

Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Ziel

Das Energiewirtschaftsgesetz von 2005 sieht vor, dass eine Anreizregulierung einzuführen ist und ermächtigt die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates eine entsprechende Verordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigungsgrundlage in § 21a des Energiewirtschaftsgesetzes, die unter anderem vorsah, dass der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt in der Anreizregulierung zu berücksichtigen ist, wurde am 6. November 2007 Gebrauch gemacht. In § 9 der Anreizregulierungsverordnung von 2007 war vorgesehen, dass bei der Berechnung der zulässigerweise erzielbaren Erlöse der Netzbetreiber ein sog. genereller sektoraler Produktivitätsfaktor zu berücksichtigen ist. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Netzbetreiber die spezifische Produktivitätssteigerung in der Netzwirtschaft, die sich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterscheiden kann, nachvollziehen. Hintergrund dieser Regelung war die Überlegung, dass durch die Anreizregulierung Wettbewerb in einem Monopolbereich simuliert werden sollte und Unternehmen, die in Wettbewerbsbereichen tätig sind, grundsätzlich auch die Produktivitätssteigerungen im jeweiligen Sektor nachvollziehen müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluss vom 28. Juni 2011 festgestellt, dass die Regelung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors in der Anreizregulierungsverordnung nicht vollständig von einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage gedeckt war. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesgerichtshof insoweit die Bescheide der Bundesnetzagentur zur Festlegung von Erlösobergrenzen in den Strom- und Gasnetzen für unwirksam erklärt. Ziel des Gesetzes ist die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Berücksichtigung eines generellen sektoralen Produktivitätsfaktors bei der Bestimmung der Erlösobergrenzen für die laufenden und für darauf folgende Regulierungsperioden.

B. Lösung

Die Berücksichtigung eines generellen sektoralen Produktivitätsfaktors in den Erlös-obergrenzen für die Strom- und Gasnetze ist sachlich gerechtfertigt, weil sich der Produktivitätsfortschritt in der Netzbranche deutlich von anderen Branchen unterscheiden kann. Damit keine Über- oder Unterforderung der betroffenen Unternehmen eintritt ist es notwendig, die sektorspezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Der Ansatz des Produktivitätsfaktors ist sachgerecht, weil Unternehmen in Monopolbereichen wie der Netzwirtschaft in der Regel meist ineffizienter arbeiten als Unternehmen in Wettbewerbsbereichen und daher beim Übergang in die Regulierung deutliche Produktivitätssteigerungen erzielen können. Vor diesem Hintergrund werden die Ermächtigungsgrundlage im Energiewirtschaftsgesetz und die Regelung in der Anreizregulierungsverordnung angepasst, um den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor rechtssicher auszugestalten. Für die erste und zweite Regulierungsperiode wird eine Festlegung der Höhe des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors durch den Verordnungsgeber getroffen. Ab der dritten Regulierungsperiode wird der generelle sektorale Produktivitätsfaktor durch die Bundesnetzagentur und die Landesregulierungsbehörden ermittelt.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Sonstige Kosten

Keine.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes

§ 21a des Energiewirtschaftsgesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 4 Satz 7 werden nach dem Wort „Geldentwertung“ die Wörter „unter Berücksichtigung eines generellen sektoralen Produktivitätsfaktors“ eingefügt.
2. In Absatz 5 Satz 1 wird das Wort „gesamtwirtschaftlichen“ gestrichen.
3. In Absatz 6 Satz 2 Nummer 5 werden nach dem Wort „Inflationsrate“ die Wörter „unter Einbeziehung der Besonderheiten der Einstandspreisentwicklung und des Produktivitätsfortschritts in der Netzwirtschaft“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung der Anreizregulierungsverordnung

§ 9 der Anreizregulierungsverordnung vom 29. Oktober 2007 (BGBl. S. 2529, 2531), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. S. 1690) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 9

Genereller sektoraler Produktivitätsfaktor

(1) Der generelle sektorale Produktivitätsfaktor wird ermittelt aus der Abweichung des

* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.

netzwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts und der gesamtwirtschaftlichen Einstandspreisentwicklung von der netzwirtschaftlichen Einstandpreisentwicklung.

(2) In der ersten Regulierungsperiode beträgt der generelle sektorale Produktivitätsfaktor für Gas- und Stromnetzbetreiber jährlich 1,25 Prozent, in der zweiten Regulierungsperiode jährlich 1,5 Prozent.

(3) Die Bundesnetzagentur hat den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor ab der dritten Regulierungsperiode jeweils vor Beginn der Regulierungsperiode für die gesamte Regulierungsperiode nach Maßgabe von Methoden, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen, zu ermitteln. Die Ermittlung hat unter Einbeziehung der Daten von Netzbetreibern aus dem gesamten Bundesgebiet für einen Zeitraum von mindestens vier Jahren zu erfolgen. Die Bundesnetzagentur kann jeweils einen Wert für Stromversorgungsnetze und für Gasversorgungsnetze ermitteln.

(4) Die Landesregulierungsbehörden können bei der Bestimmung der Erlösobergrenzen den durch die Bundesnetzagentur nach diesem Absatz ermittelten generellen sektoralen Produktivitätsfaktor anwenden.

(5) Die Einbeziehung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors in die Erlösobergrenzen erfolgt durch Potenzierung der Werte nach den Absätzen 2 und 3 mit dem jeweiligen Jahr der Regulierungsperiode.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. November 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion

Rainer Brüderle und Fraktion

Begründung

A. Allgemein

1. Problem

Das Energiewirtschaftsgesetz von 2005 sieht vor, dass eine Anreizregulierung einzuführen ist und ermächtigt die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates eine entsprechende Verordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigungsgrundlage in § 21a des Energiewirtschaftsgesetzes, die unter anderem vorsah, dass der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt in der Anreizregulierung zu berücksichtigen ist, wurde am 6. November 2007 Gebrauch gemacht. In § 9 der Anreizregulierungsverordnung von 2007 war vorgesehen, dass bei der Berechnung der zulässigerweise erzielbaren Erlöse der Netzbetreiber ein sog. genereller sektoraler Produktivitätsfaktor zu berücksichtigen ist. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Netzbetreiber die spezifische Produktivitätssteigerung in der Netzwirtschaft, die sich von anderen Wirtschaftsbereichen unterscheiden kann, nachvollziehen. Hintergrund dieser Regelung war die Überlegung, dass durch die Anreizregulierung Wettbewerb in einem Monopolbereich simuliert werden sollte und Unternehmen, die in Wettbewerbsbereichen tätig sind, grundsätzlich auch die Produktivitätssteigerungen im jeweiligen Sektor nachvollziehen müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Der BGH hat in seinem Beschluss vom 28. Juni 2011 festgestellt, dass die Regelung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors in der ARegV nicht vollständig von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt war, weil die Ermächtigungsgrundlage lediglich auf den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt abzielt. Vor diesem Hintergrund hat der BGH die Bescheide der Bundesnetzagentur zur Festlegung von Erlösobergrenzen in den Strom- und Gasnetzen für unwirksam erklärt. Damit darf der sektorale Produktivitätsfaktor in den Erlösobergrenzen zunächst nicht mehr berücksichtigt werden.

2. Lösung

Die Berücksichtigung eines generellen sektoralen Produktivitätsfaktors in den Erlösobergrenzen für die Strom- und Gasnetze ist sachlich gerechtfertigt, weil sich der Produktivitätsfortschritt in der Netzbranche deutlich von anderen Branchen unterscheiden kann. Damit keine Über- oder Unterforderung der betroffenen Unternehmen eintritt ist es notwendig, die sektorspezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Der Ansatz

des Produktivitätsfaktors ist sachgerecht, weil Unternehmen in Monopolbereichen wie der Netzwirtschaft in der Regel meist ineffizienter arbeiten als Unternehmen in Wettbewerbsbereichen und daher beim Übergang in die Regulierung deutliche Produktivitätssteigerungen erzielen können. Vor diesem Hintergrund werden die Ermächtigungsgrundlage im Energiewirtschaftsgesetz und die Regelung in der Anreizregulierungsverordnung angepasst, um den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor rechtssicher auszugestalten.

B. Zu den Vorschriften im Einzelnen

Zu Artikel 1 Nummer 1

Die Anreizregulierung soll im Monopolbereich Netz Wettbewerbsbedingungen simulieren. In funktionsfähigen Wettbewerbsmärkten zwingen die Marktkräfte die Marktteilnehmer dazu, Produktivitätsfortschritte zu realisieren und die daraus resultierenden Zugewinne in Form niedrigerer Preise an die Kunden weiterzugeben. Die allgemeine Inflationsrate drückt in diesen Märkten die Differenz zwischen der Wachstumsrate der Inputpreise und der Rate des generellen Produktivitätswachstums aus. Im Rahmen der Anreizregulierung der Strom- und Gasnetze ist bei der Bestimmung der Erlösobergrenzen nicht nur zu berücksichtigen, wie ein Netzbetreiber seine individuelle Effizienz gegenüber anderen Netzbetreibern verbessern kann (individuelle Effizienzvorgabe) sondern auch, wie sich die Produktivität der gesamten Branche abweichend von der Gesamtwirtschaft entwickelt. Dies erfolgt durch den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor. Hierbei handelt es sich um eine Vorgabe zur Bestimmung der kalenderjährlichen Erlösobergrenze, die für alle Unternehmen gleichermaßen gilt und damit nicht um eine Effizienzvorgabe. Entsprechend wird in Satz 7 die in Absatz 4 enthaltene Aufzählung der im Rahmen der Anreizregulierung zu berücksichtigenden Vorgaben für die Entwicklung und Festlegung der Erlösobergrenzen ergänzt.

Zu Artikel 1 Nummer 2

Die Änderung erhält eine Folgeänderung, die sich daraus ergibt, dass bei der Ermittlung der Vorgaben nach Absatz 4 nunmehr nicht mehr allein die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung, sondern vielmehr die Produktivitätsentwicklung an sich, d.h. auch die sektorspezifische Produktivitätsentwicklung, zu berücksichtigen ist.

Zu Artikel 1 Nummer 3

Mit der Einfügung wird klargestellt, dass das Verfahren zur Berücksichtigung der Inflationsrate ebenfalls die Besonderheiten der netzwirtschaftlichen Einstandspreisentwicklung und des netzwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts zu berücksichtigen hat. Damit soll der vom Bundesgerichtshof in seinem Beschluss vom 28. Juni 2011 vorgesehene Mangel in der Verordnungsermächtigung für die entsprechende Regelung im Rahmen der Anreizregulierungsverordnung geheilt werden.

Zu Artikel 2

Mit der Vorschrift wird der bisherige § 9 der Anreizregulierungsverordnung, der nach Auffassung des Bundesgerichtshofs nicht vollständig durch die bisherige Ermächtigungsgrundlage im Energiewirtschaftsgesetz getragen wird, neu erlassen, um die Anwendbarkeit sicher zu stellen.

Absatz 1 der Vorschrift legt fest, wie der generelle sektorale Produktivitätsfaktor zu ermitteln ist.

Absatz 2 legt den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor für die erste Regulierungsperiode mit 1,25 Prozent und für die zweite Regulierungsperiode mit 1,5 Prozent fest.

Absatz 3 bestimmt, dass ab der dritten Regulierungsperiode der Faktor nach Maßgabe des Absatz 1 durch die Bundesnetzagentur zu berechnen ist. Der generelle sektorale Produktivitätsfaktor ist vor Beginn der dritten Regulierungsperiode nach Maßgabe anerkannter Methoden, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen müssen, zu ermitteln. Zur Berechnung des Faktors stehen der Bundesnetzagentur und den Regulierungsbehörden der Länder unterschiedliche international anerkannte Methoden zur Verfügung. Hierzu zählen insbesondere Methoden, die auf Indexzahlen beruhen (z. B. der Törnquist-Index) sowie der Malmquist-Index. Die Ermittlung des Faktors hat unter Einbeziehung von Netzbetreibern aus dem gesamten Bundesgebiet zu erfolgen. Zur Gewährleistung der Belastbarkeit der Berechnung sollen Datenreihen für einen Zeitraum von mindestens vier Jahren verwendet werden. Abhängig von der Datenlage ist es auch möglich, jeweils einen Wert für Stromversorgungsnetze und für Gasversorgungsnetze zu ermitteln. Der von der Regulierungsbehörde ermittelte Wert gilt jeweils für die gesamte Regulierungsperiode.

Absatz 4 sieht vor, dass die Landesregulierungsbehörden bei der Bestimmung der Erlösobergrenzen auf den von der Bundesnetzagentur nach Satz 10 ermittelten Wert zurückgreifen können.

Absatz 5 stellt klar, dass der mehrjährigen allgemeinen Geldentwertung ein aufmultiplizierter genereller sektoraler Produktivitätsfaktor gegenüber gestellt wird. Damit beträgt der Wert des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors beispielsweise für das Jahr 2012 5,094534 Prozent [1,01254 -1] und für das Jahr 2013 6,408215 Prozent [1,01255 -1].

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.