

KERNPUNKTE

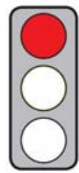
Ziel der Mitteilung: Die bestehenden Rechte der Verbraucher in den Bereichen Strom- und Gasversorgung sollen in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden. Außerdem werden neue Verbraucherrechte vorgeschlagen.

Betroffene: Strom- und Gasversorger sowie deren Kunden.

Pro: –

Contra: (1) Die propagierte Verpflichtung, sozial schwächeren Verbrauchern Energie kostenlos zur Verfügung zu stellen, ist ordnungspolitisch äußerst bedenklich und verstößt gegen das Grundgesetz.

(2) Das angestrebte „höchstmögliche“ Verbraucherschutzniveau greift massiv in die Vertragsfreiheit ein, bedeutet eine Abkehr vom Leitbild des mündigen Verbrauchers, schafft eine höhere Regulierungsdichte und behindert die Entwicklung von Märkten.



Änderungsbedarf: Die Kommission sollte sich auf die Zusammenfassung des geltenden Verbraucherrechts im Bereich der Energieversorgung beschränken und insbesondere auf ihre Vorschläge zur unentgeltlichen Versorgung mit Strom und Gas verzichten.

INHALT

Titel

Mitteilung der Kommission **KOM(2007) 386** vom 5. Juli 2007: „Auf dem Weg zu einer **Charta der Rechte der Energieverbraucher**“.

Kurzdarstellung

- ▶ In der Mitteilung schlägt die Kommission konkrete Elemente für eine Charta vor, die dazu anleiten soll, die Bedürfnisse schutzbedürftiger Verbraucher bestmöglich zu erfüllen.
- ▶ Mit der Charta verfolgt die Kommission vier Hauptziele:
 - Unterstützung sozial schwacher EU-Bürger, indem die Einführung entsprechender Schutzregelungen gefördert wird;
 - Verbesserung des Mindestinformationsangebots für die Bürger, um diesen die Wahl zwischen verschiedenen Versorgern und Versorgungsoptionen zu erleichtern;
 - Reduzierung des bürokratischen Aufwands beim Wechsel eines Kunden zu einem anderen Energieanbieter;
 - Schutz der Kunden vor unlauteren Verkaufspraktiken.
- ▶ In der Charta sollen in leicht verständlicher Weise nebeneinander dargestellt werden:
 - das geltende EU-Recht, das Verbraucherrechte und Pflichten der Energieversorger regelt;
 - Vorschläge, die von den Mitgliedstaaten und den nationalen Regulierungsbehörden bei der Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts berücksichtigt werden sollten;
 - Ergänzungen der bestehenden Verbraucherrechte, die von den Mitgliedstaaten und/oder von der Wirtschaft und den Verbraucherverbänden durch Selbstregulierung, verwirklicht werden könnten.
- ▶ Die Charta soll Maßnahmen zu neun zentralen Punkten umfassen:
 - 1) Anschluss: Das Recht des Verbrauchers, bei regelmäßiger Zahlung sichere und gesicherte Strom- und Gasdienste in voraussehbarem Umfang zu erhalten, soll festgeschrieben werden.
 - 2) Verträge: Die Charta gibt vor, welche Mindestbestimmungen jeder Vertrag mit einem Energielieferanten enthalten muss.
 - 3) Angemessene Preise, Tarife und Überwachung: Energie muss zu tragbaren und leicht vergleichbaren, transparenten Preisen zur Verfügung gestellt werden.
 - 4) Freie Wahl des Anbieters: Verbraucher sollen das Recht haben, den Strom- bzw. Gasversorger kostenfrei und kurzfristig zu wechseln.

- 5) Informationen: Die Verbraucher müssen informiert werden über den vom Lieferanten verwendeten Anteil der einzelnen Energiequellen am Gesamtenergieträgermix, über die Umweltauswirkungen, über tatsächliche Preise und tatsächlichen Verbrauch und über Möglichkeiten zur Erhöhung der Energieeffizienz.
 - 6) Beschwerden: Den europäischen Energieverbrauchern müssen kostengünstige, transparente und einfache Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehen.
 - 7) Verbrauchervertretung: Verbraucherverbände haben das Recht, bei Verstößen gegen Verbraucherinteressen im Energiebereich Unterlassungsklage zu erheben.
 - 8) Sozialmaßnahmen: Sozial schwächere Bürger sollen in den Genuss grundlegender Energiedienstleistungen kommen, die zu angemessenen Preisen oder erforderlichenfalls unentgeltlich bereitgestellt werden. Zudem sollten die Mitgliedstaaten „auf dem Markt eingreifen, um sozialverträgliche Preise und Bedingungen für genau definierte Kategorien von Strom- und Gasverbrauchern in abgelegenen Gebieten oder mit besonderen Bedürfnissen zu schaffen“.
 - 9) Unlautere Geschäftspraktiken: Diese sind gemäß der Richtlinie 2005/29/EG verboten.
- ▶ Angestrebt werden ein verbesserter Schutz und die Stärkung der Verbraucherinteressen „auf höchstmöglichem Niveau“ im Energiebereich. Dies sei Voraussetzung für einen gut funktionierenden Binnenmarkt und führe zu erhöhter Energieeffizienz und mehr Wettbewerb.
 - ▶ Da die Mitgliedstaaten den Bedürfnissen der schutzbedürftigen Verbraucher bisher nicht ausreichend entsprochen hätten, müsse die EU, insbesondere zur Bekämpfung von „Energiearmut“ sozial Schwächer, zusätzliche Maßnahmen treffen.

Änderung zum Status quo

Mit der Charta will die Kommission zum einen alle bestehenden Verbraucherrechte im Bereich der Strom- und Gasversorgung zusammenfassen. Zum anderen sollen diese Rechte erweitert werden:

- Die Gasverbraucher sollen, wie bislang schon die Stromverbraucher, das Recht auf Versorgung mit Erdgas einer bestimmten Qualität, soweit verfügbar, zu angemessenen Preisen erhalten.
- Verbraucherorganisationen sollen im Energiebereich das Recht erhalten, Unterlassungsklagen zu erheben.
- Für den Energieverbraucherschutz wird ein „höchstmögliches Niveau“ an Schutzrechten angestrebt.
- Sozial schwächere Bürger sollen Strom und Gas gegebenenfalls unentgeltlich beziehen dürfen.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Wirksame Verbraucherrechte sind nach Auffassung der Kommission von zentraler Bedeutung, damit sich den Verbrauchern durch die Liberalisierung echte Wahlmöglichkeiten eröffnen und sie das Vertrauen entwickeln, den Energieversorger zu wechseln. Auch die verbindlichen Ziele der EU zur Reduzierung der CO₂-Emissionen machten die Stärkung der Verbraucherrechte auf Informationen erforderlich.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „(Zusammensetzung)“

Offen.

Politischer Kontext

In ihren Mitteilungen zur Energiepolitik und zum Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt vom 10. Januar 2007 erklärte die Kommission, dass sie sich uneingeschränkt für die umfassende Wahrung der Verbraucherinteressen einsetzen und die EU-weite Anwendung „höchstmöglicher Standards für die Erbringung öffentlicher Versorgungsleistungen im Energiebereich“ unterstützen werde.

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|---|---|
| Federführende Generaldirektion: | GD Energie und Verkehr |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Bericht- erstatter N.N. (Fraktion N.N.); Umwelt; Industrie, Forschung und Energie |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags: | N.N. |
| Konsultationsverfahren: | Das Verfahren endet am 28. September 2007. |

Ergebnis der Konsultation

Noch nicht veröffentlicht.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Energieverbrauchercharta hat weit reichende interventionistische, zum Teil sogar **planwirtschaftliche Züge** – unbeschadet dessen, dass es sich großteils um geltendes Recht handelt. Die Charta enthält selbst noch keine legislativen Vorschläge, bereitet aber den **Nährboden für massive** gesetzgeberische Maßnahmen und **Eingriffe in den Markt**.

Ein Beispiel hierfür ist der propagierte staatliche Eingriff in den Markt, „um sozialverträgliche Preise und Bedingungen für genau definierte Kategorien von Strom- und Gasverbrauchern in abgelegenen Gebieten oder mit besonderen Bedürfnissen zu schaffen“.

Noch mehr gilt dies für die vorgeschlagene **Verpflichtung, sozial schwächeren Verbrauchern Energie erforderlichenfalls kostenlos zur Verfügung zu stellen**. Unbestreitbar gehört die Versorgung mit Energie zu den Grundbedürfnissen, von denen auch sozial schwache Bevölkerungsteile nicht ausgeschlossen werden sollten. Und unbestritten mag es in Gebieten insbesondere im Süden und Osten Europas insoweit Defizite geben. Jedoch sind dies Fragen, denen nicht nur ein relevanter **transnationaler Bezug fehlt**, sondern die auch in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich ausgeprägt sind. Es ist daher allein Sache der Mitgliedstaaten, Lösungen zu erarbeiten; die **EU hat sich nicht einzumischen**.

Noch schwerer wiegt, dass die vorgeschlagenen Mittel verfehlt sind: Erstens kommt eine solche Verpflichtung, soweit die Energieversorger und nicht der Staat die Kosten zu tragen haben, einem **Kontrahierungszwang zum Preis von Null** und damit einer **Sozialpolitik auf Kosten privater Akteure** gleich; dies widerspricht dem fundamentalen Gebot, dass die Sozialpolitik dem Staat und nicht einigen wenigen Unternehmen obliegt.

Zweitens ist ein solches Vorgehen ein **Eingriff in das Preissystem**, dessen Funktion, Knappheiten aufzuzeigen, massiv eingeschränkt würde. Drittens wäre die Verpflichtung für Energieunternehmen, bedürftigen Verbrauchern Energie zum Preis Null zu liefern, ein **massiver Eingriff in die Vertragsfreiheit und Berufsfreiheit**, der grundsätzlich ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigen ist.

Ein „**höchstmögliches**“ Verbraucherschutzniveau, wie von der Energieverbrauchercharta angestrebt, ist ebenfalls **ordnungspolitisch außerordentlich bedenklich**. Erstens sind zwingende Verbraucherschutzvorschriften Eingriffe in die der freiheitlichen Ordnung immanente, grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit und unterliegen damit einem besonderen Rechtfertigungserfordernis; ein pauschal hoher Verbraucherschutz bedeutet letztlich die Abkehr vom Leitbild des mündigen Verbrauchers. Zweitens behindert ein pauschal hohes Verbraucherschutzniveau die Entwicklung von Märkten, soweit potenzielle Anbieter von einem Marktzutritt Abstand nehmen.

Da es schon weit reichende allgemeine Verbraucherschutzvorschriften gibt, führt ein spezieller Verbraucherschutz für den Energiebereich zur **Rechtszersplitterung und damit zu Rechtsunsicherheit**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das **Anstreben eines „höchstmöglichen“ Verbraucherschutzniveaus lässt** eine effiziente **Abwägung mit konfligierenden Zielen**, etwa der Schaffung von Arbeitsplätzen, **nicht mehr zu**.

Denn es führt zu unangemessenen Kostensteigerungen für die Gesamtwirtschaft und damit zu Effizienzeinbußen. Zudem reduziert es die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten insofern, als sie nicht mehr die Wahl haben zwischen hohem Verbraucherschutz einerseits und niedrigen Produktionskosten und damit niedrigen Preisen andererseits.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Bereitstellung von **Energie zum Preis Null für sozial schwächere Verbraucher erzwingt** eine Quersubventionierung, d.h. **höhere Preise für die übrigen Verbraucher**.

Dies würde sich – gerade in energieintensiven Branchen – **negativ für Wachstum und Beschäftigung** auswirken. Nicht zuletzt wären kleinere Unternehmen davon betroffen und würden unter Umständen aus dem Markt gedrängt. Höhere Kosten durch einen maximalen Verbraucherschutz wirken sich allgemein negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Der Anstieg der Energiepreise, der durch die propagierten Maßnahmen bewirkt wird, ist nachteilig für den Standort Europa.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Charta schafft die politischen Voraussetzungen für zukünftiges hoheitliches Handeln. Verbraucherschutzvorschriften stellen jedoch Eingriffe in die einer freiheitlichen Ordnung innewohnende, grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit dar und unterliegen damit einem gesteigerten Rechtfertigungserfordernis. Die Absolutsetzung durch ein „höchstmögliches“ Schutzniveau wird dadurch nicht gedeckt.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Errichtung eines Binnenmarkts für den Energiesektor lässt sich realistischweise nicht einzelstaatlich lösen und entzieht sich der nationalen Gesetzgebung. Von einer Regulierung des Verbraucherschutzes bei grenzüberschreitenden Vorgängen sind mindestens ein Verbraucher und ein Unternehmer in unterschiedlichen Mitgliedstaaten betroffen. EU-Handeln wäre insoweit angemessen, wenn hoheitliches Handeln vertretbar wäre.

Verhältnismäßigkeit

Ein **Verbraucherschutz auf „höchstmöglichem Niveau“** unterbindet die Abwägung mit anderen politischen Zielen. Er **verstößt** daher **gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit** politischen Handelns.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der geplanten Maßnahmen, Kompatibilität mit EU-Recht

Der von der Kommission propagierte Ansatz, sozial schwachen Energieverbrauchern Energiedienstleistungen unentgeltlich bereitzustellen, ist sozialpolitischer Natur. Die EU besitzt aber **keine** allgemeine **Gemeinschaftskompetenz für die Sozialpolitik**. Diese liegt bei den Mitgliedstaaten, die hierbei über einen weiten Entscheidungsspielraum verfügen. Sie haben die Befugnis, die Grundprinzipien ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit selbst festzulegen. Bereits die Behauptung der Kommission, dass die Mitgliedstaaten den Bedürfnissen sozial schwacher Verbraucher bisher nicht ausreichend entsprochen hätten, ist daher problematisch. **Für** zukünftige **Vorgaben** der EU in diesem Bereich gibt es **keine Rechtsgrundlage**.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Die von der Kommission propagierte **Verpflichtung** für Energieversorger, sozial Bedürftigen **Energie gratis zu liefern, verstößt** ohne staatliche Entschädigungszahlung **gegen die Grundrechtsordnung Deutschlands**, insbesondere gegen die Berufsfreiheit und die allgemeine Handlungsfreiheit [Im Einzelnen siehe Rechtsgutachten des CEP auf der Webseite www.cep.eu.] Im Bereich der Daseinsvorsorge ist zwar ein Kontrahierungszwang grundrechtlich zulässig, jedoch nicht zu einem Preis von Null.

Alternatives Vorgehen

Die Kommission sollte sich auf die Zusammenfassung des geltenden Verbraucherrechts im Bereich der Energieversorgung beschränken.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nach Konsultierung der betroffenen Kreise beabsichtigt die Kommission, Anfang Dezember 2007 eine zweite Mitteilung mit der endgültigen Fassung der Charta vorzulegen.

Im Falle einer Verabschiedung der Energieverbrauchercharta besteht die konkrete **Gefahr, dass die Kommission** in der Zukunft EU-weite **legislative Maßnahmen einfordern wird**, wenn sie feststellt, dass die von ihr heute formulierten, noch unverbindlichen Ziele in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend umgesetzt worden seien.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Charta soll zwar keine legislativen Maßnahmen enthalten. Es besteht aber die Gefahr, dass sie die Basis für Rechtsakte schafft, wenn die vorgeschlagenen freiwilligen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten nicht entsprechend umgesetzt werden. Das von der Kommission angestrebte „höchstmögliche“ Verbraucherschutzniveau greift massiv in die Vertragsfreiheit ein, bedeutet eine Abkehr vom Leitbild des mündigen Verbrauchers, schafft eine höhere Regulierungsdichte und behindert die Entwicklung von Märkten. Der Vorschlag der Kommission, zugunsten sozial Bedürftiger einen Kontrahierungszwang zum Preis von Null einzuführen, ist ordnungspolitisch äußerst bedenklich. Ohne staatliche Entschädigungszahlung verstößt dies gegen das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.