



Bundesverband der deutschen  
Gas- und Wasserwirtschaft e.V.

BGW Reinhardtstraße 14 D-10117 Berlin

Herrn Martin Cronenberg  
Vizepräsident  
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisen-  
bahnen  
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Geschäftsführendes  
Präsidiumsmitglied  
Dr. Wolf Plugge

Kopie 6,601  
per Fax h. Rsp.  
WV

21.02.2006

**BGW-Stellungnahme zum "1. Referenzbericht Anreizregulierung: Price-Caps,  
Revenue-Caps und hybride Ansätze" der Bundesnetzagentur  
vom 08. Dezember 2005**

Sehr geehrter Herr Cronenberg,

als Anlage erhalten Sie die BGW-Stellungnahme zum "1. Referenzbericht Anreizregulierung: Price-Caps, Revenue-Caps und hybride Ansätze" der Bundesnetzagentur vom 8. Dezember 2005.

Die Anmerkungen des BGW nehmen Bezug auf den aktuellen Stand der Diskussion im Rahmen des Konsultationsprozesses zum Thema Anreizregulierung. Wir würden es begrüßen, wenn wir Ihnen die Überlegungen der Gaswirtschaft zur Anreizregulierung in einem Gespräch erläutern könnten.



Als Ansprechpartner steht Ihrem Hause Herr Eric Ahlers (Tel.: 030/28041-508, Fax: 030/28041-408, E-Mail: [ahlers@bgw.de](mailto:ahlers@bgw.de)) zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and curves, likely belonging to Eric Ahlers.

Anlage



# Stellungnahme

17.02.2006

**“1. Referenzbericht Anreizregulierung:  
Price-Caps, Revenue-Caps und hybride Ansätze“  
der Bundesnetzagentur vom 08. Dezember 2005**



## 1. Einleitung

Die Gaswirtschaft unterstützt die im § 21a Energiewirtschaftsgesetz postulierten Ziele der Anreizregulierung für Gasversorgungsunternehmen sowie die Arbeiten der Bundesnetzagentur zur Verwirklichung dieser Ziele.

Anhand des „1. Referenzberichts Anreizregulierung: Price-Caps, Revenue-Caps und hybride Ansätze“ der Bundesnetzagentur vom 08. Dezember 2005 kann noch keine abschließende Beurteilung zur Gesamthematik „Anreizregulierung“ durch die Gaswirtschaft abgegeben werden. Dies ist vor dem Hintergrund der sachlichen Zusammenhänge und Wechselwirkungen mit weiteren Themen der Anreizregulierung noch nicht möglich und kann abschließend erst dann erfolgen, wenn der Gesamtberichtsentwurf vorliegt.

## 2. Allgemeine Anmerkungen zur Anreizregulierung

### 2.1 Bedeutung der Anreize in einer Anreizregulierung

Die Gaswirtschaft empfiehlt sowohl eine grundsätzliche Darstellung der Funktionsweise einer Anreizregulierung als auch eine Erläuterung der Rolle einzelner Elemente im Rahmen der Anreizregulierung. In diesem Zusammenhang sind folgende Aspekte von zentraler Bedeutung:

- Die Anreizwirkung im Rahmen einer Anreizregulierung entsteht dadurch, dass Unternehmen für eine Effizienzsteigerung mit einer (zeitlich befristeten) Erhöhung ihrer Rendite belohnt werden. Diese Effizienzsteigerungen führen dazu, dass die Kosten für Endverbraucher mit der Zeit sinken. Ohne eine entsprechende Belohnung entsteht kein Anreiz für Effizienzerhöhungen.
- Mittels einer Obergrenze für Preise oder Erlöse, die während einer mehrjährigen Regulierungsperiode von den realen Kosten entkoppelt wird, kann dieser Anreiz gesetzt werden. Der Anreiz ist umso größer, je stärker die Unternehmen von ihren Anstrengungen profitieren können. Grundsätzlich sollte unabhängig von der Regu-



lierungsmethode eine Vollkostendeckung für durchschnittlich effiziente Unternehmen gewährleistet sein.

- Die Anreizwirkung, die von der Möglichkeit, eine überdurchschnittliche Rendite zu realisieren, ausgeht, wird auch vom Gesetzgeber erkannt. Laut § 21a Abs. 5 EnWG müssen Effizienzvorgaben nicht nur erreichbar sondern auch übertreffbar sein. Die Forderung der „Sicherung der Überlebensfähigkeit des regulierten Unternehmens“ in Abschnitt (26) des „1. Referenzberichtes Anreizregulierung“ sollte in einer Anreizregulierung als absolute Mindestanforderung gelten und nicht als Leitlinie für die Festsetzung von Vorgaben an die Unternehmen.

## 2.2 Festlegung des Ausgangsniveaus

- Bei der Festlegung des Ausgangsniveaus der Kosten für eine Anreizregulierung sind alle anrechenbaren Kosten zu berücksichtigen. Eine ex-ante-Reduktion des Ausgangsniveaus, ausgehend von einer Ineffizienzvermutung – z.B. auf Basis eines Vergleichs mit ähnlichen Unternehmen (wie unter (33) erwähnt) – steht demgegenüber im Widerspruch zur Idee einer Anreizregulierung. Kostenreduktionen können nur durch Anstrengungen der Unternehmen erreicht werden und nicht durch Vorgaben des Regulators. Die Regulierungsbehörde sollte vielmehr durch die Anreizregulierung optimale Anreize dafür schaffen, dass sich realisierbare Kostenreduktionen für die Unternehmen auszahlen.
- Der unter (34) erwähnte Zusammenhang zwischen Ausgangsniveau und X-Faktor besteht somit nicht: Das Ausgangsniveau muss sich an den realen Kosten der Unternehmen orientieren und der X-Faktor soll Vorgaben setzen, die erreichbar oder übertreffbar sind, sodass sich für die Unternehmen entsprechende Anreize ergeben.
- Eine ex-ante-Kostenreduktion wäre auch im Hinblick auf ein Benchmarking problematisch. Die Benchmarking-Ergebnisse würden keinen Vergleich mit den Kosten echter Unternehmen darstellen, sondern einen Vergleich mit durch den Regulator reduzierten Kosten, was der Grundidee des Benchmarkings widerspricht.



- Aus den vorgenannten Gründen wäre der unter (35) angesprochene Einbezug des Vergleichsverfahrens, das ein eigenes Regulierungssystem darstellt, in die Anreizregulierung systemfremd und deshalb nicht vertretbar. Im Sinne des Gesetzgebers verdrängt die Anreizregulierung a priori das im § 21 Abs. 3 und 4 EnWG vorgesehene Vergleichsverfahren.

*dafür spricht auch  
§ 21 a Abs. 1 (abwärtend v. a.  
von § 21 Abs. 3)*

### **2.3 Voraussetzungen für das Funktionieren einer Anreizregulierung**

Die Gaswirtschaft hält folgende Punkte für das Funktionieren einer Anreizregulierung für zentral:

- Im Referenzbericht wird unter (26) nicht auf das Kriterium Versorgungssicherheit eingegangen. Damit langfristige Investitionen in Versorgungsnetze und Versorgungssicherheit sichergestellt werden können, muss für Investitionen eines durchschnittlich effizienten Unternehmens auch eine durchschnittliche Rendite zugestanden werden. Dies würde auch unter idealen Wettbewerbsbedingungen gelten.
- Bei der Ermittlung der zulässigen Kapitalverzinsung ist zudem sicherzustellen, dass das höhere Risiko, das von einer Anreizregulierung ausgeht, angemessen berücksichtigt wird. Das höhere Risiko entsteht hauptsächlich dadurch, dass - im Gegensatz zu einer Kostenregulierung - keine Garantie mehr für die volle Deckung der Kosten durch Erlöse besteht. Eine direkte Verwendung der Grundsätze der Netzentgeltverordnungen, die unter (35) vorgeschlagen wird, ist deshalb nicht ausreichend.
- Die Effizienzanreize sind – wie unter (41) richtig festgestellt wird – umso größer, je länger Unternehmen für ihre Anstrengungen in Form von höheren Renditen belohnt werden. Damit die Anreizregulierung ihre Wirkung entfalten kann, ist eine Dauer der Regulierungsperiode von fünf Jahren anzustreben.
- Eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der Anreizregulierung stellt – wie unter (28) erwähnt – die Stabilität und Verlässlichkeit des Regulierungsrahmens dar. Dies gilt vor allem für Netzbetreiber, deren Investitionshorizont mit Nutzungsdauern von zum Teil mehr als 65 Jahren sehr langfristig ist. Ein stabiler Re-



gulierungsrahmen kann letztlich nur dann erreicht werden, wenn Unternehmen fair beurteilt werden. Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine Verletzung dieses Grundsatzes zu andauernden rechtlichen Auseinandersetzungen führen kann, die das gesamte Anreizregulierungssystem über den Rechtsweg aussetzen können. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass sich im Extremfall Investoren aus dem gesamten Sektor zurückziehen könnten.

- Es muss ausgeschlossen werden, dass Überschussgewinne, die Unternehmen durch Effizienzsteigerungen während einer Regulierungsperiode realisieren, nachträglich abgeschöpft werden. Den unter (42) genannten „Ratchet-Effekt“ gilt es deshalb zu verhindern.

### 3. Besonderheiten von Gasnetzen

Die Gaswirtschaft empfiehlt, dass der Referenzbericht sich in seinen Aussagen nicht einseitig auf Stromnetze beziehen sollte. In verschiedenen Aussagen werden die Besonderheiten von Gasnetzen vernachlässigt.

Folgende Aspekte sollten im Regulierungsrahmen angemessen berücksichtigt werden:

- Anders als in Abschnitt (27) dargestellt, handelt es sich bei Gasnetzen nicht um Monopole. Gasnetzbetreiber stehen im Wettbewerb zu anderen Primärenergieträgern, im Wärmemarkt konkurrieren sie mit anderen Anbietern. Beim Auf- und Ausbau der Gasnetze werden durch attraktive Preis- und Servicekondition Kunden gewonnen. Der Preissetzungsspielraum von Gasnetzen ist deshalb auch ohne Regulierung durch die Wettbewerbssituation zu anderen – unregulierten – Energieträgern (insbesondere Heizöl) begrenzt.
- In Abschnitt (103) wird angeführt, dass entflochtene Netzbetreiber keinen unmittelbaren Einfluss auf die nachgefragte Menge haben. Diese Aussage trifft für Gasversorger nicht zu. Da Gasnetzbetreiber nicht als flächendeckende Vollversorger

um  
Bewertung?

in der Bewertung!



tätig sind, können sie ihren Absatz durch Marketingmaßnahmen (z. B. durch Anschlussverdichtung und die Erschließung neuer Gebiete) beeinflussen.

- Damit entflochtene Gasnetzbetreiber ihren „Netzabsatz“ erhöhen können, benötigen sie eine gewisse Flexibilität bei ihrer Preisgestaltung. In der Diskussion der Ramsey-Preissetzung (Abschnitt (57)) wird angeführt, dass eine Preisdifferenzierung auch aus volkswirtschaftlicher Sicht effizient ist. Daher sollte darauf verzichtet werden, zusätzlich zu einer Erlös-Obergrenze einzelne Preisprodukte mit Vorgaben zu versehen (vgl. Abschnitt (88)).
- Die Tarifstruktur im Gassektor sollte besser widergespiegelt werden. In den Absätzen (98) und (99) wird angeführt, dass Produktpreise gemäß den Netzentgeltverordnungen in periodenfixe und mengenabhängige Komponenten aufgeteilt werden können. Dies betrifft die örtliche Verteilnetzstufe, im Regional- und Fernleitungsbereich werden Entry/Exit-Entgelte jedoch kapazitätsabhängig gebildet.
- Mengenänderungen spielen im Gassektor eine wichtige Rolle. Dabei ist zwischen temperaturbedingten Schwankungen sowie Verbrauchszuwachs, beispielsweise infolge von Netzausbau, zu unterscheiden:
  - Temperaturbedingte Mengenänderungen, die im Bericht in Abschnitt (45) erwähnt werden, treten bei Gasversorgern regelmäßig auf. Für Gasnetzbetreiber ist deshalb ein jährlicher Ausgleich von Erlösdifferenzen – wie in Abschnitt (80) diskutiert – nicht sinnvoll. Ein Ausgleich über eine längere Periode, z. B. mit Regulierungskonten (Regulatory Accounts), wie unter (81) vorgeschlagen, ist zu prüfen.
  - Da Gasnetzbetreiber ihre Nachfrage durch Neuanschlüsse und Netzausbauten erhöhen können, würde eine reine Erlösobergrenze – wie unter (66) beschrieben – unerwünschte Anreize für den Verzicht auf Neuanschlüsse bzw. Netzausweitungen setzen. Um den Ausbau der Gasnetze durch die Regulierung nicht zu gefährden, ist eine Erlösobergrenze zwingend durch einen Anpassungsfaktor für Mengeneffekte zu ergänzen. Die unter (77) angekündigten weiterreichenden Analysen werden von der Gaswirtschaft deshalb ausdrück-





lich befürwortet. Dabei sollte bereits für die erste Regulierungsperiode eine angemessene Lösung gefunden werden.

- Dem fehlenden Anreiz für Neuanschlüsse im Rahmen einer Erlösobergrenzen-Regulierung wird unter (66) mit dem Verweis auf die Anschlusspflicht entgegnet. Für Gasversorger ist dieses Argument nicht weiterreichend genug, insbesondere bei der Erschließung neuer Gebiete.

#### 4. Schlussfolgerungen

- ✓ - Die Gasbranche unterstützt den unter (106) genannten Grundsatz, dass „nicht mehr Regulierung“ als nötig erfolgen soll.
- [- - Der Vorschlag unter (109), den Revenue-Cap-Ansatz mit Ergänzungen durch hybride Elemente als Regulierungsmodell zu verwenden, wird von der Gasbranche grundsätzlich ebenfalls unterstützt. Eine abschließende Beurteilung kann erst nach Veröffentlichung aller Modellelemente erfolgen.
- Eine Weiterverwendung wesentlicher Elemente der Netzentgeltverordnung, wie unter (109) vorgeschlagen, ist grundsätzlich angezeigt. Allerdings ist mit einer Erhöhung der zulässigen Kapitalverzinsung der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich durch die Einführung einer Anreizregulierung auch das Risiko der Netzbetreiber erhöht.
- Die Gasbranche befürwortet den Vorschlag unter (110), dass ein einziger Revenue-Cap die Obergrenze für die Gesamtsumme der Erlöse darstellen soll. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund der Preismodelle in der Gaswirtschaft als das einzig praktikable Modell. Zusätzliche Einzelpreis- oder Preiskorbfestlegungen sollten nicht vorgenommen werden.
- Mengeneffekte sind, wie unter (113) vorgeschlagen, durch Anpassungen für Veränderungen kostentreibender Elemente in die Anreizformel aufzunehmen. Für die Gewichtung der Kostentreiber sind die unter (107) und (114) erwähnten empiri-



schen Untersuchungen durchzuführen. Wesentlich ist aus Sicht der Gaswirtschaft, dass dazu bereits für die erste Regulierungsperiode eine sachgerechte Lösung gefunden wird.

- Die gewünschte Zuordnung von (positiven oder negativen) Differenzen zwischen den Gesamtkosten des Netzbetriebs und dem vorgeschlagenen Revenue-Cap auf Kostenarten und Kostenträger unter (111) ist unklar und bedarf weiterer Erläuterung.
- Der Vorschlag, zur Behandlung der Soll-Ist-Abweichungen ein Regulierungskonto (Regulatory Account) einzusetzen, sollte weitergehend geprüft werden, da er regulierungsbedingte Preisschwankungen verhindern kann.