

## Stellungnahme

# zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Bundesratsinitiative zur Änderung der Konzessions- abgabenverordnung

Drucksache 17/968

Hamburg, 28. Januar 2011

Im Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, sind 1.800 Unternehmen ganz unterschiedlicher Größenklassen und Organisationsformen organisiert. Das Spektrum der Mitgliedsunternehmen reicht von lokalen und kommunalen Betrieben über regionale bis hin zu überregionalen Anbietern. Der BDEW ist zentraler Ansprechpartner für alle Fragen rund um Erdgas, Strom und Fernwärme sowie Wasser und Abwasser.

Die Landesgruppe Norddeutschland betreut die Mitglieder des Bundesverbandes und kümmert sich um ihre Interessenvertretung innerhalb der Länder. Die Landesgruppe Norddeutschland ist der Ansprechpartner vor Ort in den Bundesländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

## **I. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Auf Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im schleswig-holsteinischen Landtag soll eine Bundesratsinitiative zur Änderung der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) herbeigeführt werden. Laut dem Antrag wäre vorgesehen, die KAV derart zu ändern, dass eine Tarifikundenfiktion für Erdgas eingeführt werden soll, nach der bis zu einer Verbrauchsgrenze von 500.000 kWh der Letztverbraucher als Tarifikunde einzustufen ist. Begründet wird dies damit, dass der Gesetzgeber es bisher versäumt hat, die im Strombereich vorhandene Tarifikundenfiktion auf den Gasbereich zu übertragen. Durch Schaffung einer Tarifikundenfiktion im Gasbereich sollen zukünftige Einnahmeverluste der Kommunen verhindert werden.

## **II. Zusammenfassende Bewertung des BDEW**

**Grundsätzlich unterstützt der BDEW den Versuch einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung der Konzessionsabgabe. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen kann vom BDEW allerdings in der vorliegenden Form nicht unterstützt werden, da er in der vorgeschlagenen Ausgestaltung**

- 1. zu einer Erhöhung des wettbewerblichen Gaspreisniveaus und damit zu einer Belastung der Endverbraucher**

und

- 2. zu einer Benachteiligung des klimafreundlichen Energieträgers Gas im Vergleich zu anderen Energieträgern wie z.B. Heizöl führt.**

**Aufgrund der pauschal und sehr hoch angesetzten Mengengrenze von 500.000 kWh pro Jahr führt die vorgeschlagene Regelung zu einer Ausweitung des gegenwärtigen Konzessionsabgabenaufkommens der Kommunen und in der Folge zu höheren Gaspreisen für Verbraucher.**

## **III. Begründung**

Aufgrund der unterschiedlichen Wettbewerbssituation im Substitutionswettbewerb mit anderen Energieträgern im Wärmemarkt gab es in der Gasversorgung bereits vor der Liberalisierung 1998 unterschiedliche Tarifstrukturen. In Gebieten in denen ein sehr intensiver Substitutionswettbewerb herrschte gab es seit jeher viele Sonderverträge, während in anderen Gebieten überwiegend nach den allgemeinen Tarifen beliefert wurde.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE Grünen knüpft daran an, dass mit zunehmendem Wettbewerb im Gasmarkt Energieversorgungsunternehmen die bisher nur in Tarifstruktur versorgt haben, vermehrt differenzierte Sonderprodukte anbieten (z.B. Biogasprodukte). Diese werden in der Regel als Sonderverträge angeboten. Auf die Tarifverträge entfällt eine hohe und mittlere Konzessionsabgabe nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 KAV, während auf die Sonderverträge nur eine niedrigere Konzessionsabgabe nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 KAV entfällt.

Drittanbieter, die regelmäßig nicht Grundversorger sind, können nach den gesetzlichen Bestimmungen nur Sonderverträge anbieten. Daher würde auf diese Lieferungen auch nur die niedrige Sondervertragskonzessionsabgabe entfallen. Um zwischen den unterschiedlichen Anbietern die Wettbewerbsneutralität der Konzessionsabgabe zu sichern ist der § 2 Abs. 6 KAV eingeführt worden. Durch die jüngsten Verfahren des Bundeskartellamtes wird allerdings der praktische Anwendungsbereich dieser Regelung in Frage gestellt. Dies ist derzeit Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung.

Aufgrund dieser Ausgangssituation könnte es zu einer Absenkung des KA-Aufkommens in Kommunen, in denen es noch einen relativ hohen Anteil an grundversorgten Kunden gibt, kommen. Die Konzessionsabgaben sind die Gegenleistung für die Überlassung des Wegerechts. Der BDEW erkennt das legitime Interesse der Kommune an, nicht auf entsprechende finanzielle Mittel, künftig verzichten zu wollen. Der vorliegende Vorschlag erscheint indes nicht als geeignet, diesem (möglichen) Effekt sachgerecht zu begegnen. Energiewirtschaftliches und -politisches Ziel ist es, eine sichere, umweltverträgliche und preisgünstige Energieversorgung zu gewährleisten. Der vorliegende Antrag würde dazu führen, dass nicht nur das vorhandene Konzessionsabgabenniveau gewahrt wird, sondern es aufgrund des hohen vorgeschlagenen Mengenbetrags zu einer deutlichen Ausweitung des bisherigen Konzessionsabgabenaufkommens kommen wird, was sich erheblich auf die Gaspreise auswirken muss. Dies bedeutet eine weitere Belastung des Endverbrauchers durch eine weitere Anhebung des Abgabenanteils. Dies steht weder im Einklang mit der Gesetzesbegründung zur damaligen Einführung des § 2 Abs. 7 KAV als auch der Intention des Gesetzgebers im Zweiten Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes. In der Gesetzesbegründung zum EnWG 2005 wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung des Konzessionsabgabenvolumens nicht Ziel des EnWG sei. Schon heute haben die staatlichen Abgaben einen Anteil von 30 % am Gaspreis (Mehrwertsteuer, Energiesteuer, Konzessionsabgabe, anteilige Förderabgabe). Eine zusätzliche Abgabenbelastung für Erdgas ist vor allem dem Kunden derzeit nicht vermittelbar.

Hinzukommt, dass der Vorschlag zu einer Wettbewerbsbenachteiligung des Energieträgers Gas gegenüber anderen (weniger klimaverträglichen) Energieträgern wie z.B. Heizöl führen würde. Die Konzessionsabgabe jedoch ist als Entgelt für die Einräumung eines Wegerechts insgesamt wettbewerbsneutral zu fassen. Dies gilt sowohl zwischen den Gasversorgern, wie auch gegenüber anderen Heizenergieformen. Die vorgeschlagene Tarifkundenfiktion würde Erdgas im Wettbewerb mit anderen Konkurrenzenergien (z.B. Heizöl) im Wärmemarkt massiv benachteiligen. Dies läuft aber den Zielen der Bundesregierung zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, zur Stärkung der Energieeffizienz und zum Ausbau erneuerbarer Energien zuwider. Denn in diesem Kontext spielen gerade Erdgas und Bio-Erdgas als umweltschonender

Energieträger eine wichtige Rolle - insbesondere im Wärmemarkt. So ließe sich durch den Austausch aller modernisierungsbedürftigen Heizungsgeräte durch modernste Erdgaswärmesysteme die für den Wärmemarkt angestrebte CO<sub>2</sub>-Reduzierung erreichen. Eine Benachteiligung des Energieträgers Erdgas im Wettbewerb würde die Erreichung dieser Ziele hingegen erschweren.

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber es auch nicht versäumt eine Tarfkundenfiktion im Gasbereich zu installieren - wie es im Antrag heißt -, sondern hat dies mit Absicht unterlassen. Als im Jahr 1999 die Tarfkundenfiktion Strom im § 2 Abs. 7 KAV eingeführt wurde, verzichtete der Gesetzgeber auf eine analoge Regelung für Erdgas, da Erdgas im jeweiligen Versorgungsgebiet im Wettbewerb zu Konkurrenzenergien im Wärmemarkt steht. Diese Gründe bestehen auch heute noch fort. Insbesondere gilt dies, wenn die Verbrauchsgrenze zur Festlegung dieser Tarfkundenfiktion willkürlich so hoch gewählt wird. Bei einer Abgrenzung bei einem Jahresverbrauch von 500.000 kWh werden von der Fiktion nicht nur Privatkunden, sondern vermehrt auch Industriekunden erfasst. Diese sind im Zweifel bei der Entscheidung zu Gunsten eines Energieträgers flexibler und zahlen meist aufgrund der Grenzpreisregelungen der KAV für Sondervertragskunden gar keine Konzessionsabgabe. Die vorgeschlagene Regelung würde Erdgas im Wettbewerb zu anderen Energieträgern (z.B. Heizöl) im Wärmemarkt daher massiv benachteiligen.

Insofern lehnt der BDEW den Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ab, da er zu einer Verteuerung des wettbewerblichen Gaspreisniveaus und damit zu einer Belastung der Verbraucher und zu einer Benachteiligung des auch aus Klimaschutzgründen vorteilhaften Energieträgers Gas führt.

#### **IV. Weitere Anmerkungen**

Grundsätzlich sieht der BDEW noch verschiedenen redaktionellen Anpassungsbedarf bei der KAV, da diese nicht mehr dem liberalisierten Energiemarkt und damit auch der Trennung von Netzbetrieb und Vertrieb Rechnung trägt. Sollte sich der Gesetzgeber zu einer Novellierung der KAV entschließen, darf eine solche jedoch nicht partiell an einzelnen Regelungen ansetzen, sondern muss das gesamte Wirkungssystem untersuchen. Diese Novellierung sollte unter Beteiligung aller Betroffenen dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität und den Grundsätzen einer preisgünstigen Energieversorgung sowie auch dem berechtigten finanziellen Interesse der Kommune entsprechen.

Für die Diskussion der Thematik sind folgende Hinweise hilfreich:

## 1. Definition und Höhe der Konzessionsabgaben

Konzessionsabgaben sind gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 EnWG „... Entgelte, die Energieversorgungsunternehmen für die Einräumung des Rechts zur Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen, die der unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet mit Energie dienen, entrichten.“ § 1 Abs. 2 KAV hat diese gesetzliche Definition der Konzessionsabgaben wortgleich übernommen.

Bei der Konzessionsabgabe handelt es sich um ein privatrechtliches Entgelt, dessen Zahlung auf dem zwischen dem Konzessionär und der Kommune ausgehandelten Wegenutzungsvertrag basiert. Zu beachten ist: Die KAV regelt preisrechtlich zulässige Höchstbeträge.

## 2. Unterscheidung Tarif- und Sondervertragskunde

Die KAV unterscheidet bei der Bemessung der Höhe der Konzessionsabgaben grundsätzlich nach Tarif- (§ 2 Abs. 2 KAV) und Sondervertragskunden (§ 2 Abs. 3 KAV).

Tarifikunden im Sinne der KAV sind „Kunden, die auf Grundlage von Verträgen nach den §§ 36 und 38 sowie § 115 Abs. 2 und § 116 EnWG beliefert werden“. Sondervertragskunden im Sinne der KAV sind „Kunden, die nicht Tarifikunden sind“.

Die im Rahmen der Tarifikundendefinition in Bezug genommenen §§ 36 und 38 EnWG betreffen die Grund- und Ersatzversorgung. Um hier eine saubere Abgrenzung der Tarifikunden von Sondervertragskunden zu erzielen, ist erneut zu differenzieren.

Die Grundversorgung nach § 36 EnWG betrifft die Verpflichtung zur Belieferung von Haushaltskunden in Niederspannung und Niederdruck zu Allgemeinen Bedingungen und Preisen. Hierbei sind Haushaltskunden nach der Begriffsdefinition in § 3 Nr. 22 EnWG alle Letztverbraucher, die Energie überwiegend für den Eigenverbrauch im Haushalt oder für den einen Jahresverbrauch von 10.000 kWh nicht übersteigenden Eigenverbrauch für berufliche, landwirtschaftliche oder gewerbliche Zwecke kaufen. Als Kurzformel gilt hier: Haushaltskunden sind alle Privatkunden unabhängig vom Verbrauch und das Kleingewerbe bis zu einem Verbrauch von 10.000 kWh. Nur diese sind Tarifikunden im Sinne der KAV, wenn sie im Rahmen der Grundversorgung zu Allgemeinen Bedingungen und Preisen beliefert werden. Haushaltskunden, die außerhalb der Grundversorgung beliefert werden, sind keine Tarifikunden, da diese Kundengruppe in § 41 EnWG geregelt ist, auf den die Tarifikundendefinition in § 1 Abs. 3 KAV jedoch nicht Bezug nimmt.

Demgegenüber ist der Anwendungsbereich der Ersatzversorgung nach § 38 EnWG unstrittig weiter. Denn die Ersatzversorgung ist bereits dem Wortlaut des EnWG nach nicht auf die Haushaltskunden in Niederspannung und Niederdruck beschränkt, sondern ist für alle diejenigen Kunden durchzuführen, die über das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung in Niederspannung und Niederdruck Energie beziehen, ohne dass dieser Bezug einem Lieferanten zugeordnet werden kann. In der Ersatzversorgung gilt also jeder Letztverbraucher als Tarifikunde, unabhängig davon, ob er Haushaltskunde ist, solange er nur in Niederspannung und Niederdruck dem Energieversorgungsnetz Energie ohne Lieferantenzuordnung entnimmt. Eine Ersatzbelieferung erfolgt maximal für die Zeit von drei Monaten (§ 38 Abs. 2 Satz 1 EnWG).

Im § 2 Abs. 2 KAV werden die zulässigen Höchstbeträge je Kilowattstunde für Tarifikunden - gestaffelt nach Gemeindegrößen - bundeseinheitlich jeweils für Strom und Gas festgelegt. Die Differenzierung nach Gemeindegrößen soll die Unterschiede im Wert des Wegerechts und der Ertragskraft widerspiegeln.

Sondervertragskunden im Sinne der KAV sind „Kunden, die nicht Tarifikunden sind“. In § 2 Abs. 3 KAV sind die Höchstsätze für Sondervertragskunden festgelegt. Für die Belieferung von Sondervertragskunden gelten damit ermäßigte Konzessionsabgaben-Höchstbeträge.

### **3. Tarifikundenfiktion in der Stromversorgung**

Grundsätzlich sind daher wie vor dargestellt alle Grundversorgungskunden und alle Ersatzversorgungskunden als Tarifikunden im Sinne der KAV anzusehen und alle anderen Kunden als Sondervertragskunden. Dies hat jedoch zur Folge, dass alle Kunden, die sich nicht im Rahmen der Grundversorgung beliefern lassen, sondern zu einem anderen Lieferanten als dem Grundversorger gewechselt sind oder vom Grundversorger zu anderen Preisen und Bedingungen als der Grundversorgung beliefert werden, zwangsläufig Sondervertragskunden sind, für die dann nur noch die deutlich geringere Konzessionsabgabe für Sondervertragskunden an die Gemeinde abzuführen wäre. Der Wettbewerb hätte so zu einem drastischen Konzessionsabgabenverlust bei den Kommunen geführt.

Um dieses ungewollte Ergebnis des Wettbewerbs zu vermeiden, wurde jedenfalls für den Strombereich im Jahr 1999 mit § 2 Abs. 7 KAV eine Tarifikundenfiktion eingeführt. Danach gelten Stromlieferungen aus dem Niederspannungsnetz konzessionsabgabenrechtlich als Lieferungen an Tarifikunden, es sei denn, die gemessene Leistung des Kunden überschreitet in mindestens zwei Monaten des Abrechnungsjahres 30 kW und der Jahresverbrauch beträgt mehr als 30.000 kWh. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Damit fällt für alle Kunden, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, stets die Konzessionsabgabe für Tarifikunden an, unabhängig davon, ob diese Kunden im Rahmen der Grundversorgung oder außerhalb der Grundversorgung beliefert werden.

#### 4. Keine Tarifikundenfiktion in der Gasversorgung

Im Gasbereich hat sich der Verordnungsgeber nicht zu einer vergleichbaren Regelung entschlossen. Begründet wurde dies damit, dass im Gasbereich gleichartige Verbrauchsfälle der Heizgasversorgung auch schon vor der Liberalisierung sowohl nach Tarif- als auch nach Sonderabnehmerverträgen abgewickelt worden sind. Dies trifft auf Unternehmen aller Größenklassen zu. Bestimmend hierfür ist vor allem die jeweilige Wettbewerbssituation im Versorgungsgebiet zu den Konkurrenzenergien im Wärmemarkt gewesen.

Eine konzessionsabgabenrechtliche bundesweite Gleichbehandlung gleichartiger Verbrauchsfälle, würde deshalb die unterschiedlichen Positionen im Wettbewerb nicht berücksichtigen und gleichzeitig entweder zu einer Ausweitung oder Absenkung des Konzessionsabgabenvolumens in der Gasversorgung führen. Beides ist jedoch nicht beabsichtigt.<sup>1</sup> Somit fehlt im Gasbereich eine dem § 2 Abs. 7 KAV entsprechende Tarifikundenfiktion.

#### **Ansprechpartner:**

Dr. Torsten Birkholz  
Telefon: +49 40 284114-0  
birkholz@bdew-norddeutschland.de

Christian Kampsen  
Telefon: +49 40 284114-20  
kampsen@bdew-norddeutschland.de

---

<sup>1</sup> Vgl. amtliche Begründung zum Entwurf der Bundesregierung der Ersten Verordnung zur Änderung der Konzessionsabgabenverordnung vom 09.06.1999, BR-Drs. 358/99.