

Stellungnahme der ARGE DATEN zu Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Die ARGE DATEN verkennt nicht die volkswirtschaftliche Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Energiepolitik und insbesondere des Setzens wirksamer Maßnahmen zur Sicherung der Versorgung, zum Erhalt des Wettbewerbs und zur Steigerung der Energieeffizienz.

Dabei sind jedoch Rechtsstaatlichkeit, grundrechtliche- und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit und Verhältnismäßigkeit in der Setzung der legislativen Maßnahmen zu beachten.

Diese Prinzipien werden durch den vorliegenden Entwurf gröblich außer Acht gelassen. Dies betrifft im besonderen Maße die geplante Einführung der sogenannten "intelligenten Stromzähler" (Smart-Meter §§ 83,84).

Statt auf internationale Erfahrungen und nationale Studien zurückzugreifen und diese zu berücksichtigen, soll eine flächendeckende Umrüstung der bisherigen Stromzähler auf Smart-Meter ohne klaren Zweck und gesetzliche Bestimmungen erfolgen.

Volkswirtschaftlich unsinnig

Grundlage für die Einführung soll offenbar eine im Juni 2010 vorgestellte Kosten-Nutzen-Analyse zu Smart-Metering sein¹. Diese Studie von PriceWaterHousecoopers bewertet das Einsparungspotential von Intelligenten Strom- und Gas-Zählern in vier verschiedenen Einführungsmodellen, mit unterschiedlichen Einführungszeiträumen (zwischen 2017 und 2020) und unterschiedliche Flächendeckung (80 bzw. 95% aller Messgeräte sind Smart-Meter).

Sie geht jedoch von äußerst fragwürdigen Annahmen aus. Selbst ihren optimistischen Einschätzungen nach brächte sie bloß eine Einsparung von etwa 400 Mio Euro, bei einem Mitteleinsatz von mehr als 4 Milliarden! Das ist eine Einsparungsrendite von etwa 10 % und damit wesentlich weniger als zahlreiche andere Energiesparmaßnahmen, wie Wärmedämmung, Reduktion von Verkehr oder Verringerung des Stand-By-Verbrauchs elektrischer Geräte bringen. Gerade eine rasche Verabschiedung strenger Stand-By-Normen, also Verbrauchsvorgaben für Geräte die nur in Wartestellung sind, könnte enorme Summen verbrauchen, ohne zusätzliche Belastungen von Verbrauchern, Energielieferanten oder öffentlichen Stellen.

Analysiert man die Kosten-Nutzen-Rechnung von PriceWaterHousecoopers im Detail, stellt man fest, dass die Kosten (zwischen 3.300 und 4.384 Mio Euro je nach Modell) jedenfalls anfallen werden, die Ersparnisse (zwischen 3.605 und 4.941 Mio Euro je nach Modell) jedoch nur unter sehr optimistischen hypothetischen Bedingungen. Bedingungen, die bisher in keiner internationalen Feldstudie mit Smart-Meter-Echteinsatz bestätigt werden konnte.

¹ Die Studie ist abrufbar unter:
<http://www.e-control.at/de/publikationen/publikationen-strom/studien/einfuehrung-smart-metering>

Stellungnahme der ARGE DATEN zu Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Darüber hinaus ist die Studie in sich inkonsistent. Sie geht von rund 3-4 Milliarden Euro "Ersparnissen" in den Haushalten aus, mit gleichzeitig 2-3 Milliarden Euro Kosten bei den Netzbetreibern und rund 1 Milliarde Euro Kosten bei den Energielieferanten.

Der Nutzen wird fast ausschließlich den Endkunden zugeordnet (Einsparungen der Kunden, die gleichzeitig Mindereinnahmen der Energielieferanten sind), die Kosten fast ausschließlich den Netzbetreibern bzw. den Lieferanten. Es gibt kein plausibles betriebswirtschaftliches Konzept, in dem ein Unternehmen erhöhte Kosten bei geringeren Einnahmen ohne Kompensationen akzeptieren würde. Die Kosten der Energieversorger werden wohl den Endkunden überwältigt, was mögliche Enspareungspotentiale und damit auch die Motivation zu Smart-Metering bei den Endkunden drastisch reduzieren würde.

Eine umfassende volkswirtschaftliche Gesamtrechnung existiert derzeit nicht, die im Entwurf genannte Kosten-Nutzen-Analyse unter "Anhörung der Regulierungsbehörde und der Vertreter des Konsumentenschutzes" ist zu vage und unbestimmt.

Grundrechtlich bedenklich

Abgesehen von der volkswirtschaftlichen Unsinnigkeit, mehr als vier Milliarden Euro in ein Projekt mit äußerst vagen Einsparungspotentialen zu investieren, ist der Entwurf auch grundrechtlich äußerst bedenklich.

Eine permanente Kontrolle und Rückmeldung des Energieverbrauchs mit dem Ziel Einsparungen umzusetzen, wäre jedenfalls ein massiver Eingriff in die Lebensgewohnheiten und Lebensgestaltung der Verbraucher und würde damit direkt in ihre Privatsphäre und ihr Privatleben eingreifen.

Bei der Stromverbrauchsmessung handelt es sich um personenbezogene Daten (jedenfalls des Inhabers des Verbraucheranschlusses), für diese Daten gilt:

- Personenbezogene Daten dürfen nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden, wie die Verrechnung, die Energieberatung und der Netzbetrieb.
- Personenbezogene Daten dürfen nicht in einer Weise weiterverarbeitet werden, die nicht mit dem Zweck vereinbar ist, für den die Daten erhoben wurden.
- Daten dürfen nicht länger in personenbezogener Form aufbewahrt werden, als dies für die Realisierung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet wurden, erforderlich ist.

Für den Zweck der Verrechnung des Stromverbrauchs gilt insbesondere, dass

- nur jene Messwerte zu verarbeiten sind, die für die Verrechnung des vom Kunden gewählten Tarifmodells erforderlich sind und
- Messwerte ausschließlich bis zum Ablauf der Frist, innerhalb derer die Rechnung rechtlich angefochten oder der Anspruch auf Zahlung besteht, gespeichert werden dürfen.

Genau diese Vorgaben werden jedoch im Entwurf nicht ausreichend bestimmt. Vage wird von den Zwecken "Verrechnung", "Kundeninformation" und "Energieeffizienz" gesprochen.

Stellungnahme der ARGE DATEN zu Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Da alle bisherigen Haushaltsstromtarife auf einen Jahresstromtarif abzielen, ist zum Zweck der "Verrechnung" nur eine einmal jährliche Stromablesung zulässig, darüber hinausgehende Daten dürften bei Wechsel des Lieferanten, An- oder Abmeldung ermittelt werden. Genau diese Präzisierung fehlt jedoch im Gesetz.

Ein Zweck "Kundeninformation" kann nur bedingt gesetzlich angeordnet werden. Ein derartiger Zweck wäre wegen seines massiven Grundrechtseingriffs nur dann zulässig, wenn der Kunde es auch tatsächlich wünscht. Es ist leicht nachvollziehbar, dass vielen Kunden eine verständliche Verbrauchsinformation zum Zeitpunkt der Abrechnung ausreichend wäre, insbesondere wenn dadurch keine permanente Überwachung ihres Verbrauchsverhaltens erfolgte. Die Klarstellung, dass eine laufende "Kundeninformation" und damit laufende Verbrauchsüberwachung nur auf Wunsch des Kunden erfolgt, fehlt im Gesetz.

Der Zweck "Energieeffizienz" ist für sich genommen so vage und unbestimmt, dass er keinesfalls den Zweckbindungsanforderungen des DSGVO 2000 § 6 entspricht. Der Gesetzgeber bleibt jeden Hinweis schuldig, warum das bloße Anzeigen von Verbrauchsinformationen eine nachhaltige Reduktion des Stromverbrauches bringen würde. Alle bisherigen Studien zeigen, dass - abgesehen von einmaligen Einführungseffekten - mit der Verbrauchsanzeige keinerlei Einsparung erzielt werden kann. Gerade diese einmaligen Einführungseffekte lassen sich jedoch wesentlich deutlicher und mit geringerem Aufwand durch individuelle Energieberatung erzielen. Praktisch alle berichteten Einsparungen beziehen sich auf die verbesserte Information über die Struktur der installierten Verbrauchseinrichtungen im Haushalt. Diese Information kann durch eine punktuelle Analyse, bei der auch auf die konkrete Lebenssituation eingegangen wird, besser erreicht werden, als durch Smart-Metering, das nur abstrakt den Summenverbrauch eines Haushaltes misst und Haushalt und Verbraucher als Black-Box betrachtet.

Eine gesetzlich angeordnete Installation von Smart-Meter-Systemen, zu dem Zweck dem privaten Verbraucher kontinuierliche und aktuelle Rückmeldungen über sein Energieverbrauchsverhalten zu geben, stellt einen Eingriff in seine Privatsphäre dar und berührt unmittelbar den in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)² besonders geschützten Bereich des Privat und Familienlebens. Staatliche Eingriffe in das Privat- und Familienleben sind jedoch nur dann zulässig, wenn sie aus staatlicher Sicht wesentlich sind. Die Einschränkungen sind in Art. 8 Abs. 2 EMRK abschließend angeführt.

Andere - denkbare - Anwendungszwecke der Smart-Meter werden im Gesetz weder genannt noch angedeutet.

² EMRK Artikel 8 - Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

(1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. BGBl.Nr. 210/1958 (idgF)

Stellungnahme der ARGE DATEN zu Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es keine gesicherten Hinweise auf einen so erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen von Smart-Meter-Systemen, der eine verpflichtende Installation und permanente Überwachung von Privathaushalten rechtfertigen würde.

Verfassungsrechtlich fragwürdig

Allein die beiden Paragraphen zur Smart-Metering-Einführung (§§ 83,84) enthalten vier(!) durchwegs unbestimmte Verordnungsermächtigungen.

"Der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend hat nach Durchführung einer Kosten/Nutzanalyse sowie nach Anhörung der Regulierungsbehörde und der Vertreter des Konsumentenschutzes durch Verordnung die Einführung intelligenter Messeinrichtungen festzulegen" (§ 83 Abs. 1 EIWOG)

Es werden weder die Kriterien der Kosten-Nutzen-Analyse, noch in welcher Form die Konsumentenschutzvertreter einzubeziehen sind festgelegt. Auch die Spezifikationen der Geräte, welche personenbezogenen Daten sie zu welchem Zweck verarbeiten dürfen, wer die Kosten zu tragen hat, ob mit den Geräten auch Fernabschaltungen des Verbrauchers möglich sein sollen und wie ein Einführungsplan zu gestalten ist, bleiben unbestimmt.

Ungeregelt bleibt auch, ob Energieversorger die Smart-Meter-Geräte für eine Priorisierung der Netze heranziehen dürfen, also bestimmte Verbrauchergruppen oder bei bestimmten Tarifen, den Energiebezug reduzieren oder gar abschalten dürfen. Die "intelligenten Messeinrichtungen" erlauben diese Vorgangsweise.

Damit bleiben wesentliche Teile der Smart-Meter-Einführung gesetzlich ungeregelt und bleiben der freien Gestaltung der Verordnung überlassen. Eine verfassungsrechtlich unzulässige Vorgangsweise.

Auch die drei weiteren Verordnungsermächtigungen der Regulierungsbehörde bezüglich Spezifikation der Messgeräte, Kosten je Messeinheit (§ 83 Abs. 2) und Umfang der bereitgestellten Daten (§ 84 Abs. 4) sind genauso unbestimmt. Hier wird eine Aufsichtsbehörde geradezu in die Rolle des Gesetzgebers gedrängt. Mit der problematischen Konsequenz, dass die Aufsichtsbehörde die Regeln ihrer Aufsicht selbst festlegen muss. Ein ebenfalls verfassungswidriges Vorgehen, da Exekutive und Legislative strikt zu trennen sind.

§ 84 Abs. 1 wird weiters ganz allgemein darauf verwiesen, *"der Betrieb von intelligenten Messgeräten hat unter Wahrung des Daten- und Konsumentenschutzes zu erfolgen"*. Eine **Leerformel** die bestenfalls den Charakter eines Appells hat, bestehende Gesetze einzuhalten. Es fehlen konkrete Hinweise, in welcher Form diese Bestimmungen einzuhalten sind.

Die Bestimmungen zur Einführung von Smart-Metering sind als gesetzlicher Auftrag zu unbestimmt und spiegeln offenbar auch die mangelnde Vorstellung des Bundesministeriums wider, welchen Zweck Smart-Metering überhaupt verfolgen soll.

Stellungnahme der ARGE DATEN zu Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Erfahrungen ignoriert

Besonders bedauerlich ist, dass der Entwurf die umfassenden regulatorischen Erfahrungen des Telekommunikationsmarktes ignoriert. Insbesondere wird überhaupt nicht darauf eingegangen, dass "intelligente Stromzähler" wohl sehr rasch zu völlig neuen Tarifmodellen führen werden. Vorstellbar sind etwa sehr preiswerte Pauschal-Tarife, die eine bestimmte Strommenge (etwa 1000 kWh) zu sehr günstigen Konditionen anbieten, aber bei Überschreitungen oder Verbrauchen zu bestimmten Zeiten relativ hohe Einzelgebühren je kWh verrechnen³.

Wenn es in der Praxis zu Tarifmodellen kommt, die das Risiko von für den Kunden überraschend hohen Rechnungen in sich bergen, dann müsste die Regulierungsbehörde auch ermächtigt sein, besondere Warn- und Hinweispflichten aufzuerlegen.

Eine sinnvolle Verordnungsermächtigung wäre gewesen, Fragen der Preismodelle, der verwendeten Daten, der Informationspflichten, der Datensicherheit und des Datenschutzes generell zu regeln und eine Verordnungsermächtigung einzuführen, die der Regulierungsbehörde erlaubt auf neue Entwicklungen dieser Bereiche flexibel zu reagieren.

Es wäre ein leichtes gewesen, Erfahrungen aus anderen Regulierungsbereichen zu übernehmen, so sind im Telekommunikationsgesetz (TKG 2003) Datenschutzfragen klar und eindeutig geregelt, im Gesundheitstelematik-Gesetz (GTelG) jedenfalls Datensicherheitsfragen.

Europarechtlich unzulässig

Die europäische Energieeffizienzrichtlinie (2009/72/EG⁴) sieht zwar die Einführung von Smart-Metering vor, hat diese Einführung aber an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft.

Zentrale Rolle nimmt Erwägungsgrund (55) ein: *"Die Einführung intelligenter Messsysteme sollte nach wirtschaftlichen Erwägungen erfolgen können. Führen diese Erwägungen zu dem Schluss, dass die Einführung solcher Messsysteme nur im Falle von Verbrauchern mit einem bestimmten Mindeststromverbrauch wirtschaftlich vernünftig und kostengünstig ist, sollten die Mitgliedstaaten dies bei der Einführung intelligenter Messsysteme berücksichtigen können."*

³ Vgl. etwa RTR, Streitschlichtungsbericht 2009, S. 36, http://www.rtr.at/de/komp/STR_Bericht2009
Im dort genannten Beispiel kosten 3 GByte pro Monat Euro 9, jedes weitere MByte Euro 0,10. Eine Überschreitung der monatlichen Pauschal um nur 30% lässt die monatliche Rechnung auf das Elffache ansteigen. Die RTR nennt auch ein Beispiel, in dem für 1 GByte Euro 5.000 verrechnet würden.

⁴ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009)

Stellungnahme der ARGE DATEN zu Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Damit verlangt die Richtlinie zwingend eine Analyse, ob die abstrakten globalen Einsparungspotentiale tatsächlich auf individueller Ebene realisiert werden können und ab welcher Verbrauchshöhe eine Einsparung zumindest wahrscheinlich ist.

Art 3 Abs. 11 der Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten zwingend ein Gesamtkonzept zur Energieeffizienzsteigerung. Das "herauspicken" einzelner Maßnahmen, etwa von Smart Metering ist unzulässig: *"Um die Energieeffizienz zu fördern, empfehlen die Mitgliedstaaten oder, wenn dies von einem Mitgliedstaat vorgesehen ist, die Regulierungsbehörden nachdrücklich, dass die Elektrizitätsunternehmen den Stromverbrauch optimieren, indem sie beispielsweise Energiemanagementdienstleistungen anbieten, neuartige Preismodelle entwickeln oder gegebenenfalls intelligente Messsysteme oder intelligente Netze einführen."*

Weiters legt ANHANG I (MASSNAHMEN ZUM SCHUTZ DER KUNDEN) in Art. 2 fest: *"Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass intelligente Messsysteme eingeführt werden, durch die die aktive Beteiligung der Verbraucher am Stromversorgungsmarkt unterstützt wird. Die Einführung dieser Messsysteme kann einer wirtschaftlichen Bewertung unterliegen, bei der alle langfristigen Kosten und Vorteile für den Markt und die einzelnen Verbraucher geprüft werden sowie untersucht wird, welche Art des intelligenten Messens wirtschaftlich vertretbar und kostengünstig ist und in welchem zeitlichen Rahmen die Einführung praktisch möglich ist."*

Diese Bewertung hat bis 3. September 2012 stattzufinden. Abhängig von der Bewertung hat ein Einführungsplan mit einem Planungsziel von 10 Jahren zu erfolgen. Bei positiver Bewertung von Smart-Metering sind "80% der Verbraucher", gemeint ist wohl 80% der in Frage kommenden Verbraucher, bis 2020 mit Smart-Metering auszustatten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt keine ausreichende Grundlage für den von der EU geforderten Bewertungsprozess der Energieeffizienzmaßnahmen vor, sondern verlagert die Einführungsermächtung ausschließlich auf die Verordnungsebene und nimmt das Ergebnis praktisch schon vor einer Evaluation vorweg. Damit widerspricht der Entwurf dem Ziel der Energieeffizienzrichtlinie, Smart-Metering nur nach einer ausreichenden und positiven Evaluation einzuführen.

Resümee - Intelligente Messgeräte erst nach umfassender Prüfung einführen

Im Zusammenhang mit der Einführung sogenannter "Intelligenter Messgeräte" ist der Entwurf missglückt und sollte zurück genommen werden.

Gemäß EG-Richtlinie 2009/72/EG besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt keinerlei Notwendigkeit einer gesetzlichen Zwangseinführung von Smart Metering. Ganz im Gegenteil sollten die internationalen Erfahrungen und die Ergebnisse der österreichweiten Studien zu einer gesamtgesellschaftlichen Bewertung genutzt werden und auf Basis dieser Ergebnisse ein klarer Einführungsplan für Smart-Metering verabschiedet werden.

Eine derartige gesetzliche Bestimmung sollte den vollständigen Funktionsumfang von Smart-Metering, seine Zwecke, die verwendeten Daten, die erforderlichen

Stellungnahme der ARGE DATEN zu
Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010

Sicherheitsstandards, wer Zugang zu diesen Daten hat und wie diese Daten zu verarbeiten sind, abschließend definieren.

Weiters sollten die regulatorischen Erfahrungen des Telekomsektors, insbesondere die Entwicklungen der Tarifmodelle, die dafür erforderlichen besonderen Aufsichtsmaßnahmen, aber auch die Erfahrungen des Datenschutzes oder der Datenweitergabe im Falle des Lieferantenwechsels berücksichtigen. Auch Erfahrungen anderer Bereiche, wie die Sicherheitsmaßnahmen im Gesundheitstelematik-Gesetz (GTelG) sollten berücksichtigt werden.

Erst bei einem ausreichend determinierten Gesetz bestehen auch keine Bedenken einer Verordnungsermächtigung durch die Aufsichtsbehörde, die dann den Willen des Gesetzgebers dem jeweiligen Stand der Technik und der Wettbewerbsentwicklung anpassen kann. Verfassungsrechtlich unzulässig ist jedenfalls - so wie derzeit im Entwurf der Fall - die gesetzgeberische Kompetenz vom Gesetzgeber (Nationalrat) an eine Aufsichtesbehörde zu übertragen.

An das
Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend

Stubenring 1
A-1011 WIEN

Wien, 8. November 2010

Betreff: **BMWFJ-551.100/0063-IV/1/2010**
Stellungnahme der ARGE DATEN zum Bundesgesetz, mit dem das
Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz 2010 und das Energie-
Control-Gesetz erlassen wird

In der Anlage finden Sie die Stellungnahme der
ARGE DATEN - Österreichische Gesellschaft für Datenschutz
mit dem dringenden Ersuchen um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Hans G. Zeger (Obmann)

Anlage:
Stellungnahme

Ergeht in Kopie an:
Parlamentsdirektion (*begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at*, Druckversion)

Eine Kopie der Stellungnahme wird weiters an folgende Adresse(n) verschickt:
 post@IV1.bmwfj.gv.at [electronic mail]

Alle Stellungnahmen werden unter <ftp://ftp.freenet.at/> veröffentlicht.

An die
Parlamentsdirektion
Begutachtungsverfahren

1010 Wien

Wien, 3. Oktober 2010

Betreff: **BMWfJ-551.100/0063-IV/1/2010**
Stellungnahme der ARGE DATEN zum Bundesgesetz, mit dem das
Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz 2010 und das Energie-
Control-Gesetz erlassen wird

In der Anlage finden Sie die Stellungnahme der
ARGE DATEN - Österreichische Gesellschaft für Datenschutz
mit dem dringenden Ersuchen um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

elektronisch erstellt
Dr. Hans G. Zeger (Obmann)

Stellungnahme elektronisch übermittelt (*begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at*)

Alle Stellungnahmen werden unter <ftp://ftp.freenet.at/> veröffentlicht.