

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Consumer Watchdogs - eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland? (2004)

Consumer Watchdogs – eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland?

Tagung am 27. 9. 2004, Berlin, Britische Botschaft

Begrüßung und Einführung von Prof. Dr. Edda Müller, Vorstand vzbv

Sehr geehrter Herr Cresswell,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

sehr geehrter Herr Minister,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

zu unser heutigen Tagung möchte ich Sie alle sehr herzlich willkommen heißen.

Mein **Dank** gilt zunächst Ihnen, Herr Cresswell, **für Ihre Gastfreundschaft** und die Gelegenheit, in den Räumen der Britischen Botschaft zu tagen.

Ich habe dem Botschafter, Sir Peter Torry, und den Angehörigen der Britischen Botschaft aber nicht nur für die heutige Gastfreundschaft zu danken. In den letzten Jahren haben sie bei verschiedenen Anlässen immer wieder den **Kontakt zu uns gesucht**. Für uns ist dies ein **Zeichen für das hohe verbraucherpolitische Engagement der Britischen Regierung**. Sie hat dies eindrucksvoll erst kürzlich wieder mit der Vorlage einer **Verbraucherpolitischen Strategie für das nächste Jahrzehnt** bewiesen. Der Titel des Strategiepapiers ist bemerkenswert und bringt auch unser verbraucherpolitisches Credo auf den Punkt. Der Titel lautet: **Competitive markets – empowered consumers – successful business!** Gestärkte Verbraucher und eine erfolgreiche Wirtschaft sind eben kein Nullsummenspiel, wie viele Politiker in Deutschland immer noch zu glauben scheinen. Das Gegenteil ist der Fall.

Sehr herzlich danken möchte ich allen **Referenten** dieser Tagung. Mein besonderer Dank gilt den weitgereisten Referenten aus England, Herrn Vasconcelos, der die europapolitische Dimension zu Gehör bringen wird und - last but not least - den Referenten und Teilnehmern der Podiumsdiskussion, die hier den Gesetzgeber repräsentieren.

Die Bundesregierung hat einen – nicht nur aus unserer Sicht - völlig unzureichenden und überdies verspäteten Gesetzentwurf zur Regulierung des liberalisierten Strom- und Gasmarktes vorgelegt. Dieser Gesetzentwurf ist derzeit im Gesetzgebungsverfahren. Wir haben deshalb nicht Vertreter der Ministerien, sondern die unmittelbar am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten als Referenten und Podiumsteilnehmer eingeladen. Wir freuen uns, dass **Minister Dr. Alois Rhiel als Mitglied des Bundesrates** zu uns sprechen wird. Und wir freuen uns, dass **Vertreter aller im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen** unserer Einladung gefolgt sind. **Auf sie kommt es jetzt an**, ob wir im Bereich des liberalisierten Strom- und Gasmarktes einen Rechtsrahmen bekommen, der für einen wirksamen Wettbewerb und faire, verbrauchergerechte Energiepreise sorgt.

Wir freuen uns auch, dass „in letzter Minute“ – noch nicht in unserem Programm ausgewiesen – **Claude Turmes, Mitglied des Europäischen Parlaments** und Hauptakteur bei der Gestaltung der europäischen „Beschleunigungsrichtlinien“ es möglich machen konnte, an der Podiumsdiskussion teilzunehmen. Herzlich begrüßen möchte ich auch **Dr. Angelika Brunkhorst**, die für die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag anstelle von Frau Kopp unsere Podiumsdiskussion bereichern wird.

Wir wollen, dass **die deutsche Politik von der britischen Politik lernt**. Großbritannien ist in Europa das Vorreiterland bei der Liberalisierung öffentlicher und privater Versorgungsmonopole. Die britische Regierung und der britische Gesetzgeber haben gezeigt,

dass die Liberalisierung netzgebundener Märkte nichts mit einer staatlichen „laisser-faire Politik“ zu tun hat, sondern einer wirksamen staatlichen Regulierung bedarf.

Besonders bemerkenswert ist im Vergleich zur deutschen Debatte, dass Großbritannien nicht nur für wirkungsvolle staatliche Regierungsbehörden gesorgt hat, sondern zugleich für die **Institutionalisierung einer „Gegenmacht“, Kontrollinstanz und Anlaufstelle für die Belange der privaten Verbraucher**. So wurden die Kompetenzen und die Finanzierung der britischen „Consumer Watchdogs“ jeweils im Utilities Act rechtlich abgesichert.

Der britische Gesetzgeber hat also im Interesse der gesamten Volkswirtschaft die notwendige Distanz zu den betroffenen Wirtschaftsunternehmen gewahrt, und er hat zugleich für einen Anwalt der Nachfrageseite des Marktes, d.h. der Millionen Verbraucher, gesorgt.

Demgegenüber ist die **deutsche „Liberalisierungspraxis“** - zumindest hinsichtlich des aktuellen Themas der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes - **durch eine Schonung der „big players“ in der Wirtschaft und eine vollständige Ignoranz gegenüber den Bedürfnissen und Interessen der Verbraucher** gekennzeichnet. Vordergründiges Zeichen hierfür ist die Tatsache, dass das für die Regulierung des Strom- und Gasmarktes zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit trotz einer lebhaften Mediendiskussion über die Verbraucherpreise den deutschen Verbraucherverbänden – die wir als Dachorganisation repräsentieren – kein Gesprächsangebot gemacht hat. Auch der mitten im Gesetzgebungsverfahren angekündigte **Kanzlergipfel soll ohne Beteiligung der Verbraucherinteressenvertretung** ablaufen.

Unser zentrales Thema heute ist die wirksame Regulierung des deutschen Strom- und Gasmarktes und die solide Berücksichtigung der Verbraucherinteressen in einem rechtlichen Ordnungsrahmen. Deutschland hat bei der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte im

Vergleich zu anderen europäischen Ländern einen Sonderweg eingeschlagen. 1998 wurde der Markt vollständig liberalisiert. Die Konditionen für den Übergang in den Wettbewerb wurden in freiwilligen Vereinbarungen der privaten Wirtschaftsakteure festgelegt. Der Staat wollte sich heraushalten. Merkwürdigerweise ist den verantwortlichen Politikern nie in den Sinn gekommen, dass die gegen die Wirtschaftsmacht der ehemaligen Monopolisten in den Markt drängenden Strom- und Gasanbieter und -Händler faire Startchancen benötigten und dass die Millionen private Haushalte ebenfalls Wirtschaftsakteure sind. Schließlich ist zum einen ihr Nachfrageverhalten entscheidend dafür, ob Konkurrenten der ehemaligen Monopolanbieter überhaupt eine Chance im Wettbewerb erhalten. Zum anderen wurde anscheinend nie reflektiert, dass das Preisniveau auf dem Energiemarkt von immenser Bedeutung für die generelle Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und die – in der derzeitigen deutschen Wirtschafts- und Arbeitsplatzsituation - besonders prekäre Binnennachfrage ist.

Der „deutsche Sonderweg“ ist – in diesem Punkt sind sich inzwischen alle relevanten Akteure in Deutschland einig – **gescheitert**. In den sechs Jahren, in denen der Staat auf die Selbstregulierung und „Selbstbeschränkung“ von großen Energieanbietern und ihren großen Industriekunden vertraute, wurden aber **Fakten geschaffen**. Die ehemaligen Gebietsmonopolunternehmen haben ihre Versorgungsgebiete erfolgreich verteidigt. Nur vier Stromanbieter versorgen 80 Prozent des Marktes. Von der Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln, haben in Deutschland nur rund 4 Prozent der privaten Haushalte Gebrauch gemacht, gegenüber annähernd 50 Prozent der britischen Privathaushalte. Im Gasbereich ist der Wettbewerb noch gar nicht in die Gänge gekommen.

Die deutschen Strom- und Gaspreise liegen im europäischen Vergleich – vor Steuern - an der Spitze. Würde das deutsche Preisniveau an die britischen Verbraucherpreise angeglichen, so ließe sich in Deutschland ein Nachfragevolumen von cirka 11 Milliarden

Euro mobilisieren. Statt in die Kassen der Energiekonzerne zu fließen, könnte ein Großteil dieser Nachfrage in den allgemeinen Konsum gehen und damit für die erhoffte Belebung der Binnennachfrage und die Schaffung neuer Arbeitsplätze sorgen.

Für das hohe deutsche Energiepreisniveau wird häufig ins Feld geführt, dass nur finanzkräftige Energieunternehmen und Netzbetreiber die langfristige Versorgungssicherheit garantieren könnten. Auch müsste zur Verteidigung des Energiestandorts Deutschland genügend Investitionskapital angehäuft werden, um in einigen Jahren den Erneuerungsbedarf der deutschen Kraftwerkskapazität zu finanzieren. Ich sage hier in aller Klarheit: **Auch für uns ist die langfristige Versorgungssicherheit ein hohes Ziel.** Kalifornische Verhältnisse wollen wir in Deutschland nicht. **Wir wollen ebenso wenig, dass die Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten weiter zunimmt.** Was wir aber nicht wollen, ist ein Ordnungsrahmen, der einen echten Leistungswettbewerb verhindert, durch lediglich nachträgliche Kontrollen den Gebietsmonopolisten weiter Zeit lässt, ihre marktbeherrschende Stellung auszubauen und die intransparente Kalkulation der Netzentgelte fortsetzt.

Vor allem aber wollen wir einen Ordnungsrahmen, der die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen und die Herbeiführung kosten- und leistungsgerechter Energiepreise für die Verbraucher als einen **Prozess der Marktoptimierung** begreift. Das tatsächliche Geschehen im Privatkundenmarkt muss auch nach der Verabschiedung des Gesetzes und von zahlreichen Verordnungen systematisch beobachtet, Fehlentwicklungen und Problemfälle müssen kontinuierlich in die Regulierungspraxis rückgespiegelt werden. Damit dies geschehen kann, brauchen wir **rechtlich abgesicherte institutionelle Vorkehrungen in der Regulierungsbehörde selbst, bei den Energieversorgern und auf Seiten der unabhängigen Verbraucherorganisationen.**

Wir fordern

- die Einrichtung einer auf die Bedürfnisse der Privatkunden und kleinen Gewerbetreibenden **spezialisierte Beschlusskammer in der künftigen Regulierungsbehörde,**
- verbindliche Vorschriften zur **Einrichtung von Beschwerdestellen für die privaten Verbraucher in den die Endkunden beliefernden Strom- und Gasunternehmen** sowie regelmäßige **Berichtspflichten der Unternehmen gegenüber der Regulierungsbehörde** über die Art der Verbraucherbeschwerden und ihr Beschwerdemanagement,
- die Schaffung der Funktion des **unabhängigen „consumer watchdog“ mit klaren gesetzlich abgesicherten Kompetenzen und Finanzierungsregelungen.**

Die **Aufgabe der „consumer watchdogs“** wäre eine dreifache:

- **Erstens** sollten sie den Privatkundenmarkt systematisch beobachten und festgestellte Fehlentwicklungen und Missstände gebündelt an die Regulierungsbehörde herantragen, um auf diese Weise für eine generelle Abhilfe zu sorgen.
- **Zweitens** sollten sie Anlaufstelle für Verbraucherbeschwerden sein, die von den Beschwerdestellen der Unternehmen abgewiesen oder nicht zufriedenstellend behandelt wurden.
- **Drittens** sollten sie als Schlichtungsinstanzen zwischen den Verbrauchern und den Unternehmen wirken sowie im Fall des Scheiterns der Schlichtung besondere Ablehnungsfälle auf dem Klageweg vor den Gerichten klären lassen.

In Deutschland sind unter dem Dach des Verbraucherzentrale Bundesverbands die organisatorischen Voraussetzungen in Gestalt eines flächendeckenden Netzwerkes von Verbraucherberatungsstellen der Verbraucherzentralen und sektoralen Verbraucherverbänden

für die Marktbeobachtung und Behandlung von Verbraucherbeschwerden vorhanden. Die notwendige Bündelung von Empfehlungen an die Regulierungsbehörde und die Einleitung von Klagen kann zentral über den Bundesverband geleistet werden. Wir brauchen „nur noch“ einen klaren gesetzlichen Auftrag und die Finanzierung, damit das britische „Gegenmachtmodell“ der „consumer watchdogs“ auch in Deutschland mit Leben erfüllt werden kann.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist noch nicht zu spät, um auch in Deutschland einen wirksamen rechtlichen und institutionellen Ordnungsrahmen für den liberalisierten Strom- und Gasmarkt zu schaffen. Ich bin sicher, dass die Redner der heutigen Tagung hierfür wichtige Informationen und Anregungen liefern werden. Zu hoffen bleibt, dass diese Anregungen und unsere Vorschläge auf einen fruchtbaren Boden fallen und in der weiteren Gesetzgebungsarbeit ihre Spuren hinterlassen.

In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine interessante und erfolgreiche Tagung.