

verbraucherzentrale

Nordrhein-Westfalen

Bürokratie bremst Prosumer: Hürden für die Gemeinschaftliche Eigenversorgung

Januar 2019

Autoren

Jana Meier
Thomas Seltmann
Udo Sieverding

Herausgeber

Verbraucherzentrale NRW e. V.
Projekt ENERGIE2020
Mintropstraße 27
40215 Düsseldorf
energie@verbraucherzentrale.nrw

www.facebook.com/vznrw.energie

www.twitter.com/vznrw_energie

gefördert durch:



EUROPÄISCHE UNION
Investition in unsere Zukunft
Europäischer Fonds
für regionale Entwicklung

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



Inhalt

Prosumer werden ausgebremst	2
Großes Photovoltaik-Potenzial.....	2
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	3
Das Konzept Gemeinschaftliche Eigenversorgung	3
Komplizierte Rechtslage	3
Praxisbeispiel Gemeinschaftliche Eigenversorgung	5
Zusammenfassung und Ausblick	7

Prosumer werden ausgebremst

Immer mehr Privathaushalte spielen in der Energiewende eine aktive Doppelrolle. Sie sind nicht länger nur Stromverbraucher, sondern erzeugen auch selbst Strom. Vor allem mithilfe von Solarstromanlagen und Batteriespeichern, aber auch durch Kraft-Wärme-Kopplung werden sie zu sogenannten Prosumern. Die technischen Potenziale für den Ausbau sind sehr groß und kaum ausgeschöpft.

Prosumer, die ihren Strom nicht nur mit dem öffentlichen Netz, sondern auch mit anderen Haushalten im selben Gebäude teilen, stehen in Deutschland vor einem großen Problem: Sie werden rechtlich in der Regel als Energieversorger betrachtet. Dadurch müssen sie Vorgaben und Meldepflichten umsetzen, die für Unternehmen gemacht wurden und Privatleute rechtlich und organisatorisch überfordern. Diese Vorgaben überhaupt zu kennen, sie zu verstehen und in die Tat umzusetzen, ist für Prosumer unzumutbar und nahezu unmöglich. Dies belegt ein Rechtsgutachten der Kanzlei von Bredow/Valentin/Herz im Auftrag der Verbraucherzentrale NRW.¹ Diese unnötige Bürokratie, die zudem mit großer Rechtsunsicherheit einhergeht, behindert den Ausbau von Prosumeranlagen. Fälle, in denen Privathaushalte Pläne für Photovoltaikanlagen vor diesem Hintergrund wieder haben fallen lassen, sind aus der Energieberatung der Verbraucherzentrale NRW bekannt. Das Prosumer-Thema hat insgesamt wachsende Bedeutung in der Beratung.

Auch die EU hat das große Potenzial von Prosumern für die Erreichung der Klima- und Energieziele erkannt und stellt „aktive Verbraucher“ ins Zentrum ihrer Pläne im „Saubere Energie für Jedermann“-Paket. Aus Brüssel wird die Idee der Entbürokratisierung stark gemacht: Die EU verpflichtet in Artikel 21 der neuen Erneuerbare-Energien-Richtlinie alle Mitgliedstaaten, den Ausbau der Eigenversorgung mit erneuerbarer Elektrizität durch einen Regulierungsrahmen zu unterstützen und zu erleichtern. Dafür sollen „ungerechtfertigte Hindernisse“ bewertet und beseitigt werden.

Großes Photovoltaik-Potenzial

Das Potenzial für Prosumer-Anlagen ist groß. Laut einer von der Verbraucherzentrale NRW beauftragten Studie des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) aus dem Jahr 2017² könnten in NRW im Jahr 2030 rund 2,6 Millionen Prosumer-Anlagen auf und in Wohnhäusern Strom produzieren. Das wären 17-mal so viele wie zum Zeitpunkt der Studiererstellung. Zusammen könnten die Anlagen rund ein Viertel des Stroms liefern, den Privathaushalte 2030 voraussichtlich benötigen.

Im Fokus des vorliegenden Papiers stehen vor allem kleinere Mehrfamilienhäuser. Diese Gebäudart ist stark vertreten: In NRW gibt es neben den etwa 2,3 Millionen Einfamilienhäusern³ – die klassischerweise als Photovoltaik-Potenzial für Privatleute gelten – und knapp 220.000 Gebäuden mit mehr als sechs Wohnungen – auf die die vielfach diskutierten, typischen Mieterstrom-

¹ Rechtsgutachten: „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“ unter: www.verbraucherzentrale.nrw/rechtsgutachten-gemeinschaftliche-eigenversorgung.

² www.verbraucherzentrale.nrw/wissen/energie/erneuerbare-energien/prosumeranlagen-studie-zu-potenzial-von-photovoltaik-13758.

³ Die Wohngebäudedaten sind den online verfügbaren Ergebnissen des Zensus von 2011 entnommen, <https://ergebnisse.zensus2011.de>.

modelle abzielen – rund 1,2 Millionen Wohngebäude mit zwei bis sechs Wohnungen.⁴ In diesen Gebäuden kann die hier diskutierte Gemeinschaftliche Eigenversorgung zum Tragen kommen.

Doch das große Potenzial der dezentralen Energieerzeugung mit umweltfreundlichem und netzschonendem Vor-Ort-Verbrauch wird derzeit in keinem Segment ausgeschöpft. Bis heute produzieren Prosumer-Anlagen jährlich nur 13,5 Prozent der Strommenge, die die oben genannte Studie für 2030 als möglich beschreibt.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Stromerzeugung vor Ort ist vergleichsweise günstig und damit wirtschaftlich durchaus attraktiv. Eine Kilowattstunde aus einer Solaranlage kostet unter Berücksichtigung aktueller Anlagenkosten circa 10 bis 15 Cent (einschließlich Umsatzsteuer). Demgegenüber liegt der durchschnittliche Strombezugspreis für Haushaltskunden bei derzeit rund 26 Cent je Kilowattstunde (brutto, Arbeitspreis ohne Grundpreis). Da die Einspeisevergütung rund 12 Cent beträgt, ist die Ersparnis durch Eigenverbrauch des selbst erzeugten Stroms in den meisten Fällen höher als der Einspeiserlös. Die Wirtschaftlichkeit der Anlagen ist also in der Regel umso besser, je mehr Solarstrom direkt verbraucht und nicht gegen EEG-Vergütung ins Netz eingespeist wird.

Gerade in Gebäuden mit mehreren Haushalten lassen sich hohe Eigenverbrauchsquoten erzielen, weil der Stromverbrauch insgesamt höher ist und die Wahrscheinlichkeit, dass tagsüber Strom verbraucht wird, mit der Zahl der Haushalte zunimmt.

Das Konzept Gemeinschaftliche Eigenversorgung

Unter dem Begriff Gemeinschaftliche Eigenversorgung lassen sich verschiedene Konstellationen zusammenfassen, in denen Anlagenbetreiber (Photovoltaik und/oder BHKW) den vor Ort selbst erzeugten Strom nicht nur selbst verbrauchen, sondern einzelne oder wenige weitere Verbraucher mitversorgen. Typische Fälle sind Einfamilienhäuser mit Einliegerwohnung oder Untermietern, Zwei- bis Sechsfamilienhäuser mit Mietwohnungen oder als Wohneigentumsgemeinschaft sowie Doppelhäuser mit gemeinsamem Stromanschluss.

Komplizierte Rechtslage

Die Fälle der Gemeinschaftlichen Eigenversorgung werden im EEG sowohl in den Regelungen zur Eigenversorgung als auch bei der Mieterstromförderung nicht gesondert betrachtet oder berücksichtigt. In der Folge verkomplizieren die gesetzlichen Vorgaben für die betroffenen Anwender die Vor-Ort-Nutzung des Stroms erheblich, verursachen hohen bürokratischen Aufwand und führen zu erheblicher Rechtsunsicherheit mit schwer abschätzbaren Sanktionsrisiken.⁵

Das Problem ist, dass die Aufsichtsbehörden die gemeinsame Nutzung von Prosumer-Strom durch mehrere Haushalte auch in Gebäuden mit wenigen Wohnungen als Stromlieferung inter-

⁴ Für ganz Deutschland sehen die Zahlen laut Zensus ähnlich aus: rund 12 Millionen Einfamilienhäusern steht nur eine Million größerer Mehrfamilienhäuser mit mehr als sechs Wohnungen gegenüber, aber es gibt mehr als fünf Millionen Gebäude mit zwei bis sechs Wohnungen.

⁵ Vgl. Rechtsgutachten „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 21ff.

pretieren. Durch unklare Regelungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) entsteht sogar innerhalb einer Kundenanlage eine fiktive Liefersituation, die Privatleute in dieselbe Rechtssituation versetzt wie große Stromversorger.

Diese Fiktion, ihre Anwendung und ihre Auswirkungen beschreibt der umfangreiche „Leitfaden Eigenversorgung“ der Bundesnetzagentur,⁶ ohne potenziellen Betreibern dadurch Rechtssicherheit zu bringen. Im Gegenteil: Durch unterschiedliche Auslegungen einander ähnlicher Konstellationen, verbunden mit dem Hinweis auf die eigene Unverbindlichkeit,⁷ schafft der Leitfaden sogar eher zusätzliche Unsicherheit.

Grundlegend für die Unklarheiten ist das Kriterium der Personenidentität im EEG.⁸ Gemäß diesem Kriterium gilt Stromnutzung nur als Eigenversorgung, wenn Anlagenbetreiber und Verbraucher des Stroms identisch sind. Wie wenig praktikabel das ist, zeigt sich besonders an den Abweichungen davon im Leitfaden der Bundesnetzagentur. Demnach handelt es sich trotz der Nutzung durch verschiedene Personen innerhalb eines Familienhaushalts abweichend um Eigenversorgung⁹ und ebenso bei Besuchern oder Handwerkern im Haushalt.¹⁰ Dagegen ist es laut Leitfaden trotz Personenidentität Stromlieferung, wenn mehrere Haushalte gemeinsam eine Anlage betreiben und den Strom verbrauchen.¹¹ Das gleiche soll gelten, wenn beispielsweise der Inhaber und zugleich Geschäftsführer eines Unternehmens eine Photovoltaikanlage als Privatperson aufs Firmendach installiert.¹²

Ein weiteres Problem ist, dass zahlreichen Betreibern von Photovoltaikanlagen gar nicht bewusst ist, dass sie nach dem EEG bereits Stromlieferungen durchführen und deshalb umfangreiche Meldepflichten erfüllen und EEG-Umlage zumindest für Teile ihres selbst erzeugten Stroms bezahlen müssten.

Die Übertragungsnetzbetreiber, die für die Erhebung der Umlagen verantwortlich sind, verfolgen diese Fälle teilweise trotz Kenntnis nicht und kommen damit ihrerseits gesetzlichen Pflichten nicht nach. Das kann langfristig Probleme für die Prosumer mit sich bringen. Denn während die Nichterfüllung der Pflichten der Betreiber, also der Prosumer, mit Sanktionen und nachträglichen Zahlungspflichten belegt ist, bleibt die Nichterfüllung bei den Übertragungsnetzbetreibern bislang ohne Folgen für sie. Sie könnte aber noch nach Jahren zu nachträglichen Zahlungspflichten und Sanktionen auf Seiten der Betreiber führen, die die Regeln in Unkenntnis nicht befolgt haben.

⁶ www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/Eigenversorgung/Finaler_Leitfaden.pdf.

⁷ Vgl. Leitfaden Eigenversorgung, S. 3.

⁸ Vgl. hierzu insbesondere Rechtsgutachten „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 8ff.

⁹ Vgl. Leitfaden Eigenversorgung, S. 24f.

¹⁰ Vgl. Leitfaden Eigenversorgung, S. 24f.

¹¹ Vgl. Leitfaden Eigenversorgung, S. 30; „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 7 f.

¹² Vgl. Leitfaden Eigenversorgung, S. 29f.

Praxisbeispiel Gemeinschaftliche Eigenversorgung

Das folgende fiktive Beispiel illustriert die Situation.

Frau Müller besitzt ein Haus, in dem sie mit ihrem Mann und den drei Söhnen wohnt. Der älteste der drei Söhne wohnt in der Einliegerwohnung unter dem Dach. Die Einliegerwohnung hat keinen separaten Netzanschluss und wird über den Haushaltsstromzähler der Familie abgerechnet. Bisher hat diese Situation keine rechtlichen Probleme verursacht. In Zukunft soll die Wohnung auch aus einer Photovoltaikanlage mitversorgt werden.

Das bedeutet: Der Strom fließt auch jetzt schon von Frau Müllers Haushalt in den Haushalt ihres ältesten Sohnes. Das einzige, was sich künftig ändert, ist die Herkunft des Stroms: Ein Teil wird aus der Photovoltaikanlage stammen.

Was bedeutet das nun rechtlich, sobald die Photovoltaikanlage läuft?

Bei dem Solarstrom, den Frau Müller, ihr Mann und die jüngeren Söhne in ihrer eigenen Wohnung verbrauchen, handelt es sich in jedem Fall um **Eigenversorgung**. Anders ist es bei dem Strom für die Einliegerwohnung: Nach Lesart der Bundesnetzagentur handelt es sich dabei um eine **Stromlieferung gemäß EEG**, was verschiedene Meldepflichten und wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt. Hinzu kommt, dass Frau Müller als Eigentümerin des Hauses und Betreiberin der Anlage auch zur **Stromlieferantin gemäß Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)** wird und dadurch auch mit allen Pflichten eines Elektrizitätsversorgungsunternehmens konfrontiert ist.

Zu dem entstehenden Konglomerat an energierechtlichen Pflichten gehören insbesondere die regelmäßigen Meldepflichten vom Stromlieferanten gegenüber Regulierungsbehörden und Netzbetreibern. Diese fallen zusätzlich zu den Meldungen an, die ohnehin für alle an das öffentliche Stromnetz angeschlossenen PV-Anlagen gelten.

Zu nennen sind hier:¹³

- Mitteilung der in Anspruch genommenen Veräußerungsform beim Verteilnetzbetreiber (VNB)
- Meldung, dass und ab wann eine EEG-Umlage-pflichtige Stromlieferung vorliegt und ob und auf welcher Grundlage sich die Höhe der EEG-Umlage verringert (Übertragungsnetzbetreiber, ÜNB)
- Registrierung von Unternehmensstammdaten (Bundesnetzagentur, BNetzA)
- Stromsteuer Erlaubnis (Hauptzollamt)
- Tätigkeitsanzeige als „kleiner Versorger“ und evtl. Beantragung einer Versorgererlaubnis (Hauptzollamt)
- Eventuell: Meldung Inanspruchnahme Mieterstromzuschlag (BNetzA, VNB)
- Eventuell Registrierungs- und Offenlegungspflichten laut REMIT¹⁴

¹³ Vgl. für eine detaillierte Darstellung einzelner Punkte: „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 21ff.

¹⁴ Vgl. für eine detaillierte Darstellung „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 28f.

- Regelmäßige Meldung der EEG-umlagepflichtigen Strommengen (ÜNB)
- Regelmäßige Meldungen über gelieferte und selbstverbrauchte Strommengen (Hauptzollamt)
- Unterjährige Meldungen der Prognosedaten für die Vorausberechnung der anfallenden EEG-Umlage (auf Anforderung des ÜNB)
- Spezielle Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten laut Stromsteuerverordnung (StromStV)
- Jährliche Meldung über die gegenüber den Letztverbrauchern anzugebende Stromkennzeichnung sowie die dem zu Grunde liegende Strommengen (BNetzA)
- Meldungen über Änderungen im Hinblick auf die Voraussetzungen für das Entstehen der EEG-Umlagepflicht und deren Höhe (ÜNB)

Für einige der vorgeschriebenen Meldungen gelten strenge zeitliche Bestimmungen, etwa für die jährliche Meldung der gelieferten Strommenge. Diese muss dem Verteilnetzbetreiber stets zum 31. Mai vorliegen. Eine Fristverlängerung oder Nachmeldung ist, anders als etwa bei Steuererklärungen, nicht möglich. Zudem sind ja weder die Pflichten noch die Fristen allgemein bekannt, und Anlagenbetreiber werden nicht obligatorisch darauf hingewiesen. Die wenigsten Prosumer mit Gemeinschaftlicher Eigenversorgung werden also überhaupt ahnen, was sie alles melden müssen.

Neben den Meldepflichten muss Frau Müller mit ihrem Sohn auch einen Stromliefervertrag abschließen. Dieser muss inhaltlichen Vorgaben im Hinblick auf die Vertragsgestaltung und die Abrechnung der Stromlieferungen entsprechen. Zusätzlich muss sie sich um den Reststrom und dabei neu anfallende rechtliche Fragen wie beispielsweise die Saldierung der EEG-Umlage kümmern, für den Strom, den ihr Sohn verbraucht, wenn die Sonne nicht scheint.

Bei größeren Projekten wie Mehrfamilienhäusern mit vielen Wohneinheiten können spezialisierte Dienstleister oder manche Stadtwerke beauftragt werden, bei der Erfüllung dieser Pflichten und Aufgaben zu unterstützen. Das verursacht aber erhebliche Kosten, die über das Projekt finanziert und erwirtschaftet werden müssen. Im Fall von Frau Müller und den meisten anderen Fällen Gemeinschaftlicher Eigenversorgung besteht dafür aber kein finanzieller Spielraum. Die Dienstleister sind auch kaum interessiert an solchen Fällen, in denen Aufwand und Ertrag in keinem wirtschaftlich sinnvollen Verhältnis stehen. Aktuell liegt die Untergrenze für wirtschaftliche Projekte nach Angaben mehrere Anbieter bei sechs bis zehn teilnehmenden Mieterstromhaushalten. Frau Müller mit nur einem Abnehmer wäre also darauf angewiesen, all diese Aufgaben eigenverantwortlich zu übernehmen.

Auch die Wirtschaftlichkeit ihrer Photovoltaikanlage wird für Frau Müller durch die Stromlieferfiktion fraglich, obwohl der Gesetzgeber mit dem EEG die Wirtschaftlichkeit der Anlagen sicherstellen will. Für jede Kilowattstunde aus der Solaranlage, die ihr Sohn in der Einliegerwohnung verbraucht, muss sie die volle EEG-Umlage an den Netzbetreiber entrichten, also 6,79 Cent. Würde der Verbrauch ihres Sohnes dagegen als (Gemeinschaftliche) Eigenversorgung anerkannt, wäre er bei Frau Müllers Anlagengröße von weniger als 10 Kilowatt komplett von der Umlage befreit.

Zusammenfassung und Ausblick

Die aktuelle Gesetzeslage macht es Privatleuten nahezu unmöglich, Gemeinschaftliche Eigenversorgung ohne Rechtsbruch zu betreiben. Zusätzlich zur attestierten administrativen Überforderung durch die Fülle an Pflichten und Auflagen hebt das Rechtsgutachten zur Gemeinschaftlichen Eigenversorgung auch das Problem der Unkenntnis hervor: Längst nicht allen, die Gemeinschaftliche Eigenversorgung betreiben, wird überhaupt bewusst sein, dass sie tatsächlich als Energieanbieter gelten.¹⁵ Es drohen also Rechtsverstöße aus Unwissen, gegen energierechtliche Regelungen ebenso wie gegen Steuergesetze.

Das Kernproblem bildet dabei eine Deutung der Eigenversorgung, die unvereinbar ist mit der Weitergabe auch nur einer einzigen Kilowattstunde. Fließt diese eine Kilowattstunde, greifen sofort alle Verpflichtungen, die ursprünglich für deutlich breiter agierende, gewinnorientierte Stromanbieter entworfen wurden: Privatleute werden zu vollwertigen Energielieferanten. Das Rechtsgutachten urteilt: „Ein Rechtsrahmen mit solchen erheblichen Auswirkungen für Verbraucher, der gleichzeitig so komplex wie an zentralen Stellen (z. B. der Abgrenzung zwischen Eigenversorgung und Lieferung) unklar ist und der gleichzeitig private Prosumer genauso intensiv belastet wie ein Energieversorgungsunternehmen mit Tausenden von Stromkunden, ist offensichtlich weder verhältnismäßig noch sachgerecht.“¹⁶

Beizukommen wäre dem Problem kurzfristig mit einer weniger strikten Auslegung des Kriteriums der Personenidentität. Langfristig müssten schlüssig konzipierte Definitionen, Ausnahmeregelungen und Bagatellgrenzen Abhilfe schaffen. Ziel muss es sein, die Gemeinschaftliche Eigenversorgung von Prosumern von untragbaren Pflichten und Risiken zu befreien und die energierechtlichen Pflichten dieser wichtigen Akteure der Energiewende auf das Sinnvolle zu reduzieren.

Perspektivisch betreffen diese Aspekte auch Einfamilienhausbesitzer als Prosumer. Denn es ist absehbar, dass alternative Versorgungsmodelle, in denen etwa auch Nachbarn einander mit Energie versorgen, zunehmen werden. Dies ist dann zwar keine Gemeinschaftliche Eigenversorgung innerhalb einer Kundenanlage mehr. Doch es steht zu erwarten, dass die Betrachtung jedes Strom teilenden Produzenten als vollwertiges Energielieferunternehmen dann noch viel größere Probleme verursachen wird. Ein Mehr an Klarheit und Rechtssicherheit wäre deshalb wegweisend auch über die Zielgruppe der hier im Fokus stehenden Mehrfamilienhausbesitzer hinaus.

Insofern wäre eine Tabula rasa begrüßenswert: Eine sachgerechte Neuregelung der Varianten der Eigenversorgung, die den aufkommenden und wachsenden Prosumer-Konzepten Rechnung trägt, kombiniert mit der Sicherheit vor rechtlicher Verfolgung vergangener Rechtsbrüche aus Unwissenheit. Werden diese Dinge angegangen, sind in diesem Zuge auch die generell unnötigen bürokratischen Belastungen von Privatleuten als Prosumer abzubauen. Denkbar wäre etwa eine Vereinfachung durch die Zusammenlegung der bisherigen Meldepflichten bei VNB, BNetzA und ÜNB zu einer einzigen Pflicht gegenüber dem VNB. Auch eine Bagatellgrenze im Steuerrecht für ertragssteuerliche Unternehmen, analog zur Kleinunternehmerregelung in der Umsatzsteuer, wäre ein bedenkenswerter Schritt.

Das zugrundeliegende Rechtsgutachten steht zum Download bereit unter www.verbraucherzentrale.nrw/rechtsgutachten-gemeinschaftliche-eigenversorgung

¹⁵ Vgl. „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 37.

¹⁶ „Kleiner Mieterstrom und gemeinschaftliche Eigenversorgung“, S. 38.