senken. Wenn der Wettbewerb in Form von Ausschreibungen so erfolgreich wäre, dass kaum ein Preisunterschied zum freien Markt verbliebe, wäre dies aus Sicht der betroffenen Verbraucher_innen sicherlich ein zweitrangiges Problem.

Die Abschöpfung von Mehrerlösen bei den Grundversorgern kann natürlich dazu führen, dass einzelne Unternehmen in Bezug auf die Umsetzung von Investitionen und Maßnahmen geschwächt werden. Im Gegenzug werden aber Mittel bei den Verbraucher_innen frei, die ggfs. auch in Effizienzinvestitionen fließen können. Durch eine sinnvolle Produktdefinition in der Ausschreibung können darüber hinaus zusätzliche Energiewendebeiträge gehoben werden („Energiewende ready“-Produkte).

Ausschreibungen sind grundsätzlich ein effektives Instrument, um einen Bieterwettbewerb zu etablieren und Trans-

aktionskosten zu senken, weshalb auch die Erneuerbare-Energien-Förderung auf Ausschreibungen umgestellt wurde (Wigand 2015). Gemessen wird der Erfolg von Ausschreibungen maßgeblich daran, ob sich ein dauerhafter und effektiver Preiswettbewerb einstellt und damit das Kostenniveau sinkt.

8

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zum 1.7.2018 wurde die Grundversorgereigenschaft in Deutschland geprüft. Real wird dies aller Voraussicht nach keine Auswirkungen haben. Die bisherigen Grundversorger werden diese Funktion flächendeckend weiter ausüben, Wechsel wird es kaum oder gar nicht geben. Bis zur nächsten Prüfung am 1.7.2021 liegen also knapp drei Jahre vor uns. Aus gesellschaftlicher Sicht ein Zeitraum, der es ermöglicht, ein neues, zielgerichtetes und zukunftsfähiges Grundversorgungskonzept zu diskutieren und einzuführen. Dieser Zeitraum sollte genutzt werden, denn die politischen Spielräume zur Entlastung und Stärkung der Verbraucher_innen sind groß.

Weiterentwicklungen der Grundversorgung, die die Informationsbasis der Verbraucher_innen verbessern, sind nur mit geringem Aufwand und Kosten verbunden, jedoch auch nur mit geringfügigen Verbesserungen. Gerade für die in der GV „gefangenen“ Verbraucher_innen, mit der höchsten Betroffenheit durch hohe Energiekosten, hätten solche Maßnahmen voraussichtlich keine Wirkung. Es ist gut und wichtig, die Informationsbasis der Verbraucher_innen über ihre Preise und die alternativen Angebote aus dem Markt zu verbessern – unabhängig davon, ob der Grundversorger sich wie bisher findet oder das Ergebnis eine Ausschreibung ist.

Betrachtet man die Vor- und Nachteile der verschiedenen Regelungen, wird deutlich, dass der Nutzen einer Ausschreibung der Grundversorgung den einer (Re-)Regulierung der Grundversorgertarife deutlich übersteigt.

Eine Ausschreibung kann die Kosteneffizienz des Marktes in den Bereich der GV überführen und damit die Verbraucher_innen signifikant und nachhaltig entlasten. Dabei ermöglicht das Vehikel der Ausschreibung viel Flexibilität, was die Anforderungen der Ausschreibung und die Produktdefinition angeht. Dadurch können weitere positive Effekte aktiviert werden, wenngleich damit auch die Komplexität des Instruments zunimmt.

Neben der kostengünstigen Versorgung der Verbraucher_innen gibt es die Chance, weitere Ziele zu adressieren, ohne damit die Vorteile des Wettbewerbs zu riskieren. In der Grundversorgung gehört dazu ganz sicher die Energiearmut. Die betroffenen Verbraucher_innen haben Probleme, die laufenden Energiekosten zu tragen, geschweige denn Investitio-

nen zu deren Minderung zu tätigen. Doppelt erschwerend kommt hinzu, dass diese Verbraucher_innen zumeist in energetisch schlecht ausgestatteten Mietwohnungen wohnen (Steuwer 2018). Deshalb könnten die Margen der Grundversorgung in Investitionen für nachhaltige Effizienzinvestitionen umgelenkt werden. Das Feld dafür ist weit, denn dies kann über zielgruppengerechte Verbrauchsprodukte oder Infrastrukturinvestments erfolgen. Die Erfahrung aus verwandten Bereichen zeigt, dass die größten Effekte nicht über die Marktpreise, sondern aus der zielgerichteten Verwendung der Erlöse zu erzielen sind. So werden beispielsweise in der Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) in den USA die Emissionen stärker durch die effektive Verwendung der Auktionserlöse vermindert als durch die (Vermeidung der) Kosten für die Verschmutzungsrechte selbst (Farnsworth/RAP 2016).

Schreckt man vor einer weitreichenden Umsetzung von Ausschreibungen zurück, so wäre gegebenenfalls eine testweise Ausschreibung der Grundversorgung in einzelnen Netzgebieten/Regionen als Pilot denkbar, wenn hierfür rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Allein die Existenz einer solchen Option zur Weiterentwicklung des GV-Systems hätte möglicherweise einen disziplinierenden Effekt auf strategisch denkende Grundversorger.

Einen ähnlichen Effekt hätte es, wenn man die Ausschreibung der Grundversorgung optional macht, sodass sich die betroffenen Kommunen dazu entscheiden können, ihre GV auszuschreiben. Da auch eine Rückführung der Auktionserlöse – bei fester Preissetzung – an die betreffende Kundengruppe nur mit Unsicherheiten am Reisbrett entworfen werden kann, sind auch hierfür Pilotverfahren und daraus gesammelte praktische Ergebnisse von Bedeutung. Aus den Ergebnissen der ersten Ausschreibungsrunde ließen sich dann Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Systems ziehen.

Nutzen wir die Zeit sinnvoll für den Diskurs und die Neujustierung der GV, sodass mit dem Auslaufen der jetzt neu beginnenden Grundversorgungsverhältnisse, die Verbraucher_innen und ihre Interessen in den Mittelpunkt der Regelung gerückt werden können.

Abbildungsverzeichnis

- 6 Abbildung 1
Entwicklung der Kosten für Energiebeschaffung plus Marge in den Tarifen der Grundversorgung-Strom (GV) im Verhältnis zu den Sonderverträgen des Grundversorgers (S-GV) und den Tarifen Dritter (nicht GV)
- 7 Abbildung 2
Entwicklung der Energiebeschaffung plus Marge in den Tarifen der Grundversorgung-Gas (GV) im Verhältnis zu den Sonderverträgen des Grundversorgers (S-GV) und den Tarifen Dritter (nicht GV)
- 9 Abbildung 3
Übersicht der GV-Gebiete (Strom) in Deutschland im Jahr 2014

Tabellenverzeichnis

- 15 Tabelle 1
Positive und negative Aspekte von Vorschlägen zur Anpassung der Grundversorgung

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2006a: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz (Stromgrundversorgungsverordnung - StromGVV), <https://www.gesetze-im-internet.de/stromgvv/BJNR239110006.html> (19.11.2018).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2006b: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Gas aus dem Niederdrucknetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/gasgvv/index.html#BJNR239600006BJNE000101311> (19.11.2018).
- Bundesnetzagentur (BNetzA) 2016: Monitoringbericht 2015, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/Monitoringbericht_2015_BA.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (25.7.2018).
- BNetzA 2018: Monitoringbericht 2017, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/Monitoringbericht_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (25.7.2018).
- BNetzA, Bundeskartellamt (BKartA) 2015: Gemeinsamer Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/EntflechtungKonzession/KonzessionsVertraege/LeitfadenKonzessionsrecht/Leitfaden_Konzessionsvertraege_2te_Auflage_2015.pdf;jsessionid=1EAD4A77099210EF0B6C3997EE4FEDDC?__blob=publicationFile&v=3 (24.9.2018).
- DIW 2018: Haushaltsstrompreise: Tarifwechsel ermöglichen große Einsparungen, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.577398.de/18-6-1.pdf (25.7.2018).
- Enet Newsletter 2018: Quo vadis, Grundversorgung?, <https://www.enet.eu/newsletter/quo-vadis-grundversorgung/> (12.9.2018).
- Energy Brainpool 2013: Zusammenhang von Börsenpreisen und Endkundenpreisen, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2013/Zusammenhang-Stromboersen-Preise-Endkundenpreise/Agora_Studie_Stromboersen-Endkundenpreise_EnergyBrainpool_V1-1-28032013.pdf (12.9.2018).
- Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ 2018: Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sechster-monitoring-bericht-zur-energie-wende.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (25.7.2018).
- Farnsworth, David; RAP 2016: Allowance Auctions and Revenue Recycling in the Regional Greenhouse Gas Initiative: Inventing Cap-and-Invest, https://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/09/RAP_Farnsworth_RGGI_VLS_2016_SEP_27.pdf (12.9.2018).
- Hammerstein, v. Christian et al. (Agora, Raue LL, RAP) 2018: Stromnetzentgelte: Eine Blackbox, die nicht geöffnet werden kann?, <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/stromnetzentgelte-eine-black-box-die-nicht-geoeffnet-werden-kann/> (13.9.2018).
- Lifestrom 2018: So gelingt der Wechsel aus der Grundversorgung, <https://www.lifestrom.de/magazin/wechsel-aus-der-grundversorgung/> (19.11.2018).
- Norddeutscher Rundfunk 2018: Zu hohe Strom- und Gaspreise bei Grundversorgern?, <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Zu-hohe-Strom-und-Gaspreise-bei-Grundversorgern,strompreise158.html> (31.8.2018).
- Paritätischer Wohlfahrtsverband 2017: Gesamtverband e. V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (RBEG-E 2017), <https://paritaet-alsopfleg.de/index.php/downloadsnew/soziales-wohnungslosenhilfe/fachinformationen-soziales/9280-paritaet-2016-stellungnahme-rbeg-2017-end/file> (20.9.2018).
- Rosenberger, Walther 2013: Ärger bei Wahl eines neuen Stromanbieters, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.wegen-schufa-daten-aerger-bei-wahl-eines-neuen-stromanbieters.f9338aaa-a189-425a-acc6-02ef2ba8dc42.html> (19.11.2018).
- Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016: Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_Umweltgutachten_HD.pdf;jsessionid=7CC28C6D07FF69FBA6EF4BD3DA45D793.2_cid284?__blob=publicationFile&v=34 (19.11.2018).
- Steuer, Sibyl et al. (PBIE, RAP) 2018: Energetische Mindeststandards für eine sozial gerechte Wärmewende, <http://bpie.eu/wp-content/uploads/2018/09/20180918-Diskussionpapier-Minimumstandards-BPIE-RAP-1.pdf> (24.9.2018).
- Tagesspiegel 2013: Welche Angebote gibt es? Was passiert, wenn ich nichts tue?, <https://www.tagesspiegel.de/themen/strom/stromtarife-welche-angebote-gibt-es-was-passiert-wenn-ich-nichts-tue/8413620.html> (31.8.2018).
- Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R 2008: Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjHmLr03dXdAhVDIAKHdZsDjsQFjADegQIXBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Ffile.PostFileLoader.html%3Fid%3D53abe564cf57d7df1e8b45f4%26assetKey%3DA5%253A273548994646025%25401442230571326&usq=AOvVaw0OVZrtfnCZFESGbB-qjxH4> (24.9.2018).
- Toptarif 2018: Strom trotz Schufa, <https://www.toptarif.de/strom/strom-trotz-schufa/> (19.11.2018).
- Verbraucherzentralen Bundesverband (vzbv) 2013: Kampf im Energie-Sektor: Werden Kunden abgezockt?, <https://mein-bau.com/41657/kampf-im-energie-sektor-werden-kunden-abgezockt/> (24.9.2018).
- Wigand, Fabian; Tiedemann, Silvana (Ecofys) 2015: Ausschreibungen für Erneuerbare Energien, Wissenschaftliche Empfehlungen, <https://www.strommarkttreffen.org/2015-8-Wigand-Ausschreibungsdesign.pdf> (24.9.2018).

Impressum:

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149/D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-234-8

Titelmotiv: © pixx / photocase.de

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Verbraucherschutz in der Plattformökonomie
WISO DISKURS – 15/2018

Fighting Energy Poverty in Europe:
Responses, Instruments, Successes
GOOD SOCIETY – SOCIAL DEMOCRACY #2017PLUS – 2017

Verbraucherdatenschutz in der Digitalisierung:
Herausforderungen und Lösungsansätze
WISO DIREKT – 19/2017

Wohlfahrts- und Verteilungswirkungen personalisierter
Preise und Produkte
WISO DISKURS – 06/2017

Digitale Plattformen:
Ein neues Handlungsfeld für die Daseinsverantwortung des Staates?
WISO DIREKT – 09/2017

Energiearmut bekämpfen:
Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa
GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017PLUS – 2017

Mehr Mitsprache und Orientierung:
Vorschläge für ein nutzerfreundliches und
patientenorientiertes Gesundheitssystem
WISO DISKURS – 01/2017

Blockchain in der Energiewirtschaft:
Schöne neue (digitale) Energiewelt für Verbraucher_innen und Prosumer?
WISO DIREKT – 30/2017

Prospects for Consumers in a European Energy Union
GOOD SOCIETY – SOCIAL DEMOCRACY #2017PLUS – 2016

Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik im Urteil der Bevölkerung:
Eine Repräsentativbefragung der Bevölkerung ab 16 Jahre
WISO DISKURS – 08/2016

Rechtsdurchsetzung im Verbraucherdatenschutz:
Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen
GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017PLUS – 2016

Analyse und Bewertung von CETA aus
verbraucherpolitischer Perspektive
GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017PLUS – 2016