

**Position**

**zum BMWi-Entwurf**

**für eine**

**„Verordnung über die Anreizregulierung  
der Energieversorgungsnetze“ (ARegV) vom 04.04.07**

**Berlin, Essen, Hannover, 9. Mai 2007**

(Berlin, Essen, Hannover 9. Mai 2007)

Lo-ni

Das Bundeswirtschaftsministerium hat am 4. April 2007 den Entwurf für eine Anreizregulierungsverordnung vorgelegt. Die unterzeichnenden Verbände verbinden mit der Einführung einer Anreizregulierung die Erwartung an Netzentgelte, die einen effizienteren Betrieb von versorgungssicheren Netzen für die Strom- und Gasversorgung widerspiegeln. Ein Anreizregulierungssystem für die deutschen Netzbetreiber sollte deshalb:

- darauf abzielen, ein angemessenes Netzentgeltniveau für alle Netznutzer innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erreichen;
- der Qualität der Strom- und Gasversorgung einen starken Stellenwert einräumen;
- eine große Sorgfalt bei der Auswahl und beim Setzen von Elementen dieses neuen Regulierungssystems walten lassen, ohne aber ein Übermaß an Sicherheitselementen vorzusehen, die in der Summe das System weitgehend wirkungslos machen würden;
- „schlanke“ und generelle Regulierungsmethoden vorsehen und auf eine Vielzahl von Einzelfallregelungen verzichten;
- ein möglichst großes Maß an Einheitlichkeit der Regulierung für alle Netzbetreiber in Deutschland gewährleisten.

Der vorgelegte Verordnungsentwurf schlägt im Hinblick auf dieses Ziel einen Weg ein, den die unterzeichnenden Verbände in wesentlichen Punkten begrüßen. Im Einzelnen beurteilen sie die wichtigsten Elemente des vorgesehenen Anreizregulierungssystems wie folgt:

- **Beginn und Dauer der Regulierungsperioden**

Das BMWi sieht in seinem Verordnungsentwurf eine nicht begrenzte Anzahl von Regulierungsperioden vor, die jeweils vier Jahre umfassen. Die erste Regulierungsperiode und damit das System der Anreizregulierung insgesamt sollen mit dem 01.01.2009 beginnen.

Es ist zu bedauern, dass sich der Start dieser zweiten Stufe der Entgeltregulierung damit tatsächlich auf das Jahr 2009 verschieben soll. Allerdings erscheint dies mit fortschreitender Zeit wohl inzwischen als unabwendbar. Auf jeden Fall muss aber diese Verzögerung intensiv dazu genutzt werden, an den noch nicht abschließend gelösten Elementen des Anreizregulierungssystems (insbesondere Datenerhebung für eine Qualitätsregulierung, Konzeptionierung eines technisch-wirtschaftlichen Anlagenregisters und seiner Nutzung) weiterzuarbeiten, damit diese möglichst frühzeitig und möglichst umfassend zur Verfügung stehen können. Darüber hinaus wird durch diesen Zeitverzug eine erneute Kostenregulierungsrunde nach § 23a EnWG notwendig. Diese muss helfen, das Startniveau der Anreizregulierung auf ein angemessenes Maß zu bringen, indem in ihrem Rahmen weitere wichtige Prüfkriterien an die Kosten der Netzbetreiber abgearbeitet werden. Positiv ist zu sehen, dass auf diese Art

und Weise die Regulierungsbehörden einen weiteren, besseren Einblick in die Kosten der Netzbetreiber erlangen können, was für die zukünftig zu treffenden Festlegungen im Rahmen der Anreizregulierung sicher wichtig und hilfreich sein wird.

Die Dauer einer Regulierungsperiode von vier Jahren ist vertretbar. Allerdings schlagen wir eine kürzere erste Periode von drei Jahren vor. Damit könnte eine größere Flexibilität in der Anfangsphase, in der noch mit erhöhtem Unsicherheitsgrad zu verschiedenen Punkten gerechnet werden muss, erreicht werden.

Auch wenn die Anzahl der Regulierungsperioden nicht begrenzt ist, macht die Verordnung in § 16 unmissverständlich deutlich, dass für den Abbau der im Vergleichsverfahren nach §§ 12 bis 15 ermittelten Ineffizienzen zwei Perioden zur Verfügung stehen. Dieser Zeitraum bedeutet: Erst ab 2017 kann (fast) jeder Netznutzer von dem Kostenniveau eines effizienten Netzbetriebs seines Netzbetreibers ausgehen. Durch die Deckelung des Ineffizienzwertes auf 50 % (§ 12 Abs. 4) ist auch das nicht flächendeckend sichergestellt. Mit einem tatsächlichen wettbewerblichen Anpassungsdruck auf die Konkurrenz kann diese Zeiterstreckung nicht in Einklang gebracht werden. Sie bedeutet deshalb ein erhebliches Entgegenkommen zu Gunsten der Netzbetreiber.

Abweichend von diesem Zeitplan bedeutet die hier vorgeschlagene Verkürzung der ersten Regulierungsperiode ein Vorziehen des Erreichens von Effizienz im Jahr 2016. Dieses Vorziehen ist angesichts der Deckelung (§ 12 Abs. 4) und der individuellen Anpassungsmöglichkeiten nach § 16 Abs. 2 verhältnismäßig. Das gilt auch gerade unter Berücksichtigung des gegenüber der ursprünglichen Planung immer weiter verzögerten Starts der Anreizregulierung. Zudem baut die erste Periode der Anreizregulierung nach dem ARegV-Entwurf auf Kostendaten des Jahres 2006 auf. Das bedeutet, dass die Netzbetreiber bereits in den Jahren 2007 und 2008 interne Effizienzprogramme starten und von den dadurch erzielten Kostenreduzierungen auch schon in diesen zwei Jahren direkt profitieren können, ohne diese Vorteile vor 2012 an die Netznutzer weitergeben zu müssen. Das heißt nichts anderes, als dass die erste Regulierungsperiode faktisch zwei Jahre länger andauert (2007 – 2012) als in der Verordnung vorgesehen (2009 – 2012).

- **Regulierungskonto**

Das vorgesehene Regulierungskonto ist ein sinnvolles Element, um eine verbesserte Stabilität der Entgelte innerhalb einer Regulierungsperiode zu ermöglichen. Die Grenzen sind mit 5 % (Strom) bzw. 10 % (Gas) sehr auskömmlich gesetzt. Deshalb muss sichergestellt werden, dass die Möglichkeit zum Überziehen der Erlösobergrenze auf diesem Regulierungskonto nicht kontinuierlich und bewusst ausgenutzt werden kann. Dieses Konto bietet im Prinzip die Grundlage zu recht umfangreichen Krediten für die Netzbetreiber, vor allem, wenn den Netzbetreibern die Möglichkeit zu bewusst niedrigen Prognosen bezüglich ihrer Absatzmengen

(Berlin, Essen, Hannover 9. Mai 2007)

Lo-ni

gegeben wird. Deshalb sind dazu sachgerechte Vorgaben der Regulierungsbehörden notwendig.

Zur notwendigen Stabilität der Entgelte trägt auch sachgerecht die Vorgabe bei, diese nur jährlich anpassen zu können (§ 4). Allerdings sollte die Verordnung im Sinne der notwendigen Transparenz und Planbarkeit noch die Pflicht vorsehen, Entgeltänderungen rechtzeitig im Vorhinein an die Netznutzer zu kommunizieren.

- **Genereller sektoraler Produktivitätsfaktor**

Die Anreizregulierung ist wesentliches Element, um die Netzbetreiber aus ihrem durch die natürlichen Monopole ihrer Anlagen geprägten Umfeld in eine neue Welt zu bringen, in der Wettbewerb durch die Anreizregulierung zumindest simuliert werden soll. Deshalb ist es mehr als sachgerecht, der Branche insgesamt innerhalb dieses Systems die Verpflichtung zu einer generellen positiven Produktivitätsentwicklung zu geben. Das soll mit dem generellen sektoralen Produktivitätsfaktor erreicht werden.

Es ist zu begrüßen, dass dieser Faktor in dem ARegV-Entwurf vorgesehen ist. Allerdings liegt der vorgesehene Wert von 1,5 % am untersten Rand des Vorschlags der BNetzA (1,5 bis 2 %). Dieser wiederum orientierte sich an internationalen Beispielen. In Anbetracht des verspäteten Einstiegs in die Netzentgeltregulierung in Deutschland und in die damit verbundene sehr unterschiedliche Entwicklung der Entgelte in Deutschland - verglichen mit regulierten Ländern - besteht hier offensichtlich erheblicher Nachholbedarf.

Wir halten deshalb einen Wert von 2 % pro Jahr für eine eher angemessene, minimale Größe.

- **Nicht beeinflussbare Kostenanteile**

Die Anreizregulierung hat nur dann ihren erwünschten Erfolg, wenn sich ihr Effizienzgedanke auf einen möglichst großen Teil der Gesamtkosten eines Netzbetreibers beziehen kann. Deshalb dürfen nur solche Kosten wirklich als dauerhaft nicht beeinflussbar klassifiziert werden, die sich auf Dauer der Einflussnahme des Netzbetreibers vollkommen entziehen. § 11 ARegV macht allerdings sehr weitgehende Zugeständnisse. So ist z.B. nicht hinzunehmen, dass jegliche betrieblichen und tarifvertraglichen Vereinbarungen als unrevidierbar auch für die weitere Zukunft akzeptiert und übernommen werden müssen (vgl. Abs. 2 Ziffer 9). In Monopolzeiten getroffene betriebliche Regelungen gehören unter jetzt einsetzendem, simuliertem Wettbewerbsdruck im Zeitablauf durchaus auch auf den Prüfstand.

- **Effizienzvergleich**

Das Wirtschaftsministerium schlägt – entsprechend den Empfehlungen der BNetzA – ein komplementäres Benchmarking der Netzbetreiber auf Grundlage zweier unterschiedlicher Verfahren – DEA und SFA – vor. Dieser komplementäre Ansatz ist zu begrüßen, da er die

Robustheit der gewonnenen Ergebnisse erhöhen kann. Durch die Kombination können Schwachstellen und Nachteile einer der beiden Methoden durch die jeweils andere ausgeglichen und geglättet werden.

Allerdings wird dieser komplementäre Ansatz bedauerlicherweise nur halbherzig gegangen. Denn auch beim Festsetzen des individuellen Effizienzwertes eines Netzbetreibers müssten konsequenterweise beide Methoden eine Rolle spielen. Deshalb erscheint es nicht sachgerecht, den für den Netzbetreiber jeweils positivsten Wert zu wählen, wie es der Verordnungsentwurf vorsieht (§ 12 Abs. 3). Sinnvoll wäre vielmehr, die beiden Werte z.B. im Wege einer Durchschnittsbildung miteinander zu kombinieren und somit die jeweiligen Vorteile beider Methoden auch für die individuelle Zielvorgabe der Netzbetreiber zu nutzen. Die vom BMWi vorgeschlagene Bestabrechnung stellt auf jeden Fall ein sehr starkes Sicherheitselement dar, das in dieser Form die konsequente Struktur des Anreizregulierungssystems entscheidend schwächt.

Als zusätzliches Sicherheitselement zu Gunsten der Netzbetreiber führt § 12 Abs. 4 zudem eine Begrenzung der Effizienzvorgabe auf maximal 50 % ein. Das bedeutet eine Schonung der besonders ineffizienten Netzbetreiber. Diesen wird eine Zielvorgabe gegeben, die nach dem Ablauf der zwei Regulierungsperioden eben nicht zu einem im Vergleich mit den anderen Netzbetreibern einheitlich guten Effizienzwert führen kann. Für die Netznutzer im Bereich dieser mindereffizienten Netzbetreiber bedeutet das einen erheblichen finanziellen Nachteil. Unter Berücksichtigung der anderen im System eingebauten Sicherheitselemente (z.B. Einzelfallprüfung nach § 16 Abs. 2) erscheint eine solche Begrenzung deshalb als nicht notwendig. Auf jeden Fall aber darf dieser Maximalwert für die Effizienzvorgabe nicht niedriger als 50 % liegen, damit es sich hier allenfalls um eine Regelung für wirklich wenige und extreme Ausnahmen handelt.

- **Orientierung am effizienten Unternehmen**

Der ARegV-Entwurf setzt konsequent und richtig die Vorgaben des EnWG hinsichtlich des Effizienz-Maßstabs um. Maßlatte der individuellen Effizienzwerte eines Netzbetreibers ist nämlich der strukturell jeweils vergleichbare, tatsächlich effiziente Netzbetreiber. Eine durchschnittliche Effizienz als Zielvorgabe, wie oft von den Netzbetreibern gefordert, könnte als Maßstab den Anforderungen des EnWG auch tatsächlich nicht genügen.

- **Bestimmung der Kosten für den Effizienzvergleich**

Der ARegV-Entwurf sieht eine Vergleichbarkeitsrechnung für die Bestimmung der Kapitalkosten der Netzbetreiber vor. Durch die unterschiedliche Altersstruktur sowie abweichende Abschreibungs- und Aktivierungspraktiken ist eine gewisse Standardisierung notwendig, um die Vergleichbarkeit der Werte zu erhöhen. Hierbei geht das BMWi einen vereinfachten Weg

(Berlin, Essen, Hannover 9. Mai 2007)

Lo-ni

entsprechend den Ausführungen des § 14 Abs. 2 und stellt – zumindest zu Beginn – nicht darauf ab, eine möglichst optimale Vergleichbarkeit herzustellen. Es verzichtet damit zu Beginn der Anreizregulierung auf das von der BNetzA vorgeschlagene technisch-wirtschaftliche Anlagenregister (twA) und stellt dies nur als später einsetzende Möglichkeit in den Raum.

Allerdings ist die Notwendigkeit, auf das twA spätestens ab der zweiten Regulierungsperiode zurückgreifen zu müssen, schon heute deutlich absehbar. Denn der Verordnungsentwurf stellt klar, dass die Vergleichbarkeit der Kapitalkosten auch im Hinblick auf unterschiedliche Aktivierungspraktiken gewährleistet sein muss (§ 14 Abs. 1 Ziffer 4). Dies ist aber auf keinem anderen Weg, als mit Hilfe eines twA erkennbar zu erreichen. Deshalb muss die BNetzA beauftragt werden, möglichst schnell und umfassend an einer Konzeption und der Datenerhebung für ein twA weiterzuarbeiten, damit dieses spätestens für die zweite Regulierungsperiode zur Verfügung steht.

- **Qualitätsvorgaben**

Die Sicherstellung eines angemessenen Maßes an Versorgungssicherheit der Netze ist ein wichtiges Gut und eine entscheidende Standortfrage gerade für industrielle Verbraucher in Deutschland. Ein Anreizregulierungssystem muss deshalb dringend auch auf die Sicherstellung solcher Standards dringen und achten. Es ist deshalb zu bedauern, dass der ARegV-Entwurf Qualitätsregulierungselemente im Vergleich zu den Vorschlägen der BNetzA und selbst zu den Eckpunkten des BMWi vom November 2006 weiter aufweicht bzw. zeitlich nach hinten verschiebt. So ist auf die Zahlung von Pönalen an Kunden bei Versorgungsstörungen und Servicemängeln im Verordnungsentwurf vollkommen verzichtet worden.

Vor allem aber ist die Berücksichtigung eines Qualitätselementes in der Regulierungsformel zwingend erst in der zweiten Regulierungsperiode vorgesehen (§ 19 Abs. 2). Die zeitliche Zurückstellung dieses wesentlichen Elementes wird mit derzeit angeblich mangelnden bzw. mangelhaften Daten begründet. Allerdings sollte in Anbetracht der Wichtigkeit des Qualitätselementes in einem Anreizregulierungssystem alles daran gesetzt werden, dass die Möglichkeit, bereits in der ersten Regulierungsperiode von ihm Gebrauch zu machen, tatsächlich genutzt wird. Dazu gehören zum einen die Einhaltung von Dienstleistungsqualität, die z.B. an den Vorgaben der „Geschäftsprozesse zur Kundenbelieferung mit Elektrizität“ (GPKE) gemessen werden könnte - ein Qualitätskriterium, das besonders für Händler und Vertriebe von Bedeutung sein dürfte - und zum anderen die Einhaltung von Versorgungs- und Spannungsqualität für eine sichere und zuverlässige Versorgung der Netznutzer, die z.B. anhand von Ausfallzeiten oder Spannungsschwankungen gemessen werden kann. Solange die Datenlage tatsächlich noch als unbefriedigend eingeschätzt werden sollte, könnte dieser Tatsache Rechnung getragen werden durch eine zu Beginn weniger anspruchsvolle Ausgestaltung des Qualitätselementes. Ganz darauf zu verzichten, ist auf jeden Fall nicht der

richtige Weg. Bemerkenswert ist, dass die Forderung nach unverzüglicher Berücksichtigung des Qualitätselementes sogar aus der Branche selbst zu hören ist.

In diesem Zusammenhang ist auch unverständlich, warum die Netzbetreiber nach § 21 des ARegV-Entwurfs erst ab der zweiten Regulierungsperiode dazu verpflichtet werden sollen, über ihr Investitionsverhalten zu berichten. Ein Monitoring des Investitionsverhaltens erscheint bereits von Beginn an als notwendig und wichtig, um möglichst schnell reagieren und nötigenfalls gegensteuern zu können.

- **Sondervorschriften für Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber**

Entsprechend dem doch sehr abweichenden Aufgabenprofil der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber im Vergleich zu den übrigen und auch unter Berücksichtigung ihrer geringen Zahl ist es sachgerecht, Sondervorschriften sowohl für den Effizienzvergleich als auch für die Berücksichtigung von Investitionen vorzusehen. Der ARegV-Entwurf schlägt hier sachgerechte Regelungen vor.

- **Vereinfachtes Verfahren für kleine Netzbetreiber**

Das vereinfachte Verfahren für kleine Netzbetreiber sieht für diese Unternehmen eine Zielvorgabe entsprechend der durchschnittlichen Effizienz der Netzbetreiber vor. Dies birgt die Gefahr, dass gerade die besonders ineffizienten Unternehmen dieser Größenklasse von dieser Option Gebrauch machen werden. Netznutzer, die im Bereich dieser kleinen, ineffizienten Netzbetreiber angesiedelt sind, werden dann diskriminiert und haben finanzielle Nachteile zu tragen.

Wenn mit dem Ziel, den administrativen Aufwand für kleine Netzbetreiber zu reduzieren, also tatsächlich eine solche Ausnahmemöglichkeit gewährt werden soll, so muss dabei der Kreis der betroffenen Unternehmen sehr klein gehalten bleiben. Bei dem in dem ARegV-Entwurf vorgeschlagenen Wert sind hier Zwei-Sparten-Netzbetreiber sowie reine Stromnetzbetreiber mit einer Kundenanzahl bis zu 20.000 von dieser Ausnahmeregelung erfasst. Dies erscheint bei weitem zu hoch und ist auch genau doppelt so hoch wie das BMWi in seinen Eckpunkten vom November 2006 noch selbst angedacht hat. Diese Zahl muss also auf jeden Fall reduziert werden. Gas- und Stromnetz sollten getrennt betrachtet werden. Für beide Sparten ist ein Schwellenwert von 10.000 Kunden als Maximum anzusehen. Schon ein solcher Wert wird für manche Regionen so hoch liegen, dass flächendeckend die Ausnahme zur Regel wird und damit tendenziell überhöhte Netzentgelte zu Standortnachteilen führen.

- **Pauschalierter Investitionszuschlag**

Ein pauschalierter Investitionszuschlag stellt ein weiteres Glied in der umfangreichen Sicherheitskette dar, wie sie bereits oben angesprochen wurde. Ein solcher Investitionszuschlag ist nicht notwendig, wenn davon ausgegangen wird, dass eine über die Zeit

(Berlin, Essen, Hannover 9. Mai 2007)

Lo-ni

gleichmäßige Investitionstätigkeit zum Ersetzen von Anlagen stattfindet. In diesem Fall wären entsprechende Kapitalkosten in der Kostenausgangsbasis bereits weitestgehend berücksichtigt. Wegen der bestehenden Unsicherheit und mangelnden Daten bezüglich der vergangenen Investitionstätigkeit und deren Zyklus-Charakter hat das BMWi dieses zusätzliche Sicherheitselement vorgesehen. Auch wenn hier von einer Größe von maximal 1 % gesprochen wird, ist davon auszugehen, dass alle Netzbetreiber – ganz unabhängig von ihrem tatsächlichen Investitionsverhalten - von dieser Pauschale in ihrer Gesamthöhe Gebrauch machen werden. Wegen der fehlenden Überprüfungsmöglichkeiten (fehlende personelle Kapazitäten, fehlende Daten) bedeutet dieser Zuschlag nichts anderes als eine pauschale Anhebung der Erlösbergrenze für alle Netzbetreiber bzw. eine doppelte Anrechnung bestimmter Kosten zu Lasten der Netznutzer. Das Problem der unsicheren Datenlage erscheint nicht ausreichend, um eine solche pauschale Anhebung akzeptieren zu können. Gerade vor dem Hintergrund der weiteren vorgesehenen Sicherheitselemente im System müsste für einen begrenzten Zeitraum (maximal eine Regulierungsperiode) diese Unsicherheit über das Investitionsverhalten hingenommen werden können.

Nach Einführung und Anwendung des twA wäre die Datenlage geklärt, so dass dann für einen pauschalierten Zuschlag erst recht keine Begründung mehr gegeben wäre.

- **Transparenz**

Für eine transparente Beurteilung der zu zahlenden Netzentgelte durch die Netznutzer ist es unabdingbar, dass die Ergebnisse des Effizienzvergleichs in nicht anonymisierter Form – wie in § 31 Abs. 1 vorgesehen – veröffentlicht werden. Eine solche Veröffentlichung ist auch für die Netzbetreiber im Hinblick auf ein sinnvolles Benchmarking der eigenen Ergebnisse von besonderer Bedeutung.

Darüber hinaus muss es den Netznutzern auch möglich sein, sich ein Bild über die Qualitätsparameter ihrer Netzbetreiber machen zu können. Die Abweichungen der Netzbetreiber von den Kennzahlvorgaben müssten deshalb ebenfalls in nicht anonymisierter Form veröffentlicht werden.

Letztendlich reicht das hier gewährte Maß an Transparenz nicht aus, damit ein Netznutzer die rechtlichen Möglichkeiten entsprechend § 31 Abs. 2 Nr. 3 EnWG (besonderes Missbrauchsverfahren aufgrund ernsthafter Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verhaltens des Netzbetreibers) in Anspruch nehmen kann. Dazu wäre ein Einsichtsrecht des Netznutzers auch in die Antragsunterlagen des Netzbetreibers notwendig.

- **Befugnisse der Landesregulierungsbehörden**

Im Sinne eines möglichst bundesweit einheitlichen Systems mit einer Ausrichtung an möglichst einheitlichen materiellen Standards müssen die Befugnisse der Landesregulierungsbehörden

(Berlin, Essen, Hannover 9. Mai 2007)

Lo-ni

---

tatsächlich auf die rein individuellen Vorgaben im Anreizregulierungssystem beschränkt werden. Von daher sind insbesondere die im ARegV-Entwurf vorgesehenen Kompetenzen nach §§ 9, 12 und 20 zu weitgehend.

### **Zusammenfassung**

Die unterzeichnenden Verbände hoffen, dass möglichst viele der positiven Ansätze des Verordnungsentwurfs für das System der Anreizregulierung in Deutschland in einer verstärkten Form, wie hier beschrieben, umgesetzt werden. Die Anreizregulierung ist ein bedeutender Baustein zu verbessertem Wettbewerb im Strom- und Gasmarkt in Deutschland sowie zu einem wettbewerbsgerechten Netzkostenniveau für die deutschen Energieverbraucher. Der Weg zur Anreizregulierung war in das Energiewirtschaftsgesetz von 2005 als klares Signal für verbesserte, effizientere Netzentgelte aufgenommen worden. Dieses Ziel darf nicht verwässert werden.