

Liebe Leserinnen und Leser,

Seit dem 1. Januar 2009 ist die Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze in Kraft. Über ein Jahrzehnt nach der ersten „Elektrizitätsbinnenmarktlinie“ der EU hat sich auch Deutschland mit der Regulierung von Strom- und Gasnetzen internationalen Standards angepasst. Damit endet ein deutscher Sonderweg, der von der grundsätzlichen Ablehnung jeglicher Regulierung über den so genannten Verhandelten Netzzugang zur Gründung der Bundesnetzagentur und letztendlich zur Verabschiedung eben jener Verordnung im Herbst 2007 führte, die den Netzbetreibern nunmehr einen neu gear- teten Handlungsrahmen setzt.

Die Erkenntnis, dass der jahrelang propa- gierte deutsche Sonderweg in einer Sackgasse endet, war jedoch weniger der Einsichtsfähigkeit deutscher Energieunternehmen oder Poli- tiker geschuldet als vielmehr der rigorosen Eu- ropäischen Kommission, die mit dem zweiten „Energiebinnenmarkt-Paket“ im Jahr 2003 den deutschen Dauer-Attentismus im Zusam- menspiel mit dem Europäischen Parlament einfach abräumte. Damit begann die Stunde der Regulierer, Wissenschaftler und Lobbyis- ten. Mit der Verankerung der Grundzüge einer Netzregulierung mit Anreizen für eine „effi- ziente Leistungserbringung“ im neuen Ener- giewirtschaftsgesetz von 2005 (§21a) begann eine erbitterte Auseinandersetzung um des- sen konkrete Ausgestaltung, die im Sommer 2006 mit einem wissenschaftlich hochwertigen Bericht der Bundesnetzagentur einen Hö- hepunkt erfuhr. Im Verlauf der weiteren Dis- kussion machte die Lobby der Netzbetreiber – allen voran die vier großen Energiekonzer- ne mit dem Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft BDEW (früher VDEW) als Speerspitze, aber auch der VKU als knallharter Interessenvertreter der Stadtwerke – Front ge- gen das Ziel der Bundesnetzagentur, die Effizi- enzpotenziale im Netzbereich möglichst rasch und weitgehend zu erschließen und dadurch die Verbraucher zu entlasten. Diesen Attacken konnte und wollte die Politik erwartungsge- mäß nicht standhalten, und so wurden im Lau- fe der Zeit wesentliche Zugeständnisse an die Netzbetreiber gemacht:

- die Anforderung an die künftige Produktivitätsentwicklung der Netz- betreiber („Produktivitätsfaktor“) wurde gegenüber dem ersten Vorschlag halbiert.
- der Zeitraum, innerhalb dessen die vorhandenen Ineffizienzen abgebaut werden müssen, wurde verdoppelt.
- die kalkulatorische Verzinsung des Eigen- kapitals wurde für Stromnetze von 7,56% auf 9,29% spektakulär erhöht.
- kalkulatorische Steuern – also Steuern, die in der Regel gar nicht entrichtet werden – wurden weitgehend als Kosten anerkannt.
- mit der Einführung eines pauscha- lierten Investitionszuschlages und der Möglichkeit eines Aufschlags auf den individuellen Effizienzwert wurden weitere „Entlastungs- ventile“ geöffnet.
- mit der Option eines Vereinfachten Verfahrens wurden drei Viertel aller Netzbetreiber gezielten An- reizmöglichkeiten entzogen.

Bei jedem dieser politischen Zuge- ständnisse ging es um acht- bis neun- stellige Eurobeträge, so dass der Chef der Bundesnetzagentur, Matthias Kurth, im letzten Jahr zerknirscht ein- räumen musste, dass man beim ange- strebten „Fitnessprogramm“ für die Netzbetreiber eher beim „Nordic Wal- king“ als beim „forcierten Jogging“ gelandet sei, vom „kraftvollen Run- ning“ wohl ganz zu schweigen.

Wie sieht denn eigentlich ein „Trainings- plan“ für fit zu machende Netzbetreiber aus, um im Bilde zu bleiben?

Früher galt die Devise, dass nur ein „gut genährter“ Netzbetreiber auch ein guter Netzbetreiber sein kann. Folglich war man geneigt, ihm nahezu jegliche anfallenden Kosten zu erstatten und eine Weiterwälzung auf die Strompreise zuzulassen. Hinzu kam ein Aufschlag auf diese Kosten, die der Ver- zinsung des eingesetzten Kapitals entspre- chen sollte. Diese auch „Kostenzuschlags- regulierung“ („Cost Plus“) genannte Praxis führte folgerichtig zu hohen Investitionen in die Netze, hohen Personalbeständen bei den Netzbetreibern und hohen Wartungsaufwen- dungen.



Prof. Dr. Uwe Leprich,
Hochschule für Technik
& Wirtschaft, Saarbrücken

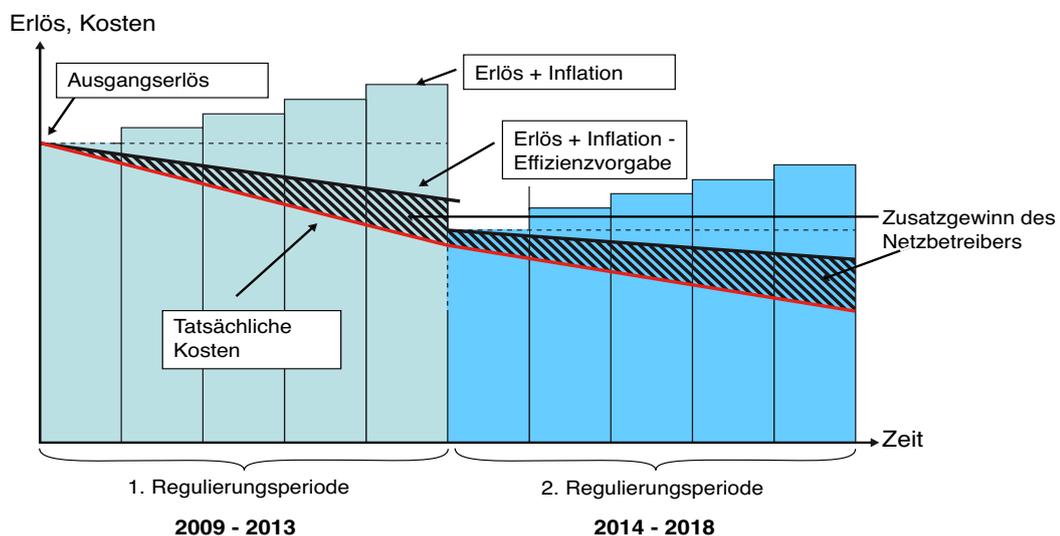
Regulierungsexperte und
Mitglied der wissenschaftlichen
Leitung des Instituts für
ZukunftsEnergieSysteme (IZES)



Zwar absolvierte man in Deutschland im Gefolge der Liberalisierung ein freiwilliges Schlankheitsprogramm – die so genannten Verbändevereinbarungen –, doch hatte der Gesetzgeber im Grunde nichts gegen hohe Netzentgelte einzuwenden.

Neue im angelsächsischen Raum entwickelte Regulierungsansätze nahmen allerdings mehr und mehr eine Vorbildfunktion auch für Deutschland ein. Sie setzten darauf, die Netzbetreiber zu mehr Kosteneffizienz „anzureizen“, um mehr Druck auf die Höhe der Netzentgelte auszuüben. Schließlich sollten die Strompreise insbesondere auch für Industriekunden zu keinem Nachteil im internationalen Wettbewerb führen.

legt der Regulator eine Prognose der gesamten Kosten zugrunde, die nach seinem Urteil für eine effiziente Leistungserbringung angemessen sind. Gelingt es dem Netzbetreiber nun, die notwendige Leistung mit geringeren Kosten zu erbringen, bedeutet jeder Euro Kostenersparnis für ihn einen Euro zusätzlichen Gewinn. Kostenersparnisse innerhalb einer Regulierungsperiode – z.B. durch eine Optimierung der Netzwartung, geschickte Materialbeschaffung oder Rationalisierung beim Personal – führen also bei festgelegter Erlösobergrenze generell zu einer unmittelbaren Gewinnsteigerung. Dieser Anreiz wirkt umso stärker, je länger die Festlegung besteht, d.h. je länger die Regulierungsperiode dauert.



Quelle: VIK

Diagramm zur Anwendung der Anreizregulierungsformel in chronologischer Perspektive.

Die beiden wichtigsten Ausgestaltungen der „Anreizregulierung“ sind die Preisobergrenzen- und die Erlösobergrenzenregulierung („Price-Cap-Regulation“/„Revenue-Cap-Regulation“). Während erstere für den gewichteten Durchschnitt aller Produktpreise eine Obergrenze festlegt und insbesondere im Telekommunikationssektor angewendet wird, fixiert letztere den maximalen jährlichen Erlös des regulierten Akteurs für die Dauer einer Regulierungsperiode.

Die **Grundidee** ist bei beiden Ansätzen die gleiche: Durch die Entkopplung von Kosten und Erlösen wird dem Netzbetreiber ein sehr starker Anreiz gegeben, seine Kosten zu minimieren. Denn der Festlegung der Erlösobergrenze für die gesamte Regulierungsperiode

Neben diesem Kostenminimierungsanreiz beinhaltet die Anreizregulierung zumindest bei der Price-Cap-Regulierung einen ebenfalls starken Mengenmaximierungsanreiz, da sich die Erlöse als Produkt aus Preis und Menge hier nur durch eine Ausweitung der Menge steigern lassen. Will man diesen Anreiz neutralisieren, bedarf es eines Ausgleichskontos, das im Nachhinein die Ist- und Prognosemengen saldiert und in der Entgeltfestlegung für die nächste Periode berücksichtigt. Für die Strom- und Gasnetzentgeltregulierung in Deutschland wurde die **Erlösobergrenzenregulierung** gewählt, um den regulierten Netzbetreibern einen gewissen Freiheitsgrad bei der Preisgestaltung zuzugestehen und zudem den regulatorischen Aufwand zu begrenzen. ➤➤

Die Formel zur Anreizregulierung:

$$EO_t = KA_{dnb,t} + KA_{angepasst} + Q_t + S$$

Erlösobergrenze
 Kostenanteil
 dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten
 Saldo Regulierungskonto
 Zeitfaktor = 1-n (Regulierungsperiode)
 Qualitätsfaktor (noch nicht wirksam)

$$KA_{angepasst} = (KA_{vnb,0} + (1 - V_t) \cdot KA_{b,0}) \cdot \left(\frac{VPI_t}{VPI_0} - PF_t \right) \cdot EF_t$$

mit:

- vorübergehend nicht beeinflussbarer Kostenanteil (KA_{vnb})
- beeinflussbarer Kostenanteil (KA_b)
- Individuelle Effizienzvorgabe (V) \Leftrightarrow *Effizienzvergleich*
- Inflationsausgleich durch Verbraucherpreisgesamtindex (VPI)
- genereller sektoraler Produktivitätsfaktor (PF)
- Erweiterungsfaktor (EF)

Damit einher ging die Einführung eines **Regulierungskontos**, das die oben ausgeführte Mengensaldierung leistet und damit den Mengemaximierungsanreiz neutralisiert.

Um eine Erlösobergrenze festlegen zu können, bedarf es einer Vorstellung davon, welche Kosten für eine effiziente Leistungserbringung notwendig sind. Zu diesem Zweck fanden in Deutschland in den letzten Jahren Kostenprüfungen bei allen Netzbetreibern statt mit dem Ziel, unnötige oder überhöhte Kosten zu identifizieren und ihre Weitergabe in die Netzentgelte zu untersagen. Da diese Prüfungen hohe personelle Anforderungen an die Regulierungsbehörde stellen, die auf Dauer nicht im erforderlichen Umfang bewältigt werden können, ist ein weiteres konstitutives Element einer modernen Anreizregulierung der **Effizienzvergleich**. Bei ihm werden unter Berücksichtigung struktureller Eigenarten der Netzbetreiber ihre (beeinflussbaren) Kosten miteinander verglichen und auf diese Weise die kostengünstigsten Netzbetreiber identifiziert. Diese werden als effizient angesehen, und im Verhältnis zu ihnen wird bei allen anderen das Ausmaß der Ineffizienz ermittelt.

Das mit Spannung erwartete Ergebnis des Effizienzvergleichs in Deutschland erbrachte für die Stromnetzbetreiber einen durchschnittlichen Effizienzwert von rund 92%, für die Gasnetzbetreiber von rund 87%. Die-

se Werte sind im internationalen Vergleich überraschend hoch und wohl auch der in der Verordnung vorgeschriebenen Methodik geschuldet, jeweils das Maximalergebnis von zwei unterschiedlichen Verfahren, die jeweils auf zwei Datensätze angewendet werden, in Ansatz zu bringen („Best of four“-Verfahren).

Konkret bedeutet das beispielsweise für einen durchschnittlichen Netzbetreiber, dass er innerhalb der nächsten 10 Jahre seine Kosten nur um rund 8% senken muss, d.h. pro Jahr weniger als 1%. Für Unternehmen, die in den langen Jahren der Kostenzuschlagsregulierung sicherlich nicht vorrangig auf Effizienz geachtet haben, erscheint diese Vorgabe bequem erreichbar.

Der Effizienzvergleich ist grundsätzlich dann problematisch, wenn alle Unternehmen als ineffizient angesehen werden müssen. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Bericht 2006 daher in der mittelfristigen Perspektive einen anderen Ansatz favorisiert: die so genannte **Yardstick Competition**. Hierbei lösen sich die Erlösvorgaben vollständig von den individuellen Kosten der regulierten Unternehmen, und als Maßstab dient ein exogen vorgegebener Effizienzwert, der auf der Grundlage von Durchschnittsbetrachtungen und/oder mit Hilfe von analytischen Kostenmodellen ermittelt wird.

Im Zuge der seitens der Netzagentur durchgeführten Effizienzvergleiche ergeben sich für die Betreiber von Stromverteilnetzen Effizienzwerte in einer Bandbreite von 79,5% bis 100%. Bei den Betreibern von Gasverteilnetzen variieren die Effizienzwerte zwischen 56,4% und 100%.

Unternehmen, die am „Vereinfachten Verfahren“ teilnehmen (nicht mehr als 30.000 angeschlossene Kunden), werden im Hinblick auf ihre Effizienz einheitlich auf 87,5% eingestuft.



In der Anreizregulierungsverordnung wurde dieser Ansatz einer **Yardstick Competition** jedoch nicht mehr aufgegriffen, so dass frühestens zur dritten Regulierungsperiode gegen Ende des nächsten Jahrzehnts darüber erneut befunden werden kann.

Wie erwähnt, führt die Anreizregulierung in Form der Preis- oder Erlösobergrenzenregulierung zu einem starken Kostenminimierungsanreiz. Dieser kann dazu führen, dass die Netzbetreiber die Qualität ihrer Leistungen vernachlässigen und auf Dauer ihr Netz verkommen lassen. Daher ist es zwingend notwendig, jede Anreizregulierung mit einer **Qualitätsregulierung** zu flankieren, die insbesondere auf Versorgungszuverlässigkeit und gute Servicequalität abstellt. In der Anreizregulierungsverordnung wird dafür die Aufnahme eines Qualitätselements in die **Regulierungsformel** ab der zweiten Regulierungsperiode vorgesehen, bei Vorliegen aussagekräftiger Daten und Kennzahlen unter Umständen bereits in der ersten.

Dies erscheint angesichts der Erfahrungen, die im Ausland (etwa in Großbritannien, aber auch beispielsweise in Australien) bereits mit der Qualitätsregulierung gemacht wurden, reichlich spät und nicht konsequent genug. Insbesondere vor dem Hintergrund des eingeleiteten Umbaus des Stromsystems mit sehr viel mehr dezentraleren Anlagen und einem hohen Anteil an fluktuierender Erzeugung erscheint es höchste Zeit, den Netzbetreibern klare Qualitätsmaßstäbe an die Hand zu geben, damit diese den Umbau konsequent unterstützen und gestalten.

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Anreizregulierung ausreichende **Investitionsanreize** gibt, damit die Netzbetreiber rechtzeitig in einen notwendigen Netzausbau und in Netzverstärkungen investieren. Dabei ist zwischen Übertragungs- und Verteilnetzbetreibern zu unterscheiden:

- Übertragungsnetzbetreibern wurde die Möglichkeit eingeräumt, aufsetzend auf die festgelegten Erlösobergrenzen, **individuelle Investitionsbudgets** zu beantragen und diese über die Netzentgelte zu refinanzieren. Da es derzeit nur vier und in der Perspektive wohl nur einen deutschen Übertragungsnetzbetreiber gibt („Netz AG“), erscheint dieses Vorgehen auch administrativ handhabbar. Sollten die notwendigen Investitionen in das Übertragungsnetz insbesondere

im Hinblick auf den geplanten Windenergieausbau trotz der Möglichkeit der individuellen Investitionsbudgets unterbleiben und verzögert werden, wäre das ein weiteres Argument für die Forderung der EU-Kommission, das Netz eigentumsrechtlich von den übrigen Geschäftsbereichen der Netzbetreiber zu trennen.

- Verteilnetzbetreiber dürfen in der ersten Regulierungsperiode einen **pauschalierten Investitionszuschlag** in Höhe von maximal 1% der Kapitalkosten über die Erlösobergrenze hinaus geltend machen. Darüber hinaus berücksichtigt ein **Erweiterungsfaktor** Veränderungen von Kostentreibern innerhalb der Regulierungsperiode und ist daher geeignet, ungeplante Kostenzuwächse unmittelbar zu neutralisieren.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass den Netzbetreibern sehr weit entgegen gekommen wurde, um mögliche Investitionsunsicherheiten zu zerstreuen. Es zeigt sich aber auch die Flexibilität einer Anreizregulierung, in die gezielt Elemente integriert und Erweiterungen vorgenommen werden können.

Pünktlich zum Beginn der Anreizregulierung steigen nun die Netzentgelte an, und es bietet sich für einige die Chance, das ungeliebte Kind mit dem Bade auszuschütten. Doch gemacht: Zum einen sind die Netzentgelte durch die Kostenüberprüfungen in den letzten Jahren doch spürbar gesunken, was ohne den Beschluss zur Einführung der Anreizregulierung in Deutschland wohl nicht passiert wäre. Zum anderen besteht im Jahr 2009 ein Investitionsbedarf in den Netzen, der insbesondere dem notwendigen Ausbau der Erneuerbaren Energien geschuldet ist. Zweifellos liegt die große Herausforderung für die Netzbetreiber in den nächsten Jahren darin, sich von eher passiven Akteuren zu aktiven zu wandeln, die die Erschließung dezentraler Optionen auf der Angebots- und Nachfrageseite unterstützen und sie systematisch in ihr Netzlastmanagement integrieren.

Gleichwohl hätte es hier und heute ohne die drastische Erhöhung der Eigenkapitalverzinsung und mit ambitionierteren Ergebnissen beim Effizienzvergleich wohl nicht zu einer Erhöhung der Netzentgelte kommen müssen: Die immer noch vorhandenen Rationalisierungsreserven hätten vermutlich ausgereicht, um die zuwachsenden Kosten abzufedern. ■