

# Ist die Anreizregulierung zu kurz gesprungen?

Prof. Dr. Uwe Leprich – Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes

Nachdem in Deutschland über viele Jahre hinweg die Netzregulierung insgesamt und speziell die Anreizregulierung ideologisch nahezu tabuisiert worden war, hat in den letzten zwei Jahren Schritt für Schritt eine wohlthuende Rationalität Einzug gehalten. Insbesondere durch den exzellenten, wissenschaftlich hochwertigen Bericht der Bundesnetzagentur vom Juni letzten Jahres hat Deutschland schließlich Anschluss gefunden an das internationale Diskussionsniveau, und der deutsche Sonderweg einer konzeptionell verfehlten Selbstregulierung der Energienetze ist definitiv beendet. Dies dokumentiert auch der in der letzten Woche erfolgte Kabinettsbeschluss über die „Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze“ (ARegV), auf den sich insbesondere Bundeswirtschafts- und Bundesumweltministerium in langwierigen Ressortabstimmungen verständigt hatten und der aller Voraussicht nach auch in dieser Form vom Bundesrat verabschiedet werden und am 1. Januar 2009 in Kraft treten wird.



*Leprich: „Mit hoher Wahrscheinlichkeit entfaltet das vereinfachte Verfahren bei den Netzbetreibern eine Reihe von nicht-intendierten Anreizen.“*

Zuerst die gute Nachricht: Die Verordnung hat die wesentlichen konzeptionellen Grundpfeiler des Berichts der Bundesnetzagentur nicht angetas-

tet. Die Übersicht (siehe unten) fasst diese Grundpfeiler und ihre wesentlichen Anreizwirkungen noch einmal zusammen.

Im Detail kritisch zu betrachten sind hierbei jedoch zumindest die folgenden Aspekte:



<b>Grundpfeiler der Anreizregulierung</b>	<b>Wesentliche Anreizwirkung</b>
<b>Erlösbergrenzenregulierung</b> („Revenue Cap“) als Anpassungspfad innerhalb der Regulierungsperiode	Rationalisierungsanreiz; Reduzierung des beeinflussbaren Kostenblocks
<b>Effizienzvergleich</b> zur Ermittlung einer individuellen Effizienzvorgabe für jeden Netzbetreiber; dabei Orientierung am <b>effizientesten</b> Netzbetreiber	Rationalisierungsanreiz; Reduzierung des beeinflussbaren Kostenblocks
<b>Regulierungskonto</b> zum Ausgleich periodenübergreifender Mengenschwankungen	Neutralisierung der Anreize zur Mengensteigerung bzw. –stabilisierung und zur Unterschätzung der Mengen bei der Prognose
<b>Erweiterungsfaktor</b> zur Berücksichtigung der Veränderung der Kostentreiber innerhalb der Regulierungsperiode	Neutralisierung von negativen Anreizen gegenüber ungeplanten Kostenzuwächsen (z.B. durch Anschluss zusätzlicher Kunden)
Einführung von <b>Investitionsbudgets</b> für Übertragungsnetz- und Fernleitungsnetzbetreiber	Realisierung notwendiger Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen zur Gewährleistung der Systemstabilität
<b>Qualitätselement</b> zur systematischen Berücksichtigung von Servicequalität und Netzzuverlässigkeit	Begrenzung des Rationalisierungsanreizes zugunsten der Aufrechterhaltung und Steigerung der Versorgungsqualität

*Grundpfeiler der künftigen Anreizregulierung in Deutschland und ihre wesentlichen Anreizwirkungen.*

**Analyse & Hintergrund**

- ▶ Die Verlängerung bereits der ersten **Regulierungsperiode** auf nunmehr 5 Jahre – die Bundesnetzagentur hatte 3 Jahre vorgeschlagen – erscheint vor dem Hintergrund der anfänglichen Lernprozesse als zu lang und verhindert eine rasche Umsetzung zu erwartender Erkenntnisfortschritte. Nicht ohne Grund haben viele Länder den Regulierungsprozess mit einer kürzeren Periode begonnen.
- ▶ Die Einführung eines **Qualitätselements** voraussichtlich erst ab der zweiten Periode mit Verweis auf fehlende Daten erscheint äußerst problematisch; die im Verfahren angelegten starken Rationalisierungsanreize müssen zwingend mit einer sorgfältig konzipierten Qualitätsregulierung einhergehen, so dass ihre Vernachlässigung während der ersten vier Jahre nicht ratsam ist.
- ▶ Es ist kein Anreiz zur **Netzoptimierung** unter systematischer Berücksichtigung **dezentraler Optionen** auf der Angebots- und Nachfrageseite im Sinne des §14 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz vorgesehen.
- ▶ Es ist kein Anreiz zur **Minimierung der Verlustenergie** vorgesehen.

Die letzten drei Aspekte können bereits als erste Untersuchungsaufträge an die Bundesnetzagentur verstanden werden, um hier dann in der nächsten Regulierungsperiode zu befriedigenden Lösungen zu kommen.

Ein neues systemfremdes Element: der Investitionszuschlag

Im Unterschied zum letztjährigen Bericht der Bundesnetzagentur wurde ein **pauschalierter Investitionszuschlag für Verteilnetzbetreiber** eingefügt (§ 25). Dieser Zuschlag soll Investitionen in die Energieversorgungsnetze in der Startphase der Anreizregulierung absichern helfen. Er ist nur während der ersten Regulierungsperiode vorgesehen und darf pro Jahr 1% der Kapitalkosten nicht überschreiten. Wird er geltend gemacht, aber nicht ausgeschöpft, wird der entsprechende Saldo in die nächste Regulierungsperiode vorgetragen.

Insgesamt erscheint dieser Zuschlag als systemfremdes Element der Erlösobergrenzenregulierung, der wohl letztlich einer stark divergierenden Aktivierungs- und Abschreibungspolitik der Netzbetreiber in der Vergangenheit geschuldet ist. Insofern sind seine Begrenzung auf die erste Periode und eine saubere Nachkalkulation seiner

tatsächlichen Verausgabung nur folgerichtige Einschränkungen.

Interessen der Netzbetreiber zu stark für die Politik

In mehreren Punkten ist die Verordnung im Vergleich zum Bericht der Bundesnetzagentur den Interessen der Netzbetreiber stärker entgegen gekommen. Die Übersicht (siehe unten) verdeutlicht diese Punkte mit Verweis auf den jeweiligen Paragraphen.

Letztlich entscheiden diese Faktoren in der Summe über die **Verteilung** der künftigen **Rationalisierungsgewinne** zwischen Netzbetreibern und Netznutzern; über sie war daher zu Recht politisch zu entscheiden. Allerdings drängt sich der Eindruck auf, dass die Politik hierbei den gut organisierten Interessen der Netzbetreiber doch sehr weitgehend zu Lasten der Verbraucher und der sonstigen Netznutzer entgegengekommen ist.

Vereinfachtes Verfahren mit unsicheren Anreizen

Die größte Veränderung der Anreizregulierungsverordnung gegenüber dem Bericht der Bundesnetzagentur verbirgt sich im § 24 hinter dem so genannten „**vereinfachten Verfahren**“. ▶▶

Vorschlag Verordnung	Vorschlag BNetzA 2006	Regelung in §
genereller sektoraler Produktivitätsfaktor: 1,25% in der ersten Periode, 1,5% in der zweiten Periode	genereller sektoraler Produktivitätsfaktor: jährlich 1,5% bis zwei Prozent	§ 9, Abs. 2
Verwendung des höheren Effizienzwerts der beiden Effizienzvergleichsmethoden	Verwendung der gewichteten Summe von maximalem und Mittelwert der drei Vergleichsverfahren	§ 12, Abs. 3
Begrenzung des individuellen Effizienzwerts nach unten auf 60%	keine Begrenzung	§ 12, Abs. 4
Aufschlag auf den individuellen Effizienzwert bei Nachweis von mindestens 1% höheren Kosten durch Besonderheiten	nicht vorgesehen	§ 15, Abs. 1
Abbau der Ineffizienzen (OPEX und CAPEX) nach zwei Regulierungsperioden	Abbau der OPEX-Ineffizienzen nach einer Periode, Abbau der CAPEX-Ineffizienzen nach zwei Perioden	§ 16, Abs. 1, Satz 2

*Änderungen des Verordnungsgebers zugunsten der Netzbetreiber.*

**Energiepolitik**

Für Netzbetreiber mit weniger als 30.000 unmittelbar oder mittelbar versorgten Stromkunden oder mit weniger als 15.000 Gaskunden sind erhebliche Vereinfachungen beim Regulierungsverfahren vorgesehen. Dazu zählen:

- ▶ kein Qualitätselement in der Regulierungsformel
- ▶ kein Bericht zum Investitionsverhalten
- ▶ keine Anerkennung von Investitionsbudgets sowie
- ▶ keine erneute Kostenprüfung, falls seit der abgeschlossenen kein Erhöhungsantrag mehr gestellt wurde.

Hinzu kommen die folgenden beiden Regelungen:

- ▶ Im vereinfachten Verfahren gelten **45% der Gesamtkosten als dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenanteile**.
- ▶ Für die Teilnehmer am vereinfachten Verfahren beträgt der **Effizienzwert in der ersten Regulierungsperiode 87,5%**, danach kann ein gewichteter bundesdurchschnittlicher Effizienzwert verwendet werden.

Dieses Verfahren können theoretisch 78% aller Stromnetz- und 76% aller Gasnetzbetreiber in Anspruch nehmen. Selbst wenn der Verordnungsgeber damit rechnet, dass nicht sämtliche am vereinfachten Verfahren teilnahmeberechtigten Netzbetreiber tatsächlich an diesem teilnehmen werden – insbesondere die Unternehmen, die ihre eigene Effizienz höher als 87,5% bzw. künftig höher als durchschnittlich einschätzen, müssten eigentlich davon Abstand nehmen – so ist doch davon auszugehen, dass der Großteil von ihnen diese Möglichkeit wählen wird.

So nachvollziehbar und richtig der Wunsch des Ordnungsgebers ist, kleine und mittlere Netzbetreiber von bürokratischem Aufwand zu entlasten – hinter dieser zahlenmäßig großen Gruppe von Netzbetreibern verbirgt sich ohnehin nur ein relativ kleiner Teil des gesamten Strom- und Gasabsat-



*Über drei Viertel der Netzbetreiber können für das so genannte vereinfachte Verfahren optieren.*

zes –, so stark scheint mir die verabschiedete Regelung über das Ziel hinaus zu schießen und einer verzerrten, z.T. unkalkulierbaren Anreizstruktur Vorschub zu leisten.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit entfaltet das vereinfachte Verfahren eine Reihe von Anreizen bei den Netzbetreibern, die gegen die intendierte Wirkung der Anreizregulierung verstoßen, z.B.

- ▶ keine ehrgeizige Erschließung der Rationalisierungspotenziale, sondern Orientierung am Durchschnitt
- ▶ keine Minimierung der Kosten für eine effiziente Leistungserbringung, solange 45% davon per se als durchlaufende Posten angesehen werden können
- ▶ keine Qualitätsverbesserungen im Interesse der Netznutzer, solange diese mit zusätzlichen Kosten verbunden sind.

Hinzu kommt in der Perspektive die Schwierigkeit, in einem solchen, vom einzelnen Netzbetreiber und seiner individuellen Kostenbasis abstrahierenden Netzregulierungsregime

gezielte Anreize für Innovationen und die Unterstützung dezentraler Stromerzeugungsstrukturen setzen zu können.

Neben einer weitgehenden Vermeidung solcher Verzerrungen in der Anreizstruktur der kleinen und mittleren Netzbetreiber wäre eine Eingrenzung der teilnahmeberechtigten Netzbetreiber analog der Konzernklausel der Europäischen Binnenmarktrichtlinien sicherlich ein positives Zeichen für das wettbewerbspolitische Anliegen gewesen, die überzogene vertikale Integration durch die großen Energieunternehmen in Deutsch-

land wieder auf ein annehmbares Maß zurückzuführen.

**Fazit**

Die Anreizregulierungsverordnung ist mit dem Bericht der Bundesnetzagentur im letzten Jahr sicherlich als Löwe gesprungen. Durch vielfältige Interventionen der Netzbetreiber wurden dem Löwen zweifellos einige scharfe Zähne abgefeilt, zumindest ein falscher wurde eingesetzt und sein Hunger wurde durch gezielte Magenverstimmlungen gemindert. Gleichwohl sollte sich niemand der Illusion hingeben, er wäre nur noch ein Bettvorleger und nicht mehr in der Lage, die Netzbetreiberwelt grundlegend zu verändern. Dafür hat er viel zu lange darauf gewartet, aus dem ideologischen Käfig befreit zu werden. ■

**DOWJONES**  
Mehrfachlizenzen

Verbreiten Sie mit unseren attraktiven Mehrfachlizenzen Ihren Dow Jones-Fachdienst unternehmensintern weiter!

Rufen Sie uns an: +49(0)69/29725161