

Lina Berezgova

Festlegung von Stromnetzentgelten in Deutschland und Russland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung
der anreizbasierten Regulierungsvorgaben

Einleitung

Einführung in die Dissertationsthematik

Selbst in der kalten Phase der Beziehungen zwischen Deutschland und Russland (im Weiteren auch: Russische Föderation oder RF¹) war der Energiedialog immer weiter geführt worden. Die Ereignisse von Fukushima haben das Thema der Energieversorgung dramatisch ins Interesse der Öffentlichkeit gerückt. Mit dem Entschluss der Bundesregierung, den Atomausstieg forciert anzugehen, wird das Thema der länderübergreifenden Energiewirtschaft um so wichtiger. Russland spielt bei der Frage der Bewältigung dieser Herausforderung eine zunehmend zentrale Rolle. Noch bevorzugt im Gassektor, doch zunehmend auch im europa-übergreifenden Stromnetzverbund.

Der sich intensivierende Energiedialog zwischen Deutschland und Russland macht auch einen energierechtlichen Austausch unabdingbar. Der Dialog auf der bilateralen Ebene ist auf ein profundes Verständnis der wirtschaftlichen, technischen, sozialen und nicht zuletzt der rechtlichen Rahmenbedingungen des Partners angewiesen. So gewonnene Kenntnisse befördern das gegenseitige Verständnis und sorgen im Ergebnis auch für Planungssicherheit. Planungssicherheit spielt im Stromsektor eine primäre Rolle.

Eine Besonderheit des Stromsektors ist seine Netzgebundenheit. Eine weitere, dass die stromwirtschaftliche Infrastruktur aufgrund von historischen Gegebenheiten als Monopol gedacht, geschaffen und geführt worden war. Noch heute sind die Stromnetze daher sog. natürliche Monopole. Diese Stellung wird durch die Abwägung der umweltpolitischen Aspekte und Wirtschaftlichkeitsgründe nicht aufgehoben. Möglich wäre dies theoretisch durch den Bau von weiteren

1 Die offizielle Bezeichnung Russlands in den einschlägigen Dokumenten lautet „Russische Föderation“. Nachfolgend werden beide Bezeichnungen als Synonyme verwendet. Nach westlichem Sprachgebrauch versteht man unter „Russischer Föderation“ den nunmehr föderalistisch organisierten Republikenvbund. Doch diese Vorstellung ist unscharf. Denn die Russische Föderation beinhaltet neben „(autonomen) Republiken“ auch so genannte „Gebiete“, „Krajs“ oder „Oblasts“. Im Sinne einer Vereinheitlichung spricht der russische Gesetzgeber daher von einem „Subjekt der Russischen Föderation“, wenn eine Republik oder ein anderes (teilautonomes) Gebiet (entspricht mit einschlägigen Unterschieden den Bundesländern in Deutschland) o.ä. gemeint ist. Diese Begrifflichkeit wird so auch in dieser Arbeit verwendet werden (im Weiteren: Subjekt der RF).

parallelen Stromnetzen, um einen Wettbewerb zwischen Netzbetreibern zu etablieren. Davon ist aber zumindest in der nächsten Zeit nicht auszugehen. Vielmehr wurde ein rechtliches Konstrukt von Regulierungs- und Kontrollmechanismen geschaffen, welches die Entgelte auf den Strommarkt reguliert bzw. kontrolliert – der Versuch, einen Als-ob-Wettbewerb zu schaffen.

Dies gilt für Deutschland wie für Russland, auch wenn die historischen Hintergründe unterschiedlich sind. Hinzukommt: Der weitere Ausbau und die Modernisierung der Elektrizitätsnetze ist mit einem enormen Kosten- und großem Zeitaufwand verbunden, in Russland durch dessen geographische Ausdehnung bedingt, in Deutschland durch die Energiewende verstärkt. So dass die Bewältigung der Aufgabe, eine flächendeckende Stromversorgungssicherheit zu gewährleisten, weder für Deutschland noch für Russland eine geringe Herausforderung darstellt.

Um gleichermaßen diesem Dialog zu dienen, wird die vorliegende Dissertationsschrift einen rechtsvergleichenden Überblick zu den rechtlichen Grundlagen im Stromsektor der beiden Länder Deutschland² und Russland geben. Hierbei wird es um die rechtlichen Vorgaben der Preisgestaltung der Entgelte für den Transport von Elektrizität durch die Stromnetze in Deutschland und Russland, die sog. Netzentgelte³, gehen.

Die Fragestellung der Arbeit der Netzentgeltfestlegung in Deutschland und Russland hat zum Ziel, die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der beiden Rechtsordnungen (die deutschen und die russischen Vorgaben zur Festlegung der Netzentgelte) herauszuarbeiten und zu untersuchen. Im Laufe der Arbeit wird gezeigt, inwiefern die beiden Rechtssysteme vergleichbar sind und an welchen Stellen dies aufgrund von infrastrukturellen und rechtsordnungstechnischen Gegebenheiten oder auch wegen der unterschiedlichen Entwicklungsphasen der Sektoren und deren Regelungsrahmens nicht möglich ist.

In dieser Arbeit werden daher die rechtlichen Vorgaben der Entgelt-Regulierung der beiden Länder erörtert. Damit wird auf die Festlegung der

2 „Deutschland“ wird in der vorliegenden Arbeit als Synonym für die „Bundesrepublik Deutschland“ gebraucht.

3 Im Hinblick auf einen einheitlichen Sprachgebrauch wird in dieser Arbeit vereinheitlicht und verknappt in Bezug auf das deutsche wie das russische Energierecht von Stromnetzentgelten, Netzentgelten oder noch knapper Entgelten die Rede sein. In Deutschland lautet der gültige Fachbegriff „Netzentgelte“. Von einigen Autoren in der Rechtsliteratur wird auch der Terminus „Netznutzungsentgelt“ gebraucht, während er in Russland übersetzt „Tarif für die Stromübertragung“ lautet (*russ.*: тариф на услуги по передаче электроэнергии; *translit.*: tarif na uslugi po peredatsche elektrischeskoj energii).

Strom-Netzentgelte nach den Vorgaben des energiewirtschaftlichen Regelungsrahmens in Deutschland und in Russland eingegangen.

Folgende Fragestellungen werden dabei einer genaueren Betrachtung unterzogen:

- Wie werden in Deutschland die Netzentgelte⁴ (im Weiteren auch: NE) gebildet?
- Wie werden die NE in Russland bestimmt?
- Welche Kosten werden bei der Bildung der NE in Deutschland in Ansatz gebracht und welche nicht?
- Welche Kosten werden bei der Berechnung der NE in Russland berücksichtigt und welche nicht?
- Welche Gesetze und Vorschriften liegen in Deutschland und Russland der Bildung der NE zugrunde?
- Worin liegen die Unterschiede der NE-Bestimmung in Deutschland und Russland?
- Was sind die Gemeinsamkeiten der NE-Regulierung von Deutschland und Russland?
- Was sind die Mechanismen zur Bildung von Anreizen zum Abbau von Ineffizienzen im deutschen Stromsektor?
- Was sind die Mechanismen zur Bildung von Anreizen zum Abbau von Ineffizienzen im russischen Stromsektor?
- Welche Lücken der NE-Regulierung und daraus folgende Rechtsunsicherheiten sind im deutschen Stromsektor zu finden?
- Welche Lücken der NE-Regulierung und daraus folgende Rechtsunsicherheiten sind im russischen Stromsektor hervorzuheben?
- Welche Aspekte der deutschen NE-Regulierung könnten sich auch im russischen Stromsektor als hilfreich erweisen?
- Gibt es Aspekte der russischen NE-Regulierung im Stromsektor, von denen der deutsche Regulierer profitieren könnte?

4 Bei der Analyse der Berechnung der Netzentgelte wird es nur um die Betrachtung der sog. reinen Netzkosten gehen, welche sich aus Kapital- sowie Betriebs- und Wartungskosten summieren. Ausgeschlossen bleiben weitere Kosten wie etwa Ables- und Messgebühren, denn diese Kosten stehen ebensowenig im Fokus dieser Untersuchung wie etwa Konzessionsabgaben, der Ausgleich für regenerative Energie oder ein KWK-Ausgleich.

Gang der Untersuchung

Hiermit wird der Versuch unternommen, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Regulierungsmethodiken durch die Darstellung der jeweiligen Netzentgelt-Regulierungspraxis mit dem Fokus auf den entsprechenden rechtlichen Rahmen für Deutschland und für Russland herauszuarbeiten.

Ein Länderbericht zur NE-Regulierung in Deutschland, gefolgt von einem reinen Länderbericht zur NE-Regulierung in Russland mit dem Vorhaben, dem Leser die Rückschlüsse eines solchen Vorgehens selbst zu überlassen, ist demzufolge nicht das Ziel dieser Arbeit. Ein Rechtsvergleich entsteht nicht durch „reine“ oder gar kommentarlose Gegenüberstellung. Vergleichende Überlegungen sind unabdingbar, um eine Ein- und Zuordnung festgestellter Differenzen, Gemeinsamkeiten oder Widersprüche der betrachteten Thematik in der deutschen und der russischen Rechtsordnung zu ermöglichen.

Die vorliegende Dissertation besteht aus fünf Teilen und orientiert sich an der logischen Dramaturgie des genannten Themas. Die Arbeit beginnt mit einer Darstellung der in diesem Zusammenhang relevanten makro- und mikroökonomischen Grundlagen. Denn eine fundierte juristische Untersuchung der Netzentgelt-Ermittlung setzt das Verständnis der betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten voraus. Dass diese einem Juristen bekannt sind, davon ist nicht grundsätzlich auszugehen. Abgesehen davon ist in der juristischen Literatur die Verwendung einiger betriebswirtschaftlicher Begriffe in einer verzerrten Semantik anzutreffen. Synonyme werden vertauscht, was für Verwirrung sorgt. Die Bedeutung von Begriffen hat aber in einer juristischen Arbeit einen hohen Stellenwert.

An den betriebswirtschaftlichen Exkurs schließt sich ein geschichtlicher zum deutschen Energierecht an, der einen einführenden Überblick zu den Normen des Energierechts in Deutschland sowie deren Hierarchie gibt und den aktuellen Stand der Regulierung im deutschen Stromsektor vermittelt. Nach einer Betrachtung der Rechtslage in der deutschen Energiewirtschaft, eingehend auf die historische Entwicklung des Energierechts in Deutschland und die Bedeutung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie von 2009, erfolgt eine Darstellung der Energierechtsnovellen von 2005 und 2011, um schließlich das Verfahren zur Festlegung der Netzentgelte in Deutschland zu untersuchen. Zur besseren Veranschaulichung wird dabei der Versuch unternommen, die Prozesse der Netzentgelt-Berechnung in Deutschland, so wie sie in der Regulierung umgesetzt werden, darzustellen.

Erst hierauf folgt die Betrachtung des energierechtlichen Ordnungsrahmens in Russland – beginnend wiederum mit dessen Historie. Dies beinhaltet eine Betrachtung der postsowjetischen Monopolstrukturen im russischen Strommarkt, eine Darstellung der marktwirtschaftlichen Neuordnung Russlands,

eine grobe Skizzierung der Besonderheiten des russischen Stromsektors, im infrastrukturellen wie auch im rechtlichen Sinne, gefolgt von einem Umriss der Grundsätze des russischen Energierechts. Um dem deutschen Leser die Beschreibung der energierechtlichen Normen in Russland so klar wie möglich zugänglich zu machen, werden – wie zuvor im deutschen Teil – die jeweiligen Vorschriften des russischen Energierechts in der Chronologie ihrer Geltung vermittelt, um daran anschließend das Verfahren zur Festlegung der Netzentgelte in Russland zu umreißen. Auch dies den Vorgaben des russischen Energierechts gemäß Schritt für Schritt – den Schritten entsprechend, die der russische Regulierer zur Bestimmung der russischen Netzentgelte unternimmt.

Eine solcherart gesplittete Betrachtung der Gegebenheiten in den Stromwirtschaften Deutschlands und Russland im Hinblick auf die Netzentgelt-Ermittlung in den beiden Ländern in ihrem jeweiligen rechtlichen Ordnungsrahmen erschien notwendig, um auf dieser Grundlage die Unterschiede oder Gemeinsamkeiten beider Rechtssysteme vertieft erörtern zu können.

Inwieweit das deutsche Energierecht mit dem russischen vergleichbar ist – dies ist aus der Perspektive des deutschen Juristen abzustecken. Beispielsweise, ob das russische Energierecht eine Liberalisierung der Strommärkte befördert hat, wie das Ausmaß der zentralen Regulierung des Stromsektors nach den Zeiten der Planwirtschaft zu beurteilen ist, inwieweit das russische Energierecht systematisiert ist, was die Ziele der Regulierung nach dem russischen Energierecht sind und ob etwa eine Regulierung nach Art der deutschen Anreizregulierung auch in Russland angestrebt wird.

Anschließend an die Darstellung der Netzentgelt-Festlegung in Deutschland und Russland werden einzelne Aspekte der dargestellten Verfahren der beiden Länder rechtsvergleichend analysiert. Dieser Teil der Arbeit liefert die zentralen Erkenntnisse des vorliegenden Rechtsvergleichs. Eingegangen wird dabei vor allem auf folgende Aspekte:

- Die rechtlichen Vorgaben zur Definition der beeinflussbaren und der (vorübergehend) nicht beeinflussbaren Kosten im Rahmen des deutschen und russischen Energierechts und deren Bedeutung für die Netzentgelt-Ermittlung;
- Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Durchführung des Effizienzvergleichs im Rahmen der NE-Ermittlung nach dem russischen und dem deutschen Energierecht;
- Der Versuch der Herausarbeitung der Vorzüge der einen oder der anderen Rechtsordnung;

- Die Auswirkung eines Effizienzvergleichs auf Grundlage der deutschen wie der russischen Vorgaben, sowie der rechtlichen Vorgaben zur Datenerhebung und der Durchführung des Effizienzvergleichs auf die Höhe der Netzentgelte;
- Die gemeinsamen Instrumente der beiden Rechtsordnungen bei der Bestrebung ein Gleichgewicht entgegengesetzter Ziele, wie das Vermeiden von dem sog. Gold-Plating-Effekt und das Schaffen von Investitionsanreizen für Privatkapital, in Einklang zu bringen. Eine Analyse dieser und weiterer dargestellten Aspekte wird, gefolgt von einem Ausblick, in dem letzten Kapitel zu finden sein.

Die Hauptziele der vorliegenden Arbeit, nochmals in Kürze zusammengefasst, sind:

- Die Darstellung der länderspezifischen rechtlichen Instrumente zur Entgeltregulierung: in Deutschland wie in Russland;
- Ein Vergleich und eine Bewertung dieser rechtlichen Regulierungs-Instrumente;
- Die Antwort auf die Frage, inwiefern sich die rechtlichen Regulierungsinstrumente des deutschen und des russischen Stromsektors unterscheiden oder ähneln;
- Die Antwort auf die Frage, welche rechtlichen Lücken im Netzentgelt-Regelungsrahmen des einen Landes im Vergleich zum Netzentgelt-Regelungsrahmen des anderen Landes hervorzuheben sind;
- Ein Ausblick zum Thema, was aus diesen Erkenntnissen gewonnen werden kann und welche Lösungsvorschläge für ausgesuchte Fragestellungen möglich wären.

Zur linguistischen Herausforderung

Neben der Erklärung des Themas und des Aufbaus der Dissertation ist an dieser Stelle auf eine grundsätzliche Herausforderung des folgenden deutsch-russischen Rechtsvergleichs hinzuweisen: die Sprache.

Die in dieser Arbeit betrachteten rechtlichen Vorschriften basieren auf unterschiedlichen Sprachen. Dieser Umstand für sich genommen birgt Schwierigkeiten für einen Rechtsvergleich. Angenommen der zu vollziehende Rechtsvergleich würde sich auf solche Länder wie Deutschland und Österreich beziehen, wäre dennoch eine Deckungsgleichheit der rechtlichen Vorschriften nicht gegeben. Trotz nahezu identischer Sprachen würden die Vorschriften nicht die gleichen inhaltlichen Regelungen enthalten. Dies kann auch nicht erwartet werden, da bei einer Versprachlichung der Ziele und Methoden der Regulierung in Form von rechtlichen Vorschriften vielmehr die länderspezifischen Aspekte

ausschlaggebend sind. Diese Spezifika sind in jedem Land unterschiedlich und sind das Ergebnis verschiedener Faktoren: geschichtlicher, wirtschaftlicher, politischer oder anderer Art. In jedem Rechtsstaat sind die Rechtsvorschriften daher als Instrumente anzusehen, die jeweils zu dem Zeitpunkt gewünschte Prioritätengewichtung zu verwirklichen.

Die Ausformulierung von Gesetzestexten erfolgt stets innerhalb der entsprechenden semantisch-syntaktischen Systematik⁵, also der jeweiligen Landessprache. Die Übersetzung eines russischen Gesetzestextes ins Deutsche und umgekehrt eines deutschen Gesetzestextes ins Russische stellt eine Schwierigkeit dar, allein schon vor dem Hintergrund, dass diese rechtsverbindliche Handlungsvorgaben darstellen. Da der Rechtsvergleich des genannten Themas hier in der deutschen Sprache erfolgt, ist die Heranziehung der entsprechenden russischen Vorschriften auch in der deutschen Sprache zu bewerkstelligen. Jedoch werden im Zuge dieser Arbeit, wie bereits erwähnt, nicht die Gesetzestexte gegenübergestellt, sondern wird die Darstellung der jeweiligen nationalen Regulierungsaspekte durch die Beschreibung des gesamten Vorgangs der NE-Ermittlung gemäß den Vorschriften der beiden Länder erfolgen. Dafür werden an manchen Stellen Zitate⁶ aus den entsprechenden Vorschriften des russischen Energierechts unabdingbar sein.

Die beschriebenen linguistisch-juristischen Herausforderungen des rechtlichen Vergleichs innerhalb dieser Arbeit legen die Schwierigkeiten einer solchen Aufgabenstellung nahe. Erleichtert ist diese Unternehmung jedoch durch die historisch begründete Verwandtschaft der beiden Rechtssysteme⁷ und der Gemeinsamkeit solcher grundlegender Bestandteile von Rechtsnormen, wie Hypothese, Disposition und Sanktion. Diese und viele andere Ähnlichkeiten sowie auch fundamentale Unterschiede werden im Rahmen dieser Arbeit nachfolgend detailliert erörtert.

5 Näher dazu siehe: *Ejov*, Deutsche und russische Gesetzestexte: vergleichende linguistische Analyse an Beispielen aus dem Familienrecht, S. 18 f.

6 Hier vorliegend als Übersetzungen seitens der Autorin dieser Arbeit.

7 Das russische Rechtswesen hat sich in vielen Rechtsbereichen an das deutsche Rechtssystem angelehnt. Dies gilt beispielsweise auch für das Zivilrecht. Siehe dazu: *Ejov*, Deutsche und russische Gesetzestexte: vergleichende linguistische Analyse an Beispielen aus dem Familienrecht, S. 17 f.