

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn,
Hans-Josef Fell, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/12057 –**

Verbraucher- und Datenschutz bei der Einführung von digitalen Zählern sicherstellen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Gesetz zur Liberalisierung des Mess- und Zählerwesens soll die Verbreitung so genannter intelligenter bzw. digitaler Zähler (Smart Meter) gefördert und die Grundlage für deren flächendeckende Einführung bis 2015 gelegt werden.

Von der neuen Zählertechnik werden vor allem eine Optimierung der Energieversorgung und des Netzbetriebs, mehr Transparenz beim Energieverbrauch von Haushalten sowie zusätzliche Impulse für das Energiesparen erwartet.

Am 9. September 2008 ist das Gesetz in Kraft getreten. Bereits jetzt gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass die ursprüngliche Zielsetzung gefährdet ist. Diese Vorteile werden zurzeit aber durch eine ungeordnete Marktentwicklung gefährdet. So werden inzwischen verschiedene technische Standards angeboten und in einer Reihe von Städten eingesetzt. Da keine Mindestanforderungen an die Zähler definiert sind, ist für die betroffenen Haushalte völlig unklar, ob ihre neuen Messeinrichtungen künftig noch dem Stand der Technik entsprechen und ob die Technik kompatibel mit anderen Techniken sein wird. Auf diese Weise entsteht ein für Verbraucherinnen und Verbraucher undurchsichtiger Wirrwarr an verschiedenen technischen Lösungen und Angeboten, die letztlich kaum zu bewerten sein werden. Auf diese Weise wird die Marktentwicklung gehemmt.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass durch die Dominanz der Energieversorger die Entwicklung eines vielfältigen Dienstleistungsmarktes für das Mess- und Zählerwesen nicht in Gang kommt. Handwerker, Messdienstleister und Energieberater sind im Wettbewerb mit Stadtwerken und Energiekonzernen oft chancenlos, da sie die Kosten nicht über den Energieverkauf und die Optimierung des Lastprofils im Netz gegenfinanzieren können.

Bislang ausgeblendet wird die datenschutzrechtliche Problematik des Smart Metering. Aus Sicht des Datenschutzes problematisch ist dabei insbesondere der Vorgang, dass die verfassungsrechtlich geschützte Wohnung zur Daten-

quelle für die Anbieter wird. Die Übertragung von Daten über das Internet schafft Möglichkeiten für Manipulationen durch Dritte. Bislang haben sich Energieversorgungsunternehmen (EVUs) noch nicht auf einen gemeinsamen oder zumindest vergleichbaren Technikstandard geeinigt. Zudem gilt die bereits von einigen Energieversorgern eingesetzte Trägerfrequenz- beziehungsweise Powerline-Verbindungstechnik zur streckenweisen Übermittlung der Zählerdaten als nicht besonders sicher.

Völlig offen ist derzeit, wer künftig welche Daten der digitalen Zähler erhalten wird, und auf wessen Kosten. Die Interessenlage zwischen EVUs, Herstellern von digitalen Zählern, technischen Dienstleistern, Energieberatern und Handwerksbetrieben sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern ist höchst unterschiedlich. In jedem Fall werden erhebliche Datenmengen über das Konsumverhalten, die auch Rückschlüsse auf die Geräteausstattung und die Lebensgewohnheiten von Menschen zulassen, erhoben und gespeichert. Es ist daher denkbar, dass Anbieter diese Informationen exklusiv dazu verwenden werden, um mit Hilfe der Smart Grids zum Beispiel die Stromlieferungen an die Kundinnen und Kunden rund um die Uhr einzusehen und die aktuellen Stromverbrauchsdaten zu überwachen.

1. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über die verschiedenen Arbeitsgruppen und technischen Ansätze vor, die zurzeit für die Einführung des „Smart Metering“ erprobt und eingeführt werden?

Der Begriff des „Smart Metering“, auf den die Frage abstellt, ist nicht gesetzlich definiert und wird daher in der Praxis für unterschiedliche Sachverhalte verwendet.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass es zum Beispiel verschiedene Pilotprojekte gibt, deren Ziel die Erprobung des Einsatzes moderner Zählertechnologien und deren Einsatzmöglichkeiten ist. Sie selbst unterstützt mit dem Technologiewettbewerb des BMWi „E-Energy: IKT-basiertes Energiesystem der Zukunft“ die effiziente Erzeugung, Verteilung und Nutzung von Elektrizität durch innovative Lösungen der Informations- und Kommunikationstechnologie im Rahmen von Pilotprojekten. Der Bundesregierung ist ebenfalls bekannt, dass nach der Öffnung des Marktes durch das Gesetz zur Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb erste Wettbewerbsangebote erfolgen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im Zusammenhang mit dem Erlass der Messzugangsverordnung die Bundesnetzagentur beauftragt, bis zum 1. Januar 2010 über alle relevanten technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte eines flächendeckenden Einsatzes fernauslesbarer Zähler zu berichten. Dabei soll insbesondere auf die Durchführung einer registrierenden Lastgangmessung sowie die Möglichkeiten und Voraussetzungen eines Angebotes lastvariabler Tarife eingegangen werden.

Zudem sieht § 35 Absatz 1 Nummer 12 EnWG ein Monitoring der Bundesnetzagentur über die Ergebnisse der Marktöffnung vor, auch in Bezug auf den Einsatz moderner Zählertechnologien. Entsprechende Informationen wird erstmalig der diesjährige Monitoringbericht der Bundesnetzagentur enthalten.

Die Bundesregierung wird den weiteren Prozess aktiv begleiten.

Im nächsten Schritt ist die Bundesnetzagentur aufgefordert, die in der Messzugangsverordnung vorgesehene Festlegungskompetenz nach § 13 Nummer 6 MessZV so schnell wie möglich zu nutzen, um die Voraussetzungen für einen flächendeckenden Wettbewerb weiterzuentwickeln.

2. In anderen europäischen Ländern hat sich im Zuge der Einführung „intelligenter“ Zähler herausgestellt, dass der technische Stand der Geräte bereits kurz nach der Installation veraltet war. Wie bewertet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die aktuelle Markteinführung in der Bundesrepublik Deutschland?

Mit der Öffnung für Wettbewerb erhalten die Verbraucher Wahlmöglichkeiten, die sie zuvor nicht hatten. Die Verbraucher können auf das Angebot „intelligenter“ Zähler zurückgreifen und bestehende Geräte durch andere ersetzen.

3. Welche der aktuell verfügbaren technischen Lösungen für das „Smart Metering“ hält die Bundesregierung bereits für technisch ausgereift?

Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, zum jetzigen Zeitpunkt eine solche technische Bewertung vorzunehmen.

4. Welche Empfehlungen gibt die Bundesregierung Verbraucherinnen und Verbrauchern, denen von ihrem Energieversorger ein digitaler Zähler angeboten wird?

Den Verbraucherinnen und Verbrauchern stehen Beratungsmöglichkeiten bei den mit öffentlichen Mitteln finanzierten Verbraucherzentralen offen. Eine pauschale Empfehlung verbietet sich derzeit bereits angesichts der unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten und Verwendungszwecke sowie der unterschiedlichen Erwartungen und Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

5. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass Insellösungen entstehen, wenn einzelne Unternehmen bereits jetzt flächendeckend digitale Zähler einrichten, obwohl deren Leitungsvermögen und die Kompatibilität mit anderen Systemen nicht gewährleistet ist?

Generell müssen alle Netzbetreiber für die von ihnen angestrebten Lösungen den gesetzlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Dazu gehören Regelungen zum bundeseinheitlichen Datenaustausch und zur Datenkonsistenz. Darüber hinaus werden die europäischen Standardisierungsentwicklungen als wirksames Mittel angesehen, die Interoperabilität der unterschiedlichen Zähler zu fördern. Insoweit wird ergänzend auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

6. Wie will die Bundesregierung dies verhindern?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass sich die Energieversorger Wettbewerbsvorteile verschaffen, weil sie die Kosten für den Betrieb des digitalen Zählers über eine Optimierung der Netzauslastung gegenfinanzieren können?

Die Frage ist spekulativ und lässt offen, auf welchem Markt und wem gegenüber solche Wettbewerbsvorteile entstehen sollen. Im Übrigen ist es Aufgabe der Regulierung nach dem EnWG, diskriminierungsfreie Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für wirksamen Wettbewerb beim Messstellenbetrieb zu schaffen. Der Bericht der Bundesnetzagentur Anfang 2010 sowie das jährliche Monitoring gewährleisten, dass solche Vorgaben gegebenenfalls zeitnah ergänzt werden können.

8. Wie will die Bundesregierung vor diesem Hintergrund für faire Wettbewerbschancen für alle infrage kommenden Messstellenbetreiber sorgen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. Beteiligt sich die Bundesregierung an der Entwicklung eines einheitlichen Mindeststandards für digitale Zähler?

Wenn ja, mit welchen konkreten Aktivitäten?

Wenn nein, warum nicht?

Bei der Frage, in welchem Umfang in Deutschland Anforderungen an Messgeräte gestellt werden dürfen, ist zu berücksichtigen, dass dem deutschen Gesetzgeber enge europarechtliche Grenzen gesetzt sind. Die wichtigsten Geräte, darunter auch Elektrizitäts- und Gaszähler, unterfallen der europäischen Messgeräte Richtlinie 2004/22/EG, die im Rahmen ihres Anwendungsbereiches abschließend festlegt, welche Produkthanforderungen an diese Geräte gestellt werden dürfen. Abweichende nationale Vorgaben werden als europarechtlich unzulässig angesehen.

Anforderungen an Messgeräte, die nicht in den Anwendungsbereich der Messgeräte Richtlinie fallen, sowie an bestimmte zusätzliche Messgerätefunktionen (wie beispielsweise auch verschiedene „Smart Metering“-Funktionen) müssen sich zumindest an den Grundfreiheiten des EG-Vertrages, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit des Artikels 28 des EG-Vertrages, messen lassen. Nationale Vorschriften sind in diesem Bereich nur unter den engen Voraussetzungen zulässig, die der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung entwickelt hat. Zusätzlich gilt ab dem 13. Mai 2009 die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 zur gegenseitigen Anerkennung, welche auch verfahrenstechnisch nationalen Anforderungen an Produkte enge Grenzen setzt.

Flankierend existiert eine Vielzahl europäisch harmonisierter Normen und Standards, welche die europäischen Gesetzesbestimmungen teils konkretisieren, teils ergänzen. Diese europaweit geltenden Normen bieten den betroffenen Unternehmen eine Grundlage für unternehmerische Entscheidungen. Auch dies ist bei nationalen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass auf dem Gebiet der Messgeräte aktuell ein Normungsmandat der Europäischen Kommission an die europäischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI erstellt wird. Es verfolgt das Ziel „der Entwicklung einer offenen Architektur für Verbrauchszähler unter Einbeziehung von Interoperabilität ermöglichenden Kommunikationsprotokollen“, d. h. der Entwicklung von harmonisierten Anforderungen für zusätzliche Messgerätefunktionen, Datenübertragung und Schnittstellen. Nationale Gremien, insbesondere das DIN (Deutsches Institut für Normung e. V.) und die Deutsche Kommission Elektrotechnik (DKE) sind in diesen Prozess einbezogen. Auch diese Entwicklung wird bei der Diskussion nationaler Lösungen zu berücksichtigen sein.

10. Welche Vorgaben legt nach Einschätzung der Bundesregierung das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) für die Funktionsweise der digitalen Zähler fest, insbesondere, besteht nach Auffassung der Bundesregierung eine Informationspflicht der Unternehmen bei der Umrüstung der Zähler soweit diese personenbezogene Daten erheben?

Für die im Falle des Einsatzes neuer Messtechnologien gegebenenfalls zusätzlich ausgelesenen Verbrauchsinformationen gilt, wie für bisher erhobene Daten, das allgemeine Datenschutzrecht (vgl. Bundesratsdrucksache 568/08, S. 14).

Das Bundesdatenschutzgesetz kommt nur zur Anwendung, soweit es sich um die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten handelt und verantwortliche Stelle eine öffentliche Stelle des Bundes oder eine nicht-öffentliche Stelle ist. Welche Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes im Einzelnen Anwendung finden, zum Beispiel die §§ 4, 6c, 9, 11, 28, 34 oder 35, ist abhängig von der konkreten Art der Ausgestaltung des Dienstes. Soweit verantwortliche Stelle eine öffentliche Stelle eines Landes ist, kommen die Datenschutzgesetze der Länder zur Anwendung. Die Länder Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sehen für Fernmess- und Fernwirkdienste in ihrem Datenschutzgesetz bereits besondere Vorgaben vor.

11. Welche Gefahren sieht die Bundesregierung in der Verwendung der stationären digitalen Zähler als Datenquelle für die verfassungsrechtlich geschützte Wohnung und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, welches zwar (noch) nicht ausdrücklich im Grundgesetz (GG) erwähnt wird, jedoch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht (vgl. den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18. Juni 2008, Bundestagsdrucksache 16/9607)?

Entscheidend wird sein, ob und gegebenenfalls welche Art von Daten wie und an wen übertragen werden. Maßgeblich für eine Beurteilung sind auch die jeweiligen Zwecke, zu denen die Daten erhoben werden sollen. Die Bundesregierung wird im Übrigen die Fragen des Datenschutzes auch bei der weiteren Entwicklung der Rahmenbedingungen berücksichtigen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeiten der Manipulation durch Dritte bei der Übertragung der genannten Daten via Internet?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 10 und 11 verwiesen.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung insbesondere die Sicherheit der oben genannten Verbindungstechnik zur Übermittlung der Zählerdaten, und welche Chancen sieht die Bundesregierung, dass sich die Anbieter auf einen gemeinsamen oder zumindest vergleichbaren Standard an Datenschutz und -sicherheit einigen werden?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 10 und 11 verwiesen.

14. Welche gesetzlichen Standards wären für den Technikstandard nach Ansicht der Bundesregierung erforderlich, und sind hierfür im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts gesetzliche Regelungen erforderlich?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1, 9 und 11 verwiesen.

15. Welche verbraucherpolitischen Vor- und Nachteile sieht die Bundesregierung in der Verwendung der Smart Meter für die Verbraucherinnen und Verbraucher, und welche Vorteile sieht sie für die Anbieter?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Innovative Messeinrichtungen können für mehr Transparenz sorgen und den Verbrauchern helfen, Energie und

Kosten zu sparen, insbesondere in Kombination mit zeitvariablen Tarifen. Im Übrigen werden die konkreten Vor- und Nachteile von den eingesetzten Technologien, den konkreten Verwendungen und damit auch dem konkreten Nutzen für die jeweiligen Verbraucherinnen und Verbraucher abhängen. Für die Anbieter solcher Zähler handelt es sich um ein neues Geschäftsfeld mit den sich daraus ergebenden Möglichkeiten.

16. Wird die Verwendung der Smart Meter die Möglichkeiten verbessern, verbraucherfreundliche Stromrechnungen im Markt einzuführen, um die Verbraucher besser über ihren Energieverbrauch zu informieren, zum Beispiel durch die Angabe von Verbrauchswerten vergleichbarer Haushalte, und so Anreize zum Energiesparen zu setzen?

§ 40 Absatz 2 EnWG verpflichtet bereits heute Lieferanten, auf Wunsch des Letztverbrauchers auch eine unterjährige Verbrauchsabrechnung zu vereinbaren. Innovative Messeinrichtungen erleichtern dies.

17. Wenn ja, welche Schritte unternimmt die Bundesregierung für die Einführung verbraucherfreundlicher Stromrechnungen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Welche Risiken entstehen nach Auffassung der Bundesregierung, wenn die Einführung der digitalen Zähler überwiegend durch die EVUs erfolgt, deren Interessen möglicherweise andere sind als diejenigen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie des Handwerks, beispielsweise auf dem Gebiet des Nahwärmenetzes?

Durch die Öffnung des Marktes für Wettbewerb sollen die Verbraucherinnen und Verbraucher die Möglichkeit erhalten, die für sie beste Lösung zu wählen. Sie sollen also gerade nicht allein auf das Angebot des örtlichen Netzbetreibers angewiesen sein.

19. Welche wettbewerbsrechtlichen Bedenken hat die Bundesregierung hinsichtlich der Aktivitäten der EVUs auf dem Gebiet der digitalen Zähler soweit diese den Anbieterwechsel erschweren?

Die Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes und der Messzugangsverordnung sowie die Tätigkeit der Bundesnetzagentur zielen darauf ab, solche Verhaltensweisen von Netzbetreibern zu verhindern.

20. Können Energieversorger bei Kunden auch ohne deren Einwilligung digitale Zähler installieren?

Vorgaben für den Einbau und das Angebot von Zählern ab dem Jahr 2010 enthält § 21b Absatz 3a und 3b EnWG. Einem Kunden sind danach ab 2010 Zähler im Grundsatz anzubieten, die den tatsächlichen Energieverbrauch und die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegeln. Der Kunde kann dieses Angebot ablehnen. Im Übrigen ist auf § 8 MessZV hinzuweisen.

21. Beabsichtigt die Bundesregierung Verbrauchern zur Liberalisierung des Mess- und Zählerwesens Informationen zur Verfügung zu stellen?

Welche Empfehlungen gibt sie darin?

Die Bundesregierung wird dies zu gegebener Zeit entscheiden.

22. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen der Liberalisierung des Zählwesens in der Bundesrepublik Deutschland und die Öffnung der Messung für den Wettbewerb im September 2008 im Hinblick auf die Verbreitung digitaler Zähler in der Bundesrepublik Deutschland?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Erste Erkenntnisse könnten im Monitoringbericht 2009 der Bundesnetzagentur vorliegen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat die Bundesnetzagentur im Übrigen beauftragt, Anfang 2010 einen entsprechenden Bericht vorzulegen, der anschließend innerhalb der Bundesregierung beraten werden wird. Wenn hieraus hervorgeht, dass eine flächendeckende Einführung intelligenter Zähler auf der Basis des geltenden Rechts beschleunigt werden muss, um die in Meseberg vereinbarten Ziele zu erreichen, wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie entsprechende Vorschläge vorlegen.

23. Wie beurteilt die Bundesregierung die absehbare Entstehung von „Inselösungen“ durch die Installation von digitalen Zählern, die eventuell nicht mit anderen Systemen kompatibel sind?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 9 verwiesen.

24. Was unternimmt die Bundesregierung, um die Festlegung eines technischen Mindeststandards für digitale Zähler zu erreichen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

25. Bis wann sollte dieser Standard stehen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 9 verwiesen.

