

Charles B. Blankart, Lisa Cwojdzinski, Marco Fritz*

Netzregulierung in der Elektrizitätswirtschaft: Was bringt das neue Gesetz?

Ende Juli dieses Jahres wurde das neue Energiewirtschaftsgesetz beschlossen. Der Markt für elektrische Energie ist zwar schon seit 1999 geöffnet. Das Gesetz wurde jedoch notwendig, weil natürliche Monopole vorliegen, die zusätzlich eine Markt öffnende Regulierung erfordern. Wo steht die Diskussion der Regulierung der Stromnetze heute? Welches Regulierungsverfahren kommt dabei zu den besten Ergebnissen? Welchen Nutzen haben die einzelnen Interessengruppen?

Elektrische Energie ist eine netzgebundene Dienstleistung. Anbieter und Nachfrager können auf dem Markt nur unter Inanspruchnahme eines Netzes in Austausch treten. Zwar gibt es in Deutschland über 900 Netzbetreiber. Doch sie sind örtlich gebunden und können daher von den Anbietern und Nachfragern nach elektrischer Energie nicht oder nur in beschränktem Umfang frei gewählt werden. Auch neue Anbieter können schwerlich in die Märkte bestehender Netze eindringen. Es liegen natürliche Monopole vor. Mehr noch: Die Monopolunternehmen sind in der Lage, auch die vor- und nachgelagerten Märkte der Elektrizitätserzeugung und -verwendung zu beherrschen. Es genügt, dass sie drohen, die dortigen Preise aus ihren Monopolgewinnen quersubventionieren, wodurch sie Wettbewerber von Anfang an vom Markt fernhalten.

Marktmacht

In der Vergangenheit hat der deutsche Gesetzgeber die Monopole der Netzbetreiber nicht nur hingenommen; er gewährte ihnen sogar Schutz vor Marktzutritt. Erst seit dem Jahr 1999 ist der Markt für elektrische Energie wie ein gewöhnlicher Markt dem Wettbewerb vollumfänglich geöffnet. Doch weil das Monopol ein natürliches ist, stellt die Beseitigung des Marktschutzes nur eine notwendige, nicht aber eine hinreichende

Bedingung für Wettbewerb dar. Es bedarf zusätzlich einer Markt öffnenden Regulierung (fälschlicherweise oft als Deregulierung bezeichnet). Nur sie kann den angestrebten Wettbewerb in Gang setzen.

Diesem Problem nahm sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) an. Es legte den Entwurf zu einem neuen Energiewirtschaftsgesetz vor, der am 28. Juli 2004 vom Bundeskabinett beschlossen worden ist¹. Weiter in Arbeit sind mehrere Verordnungen, die demnächst veröffentlicht werden.

Doch das „BMWA-Modell“, wie wir es nennen möchten, stellt nicht den einzigen Weg zum Wettbewerb dar. Es gibt auch andere Wege. Ihre Für und Wider sollten in einer offenen Diskussion erörtert werden. So wird vermieden, dass die Regulierung unter die Fittiche von Interessengruppen gerät, die bestrebt sind, den Markt nach ihren Zielsetzungen zu ordnen.

Zu dieser Diskussion soll der vorliegende Aufsatz einen Beitrag leisten. Er soll zeigen, wo wir in der Regulierung der Stromnetze heute stehen, welche Regulierung unter dem neuen Energiewirtschaftsgesetz und unter den zugehörigen Verordnungen zu erwarten ist und welche Alternativen offen stehen. Daraus sind die Schlussfolgerungen zu ziehen und aus politisch-ökonomischer Sicht einzuschätzen.

Regulierung durch Verbändevereinbarung

Die bisher geltende EU-Stromrichtlinie vom Jahr 1996² verlangt für die Nutzer elektrischer Netze unter

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 62, ist Professor für Öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Mitglied des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (WAR); Lisa Cwojdzinski, 23, und Marco Fritz, 28, sind Mitarbeiter der Humboldt-Universität.

* Die Autoren danken Privatdozent Dr. Pio Baake für aufbauende Kritik und wertvolle Hinweise. Für den Inhalt tragen die Autoren jedoch allein die Verantwortung.

¹ http://www.iwr.de/recht/enwg_kabinett.html.

² Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 19. Dezember 1996, Amtsblatt Nr. L027 vom 30.1.1997 S. 0020.

anderem diskriminierungsfreien Netzzugang, Transparenz in der Rechnungslegung und buchhalterische Trennung von Erzeugungs-, Übertragungs- und Verteilungsaktivitäten zur Vermeidung von Quersubventionen und Wettbewerbsverzerrungen. Angelehnt an diese Richtlinie hat der deutsche Gesetzgeber das Energiewirtschaftsgesetz von 1998 (in der aktuellen Fassung vom 24.5.2003) erlassen. Es verfolgt das Ziel, bei integrierten Unternehmen die Erzeugung, den Netzbetrieb und den Vertrieb separat zu behandeln, um die Liberalisierung des Energiemarktes zu fördern. Doch die dazu vorgesehene buchhalterische Entflechtung reicht nicht aus, um die von den Netzmonopolen ausgehende Marktmacht zu bannen. Hierfür verlangt die EU-Richtlinie weitergehende Maßnahmen. Bei der Umsetzung dieser Richtlinie wurden Ende der 90er Jahre verschiedene Möglichkeiten diskutiert, vor allem die Regulierung durch eine Regulierungsbehörde.

Dies rief die betroffenen Verbände (unter anderem den Verband der Netzbetreiber VDN, den Verband der Elektrizitätswirtschaft VDEW und den Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. BDI) auf den Plan. Um sich einer Regulierungsbehörde nicht unterstellen zu müssen, sagten sie zu, den Markt für Übertragungsdienstleistungen für Dritte zu öffnen und diese wie in der so genannten Verbändevereinbarung niedergelegt nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und „guter fachlicher Praxis“ zu bedienen. Danach dürfen die gegenüber Dritten erhobenen Durchleitungsentgelte nicht ungünstiger sein, als die von ihnen innerhalb ihres Unternehmens angesetzten Entgelte. Mit diesem Schritt nahmen die Netzbetreiber zwar den Handlungsdruck vom Gesetzgeber und implementierten einen Regulierungsmechanismus, der ihre Fähigkeit, Monopolpreise zu setzen, etwas eindämmte, sie aber nicht beseitigte und daher das Preis- und Investitionsverhalten nach wie vor verzerrte.

Notwendig wäre demgegenüber ein Verfahren, das den Netzbetreibern Anreize gibt, ihre Preise so zu setzen, dass diese sich veranlasst sehen, die notwendigen Investitionen zur Kapazitätserweiterung und zur Versorgungssicherheit vorzunehmen. Sie müssen technisch gesprochen dazu gebracht werden, eine Kapazität zu verwirklichen, bei der die Preise den kurzfristigen und den langfristigen Grenzkosten entsprechen. Um dies durchzusetzen, muss sowohl ein Informations- wie ein Anreizproblem gelöst werden. Zum einen muss bekannt sein, wie hoch diese Kosten sind, damit entsprechende Preisverfügungen erlassen werden können, und zum anderen müssen den Netzbetreibern Anreize gegeben werden, ihre Kosten durch Rationalisierungsmaßnahmen auf das dem jeweiligen

Stand der Technik entsprechende Mindestkostenniveau zu senken.

Sowohl das Informations- wie das Anreizproblem sollten durch die Verbändevereinbarung gelöst werden. Dieses Schema sieht nicht eine Ex-ante-Regulierung vor. Vielmehr ist es den Netzbetreibern erlaubt, Preise zu verlangen, die ihren angegebenen Kosten entsprechen. Doch wenn ihre Entgelte in der Spanne der höchsten 30% aller in ihrer Strukturklasse erfassten Netzentgelte liegen, dann müssen sie sich auf Antrag eines Netznutzers einem Rechtfertigungsverfahren unterziehen³. Ihre Entgelte werden nach dem Vergleichsmarktkonzept – unter Berücksichtigung ihrer besonderen Strukturmerkmale und Sonderfaktoren – mit den Entgelten anderer Unternehmen verglichen und hinsichtlich der Angemessenheit beurteilt. Die Entscheidung trifft eine neutrale Schiedsstelle ex post.

Kritikpunkte in der Verbändevereinbarung

Diese Form der Regulierung stellt zwar einen Fortschritt gegenüber dem bis dahin praktizierten Monopolschutz dar. Dennoch sind Kritikpunkte anzubringen:

- Das Rechtfertigungsverfahren schafft zwar die Möglichkeit, das Problem einer energiewirtschaftlich nicht rationellen Betriebsführung anzugehen. Die Initiative hierzu muss aber von einem Netznutzer ausgehen. Er muss identifizieren, zu welcher Strukturklasse sein Netzbetreiber gehört und wie dessen Entgelte im Vergleich zu denen anderer Betreiber in dieser Strukturklasse gestaltet sind. Über diese Information verfügt der Verband der Netzbetreiber. Dem Netznutzer verbleibt also ein Informationsnachteil, der die Durchsetzung eines solchen Verfahrens maßgeblich behindert.
- Zusätzlich werden Kostenüberblick und Vergleichbarkeit durch die zahlreichen Strukturklassen, in die

³ In Anlage 3 zur Verbändevereinbarung über Kriterien zur Bestimmung von Netznutzungsentgelten für elektrische Energie und über Prinzipien der Netznutzung vom 13. Dezember 2001 und in der Ergänzung vom 23. April 2002 ist festgehalten: „Netzbetreiber, deren Entgelte im Mittel der charakteristischen Abnahmefälle innerhalb einer Streubreite der höchsten 30% aller in einer Strukturklasse erfassten Netzentgelte liegen, werden auf Anforderung eines Netznutzers unter Einschaltung einer Schiedsstelle gem. Ziff. 5.7 der VV die Angemessenheit ihrer Netznutzungsentgelte der Schiedsstelle gegenüber unter Berücksichtigung des Kalkulationsleitfadens und Angabe von Kalkulationsgrundlagen nachweisen. Falls die Schiedsstelle zum Schluss kommt, dass die geforderten Entgelte, insbesondere unter Berücksichtigung des Kriteriums elektrizitätswirtschaftlich rationaler Betriebsführung gerechtfertigt sind, wird die Schiedsstelle den Parteien eine Analyse über die Gründe zur Verfügung stellen, die zu den höheren Entgelten führen. Die Untergrenze der Streubreite wird halbjährlich neu festgelegt.“

die Kosten gegliedert sind, erschwert. Bei einer Einteilung nach den Kriterien Abnahmedichte, Verkabelungsgrad, Spannungsebene und Ost/West-Belegung kommt es dazu, dass in einzelnen Klassen nur so wenig Netzbetreiber vorhanden sind, dass die Angemessenheit der Preise schwerlich beurteilt werden kann.

- Ein Netzbetreiber, der mit Entgelten in den unteren 70% seiner Strukturklasse operiert, braucht nach den Regeln der Verbändevereinbarung ein Rechtfertigungsverfahren nicht zu fürchten. Seine Entgelte werden nicht hinterfragt. Die Vereinbarung greift bei ihm nicht⁴. Indessen wird als Vorteil angesehen, dass die hier angesprochene (und in der Praxis weitgehend praktizierte) Nichtregulierung eine günstige Anreizfunktion hat. Wenn ein Netzbetreiber Rationalisierungsmaßnahmen trifft und dadurch seine Kosten senkt, so kann er den Extragewinn behalten, wenn er seine Preise innerhalb der 70%-Grenze aller Preise hält bzw. sie nicht weiter als bis zu dieser Obergrenze anhebt^{5,6}. Ob allerdings Netzbetreiber, die über ein Monopol verfügen, so rationalisierungsfreudig sind, ist nicht unumstritten.
- Weitere Kosten kann der Netzbetreiber durch überhöhte Kosten für Regelenergie (die er in der Regel selbst produziert) den Netznutzern in Rechnung stellen. Zwar wurden vom Bundeskartellamt Ausschreibungen für die Beschaffung von Regelenergie durchgesetzt, aber da sich nur wenige konkurrierende Anbieter von Regelenergie gefunden haben, wird diese weiterhin überwiegend von Kraftwerken bezogen, die konzernmäßig mit dem Netzbetreiber verbunden sind⁷.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Ob sich durch die Verbändevereinbarung wesentlicher Druck

auf die kostenineffizienten Unternehmen ausüben lässt, effiziente Preise zu setzen, scheint bei dem gegebenen Informationsproblem möglich, aber nicht gewährleistet. Den übrigen Unternehmen gibt die Vereinbarung jedoch, weil sie an den Entgelten und nicht an den Kosten ansetzt, Anreize, durch Rationalisierungsmaßnahmen Kostensenkungen vorzunehmen. Inwieweit sie wirken, ist nicht gänzlich geklärt. Preissenkungen brauchen jedoch diesen Maßnahmen bei der gegebenen Monopolsituation nicht notwendigerweise zu folgen. So hat denn die Verbändevereinbarung bisher auch wenig fühlbare Preissenkungen gebracht.

Die Kostenregulierung nach dem BMWA-Modell

Anders als die bisherige EU-Stromrichtlinie von 1996 verlangt die nunmehr umzusetzende EU-Beschleunigungsrichtlinie von 2003⁸ die Einrichtung einer Regulierungsbehörde. Damit verändert sich das Verfahren der Regulierung. Der vom Bundeskabinett gebilligte Entwurf des BMWA für ein Energiewirtschaftsgesetz fordert in Art. 21 Abs. 2: „Die Entgelte werden auf der Grundlage der Kosten einer energiewirtschaftlich rationellen Betriebsführung ... gebildet“. Wie diese Kosten ermittelt werden, wird in der Netzentgeltverordnung Strom näher erörtert. Folgende Elemente sind vorgesehen⁹:

Es bleibt bei der Ex-post-Regulierung. Die Netzbetreiber kalkulieren ihre Tarife eigenverantwortlich. Eine vorherige Genehmigung (wie in den regulierten Teilen der Telekommunikation) ist nicht vorgesehen.

Die Netzbetreiber müssen der Regulierungsbehörde Daten über ihre Kosten gegliedert nach Kostenstellen liefern¹⁰. Gedacht ist an: installierte Leistung, Stromkreislänge, Vergleiche von Jahresarbeit und Jahreshöchstlast zum Vorjahr, Kosten für Netzüberwachung und Netzsteuerung.

Diese Angaben werden verschiedenen Strukturklassen zugeordnet. Gab es bisher 18 Strukturklassen, so soll es in Zukunft nur noch vier geben. Jeder

⁴ „Die Netzbetreiber melden dem Verband der Netzbetreiber neben den genannten Netzkennziffern die Entgelte für sechs typisierte Abnahmefälle in der Niederspannung, und für jeweils drei typisierte Abnahmefälle in der Mittel- und in der Hochspannung. Ein Netzbetreiber, dessen ungewichteter Durchschnitt der Entgelte aus den Abnahmefällen einer Netzebene im Bereich der obersten 30% der Spanne zwischen Minimum- und Maximumwert seiner Strukturklasse liegt, muss sich auf Antrag eines Netznutzers einem Rechtfertigungsverfahren unterziehen und vor einer neutralen Schiedsstelle seine Kostenkalkulation offen legen.“ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an den Deutschen Bundestag über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarung (Monitoring-Bericht), Berlin 2003, S. 23.

⁵ Dies schließt freilich nicht aus, dass nicht das Bundeskartellamt im Falle eines Missbrauchs ein Verfahren einleiten kann.

⁶ In Folge kann es geschehen, dass die durchschnittlichen Preise aller Netzbetreiber sogar steigen, wenn alle Betreiber ihre Entgelte bis auf die 70%-Grenze anheben.

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003), a.a.O., S. 29.

⁸ Europäisches Parlament und Europäischer Rat: Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, Brüssel 2003; Amtsblatt der Europäischen Union L 176/37 vom 15.7.2003.

⁹ Im Folgenden wird insbesondere auf die §§ 1, 2 und 4 bis 7 des derzeit zur Verfügung stehenden Entwurfs der Netzentgeltverordnung Bezug genommen. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Entwurf der Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Netzentgeltverordnung Strom), Stand: 20.4.2004, Berlin 2004

¹⁰ Ebenda §4, §13, §23.

Kunde weiß damit, dass er einer dieser vier Klassen angehört.

Daraufhin überprüft die Regulierungsbehörde von Amtes wegen oder auf Antrag die Tarife auf Missbrauch. Als Maßstab dient ihr die energiewirtschaftlich rationelle Betriebsführung. Diese wird vermutet, wenn die Kosten eines Netzbetreibers (und die daraus folgenden Tarife) nicht höher sind als der Durchschnitt der Kosten aller Netzbetreiber pro Strukturklasse bei einer Ertragsrate von real 6,5% auf dem betriebsnotwendigen Eigenkapital¹¹. Unternehmen, die höher liegen, müssen mit einem Missbrauchsverfahren rechnen.

Dieses neue System bringt also eine Reihe von Verbesserungen: Die Regulierungsbehörde kann direkt ein Bußgeldverfahren einleiten, wenn ein Netzbetreiber Nutzungsentgelte auf der Basis überhöhter Kosten verlangt. Es bedarf dafür nicht mehr eines Antrages von Seiten eines Netznutzers. Weiter wurde die Rechtfertigungsgrenze gesenkt. Waren es früher nur die 30% mit den höchsten Entgelten, die (wenn überhaupt) eine Rechtfertigung abliefern mussten, so sind es unter der künftigen Kostenregulierung die 50% mit den höchsten Kosten, die bei Rückfrage darlegen müssen, warum sie weniger effizient als vergleichbare Netzbetreiber wirtschaften.

Erfasst werden aber nicht nur die Netzbetreiber mit überdurchschnittlichen Kosten, sondern auch solche, deren Kosten unter dem Durchschnitt liegen. Sie müssen ihre Netznutzungsentgelte stets auf diesen Kosten festhalten. Lügen ihre Preise z.B. wegen exzessiver Gewinne über diesen Kosten, so reflektierten sie nicht mehr die Kosten einer energiewirtschaftlich rationellen Betriebsführung. Die betroffenen Unternehmen müssen mit einem Verfahren rechnen und können gezwungen werden, ihre Entgelte zu senken. Entgelte, die in einer Periode über diesen Kosten liegen, müssen in der Folgeperiode zurückgeführt werden.

Dies zeigt, dass die Regulierung nach dem BMWA-Modell doch sehr ins Detail gehen kann. Je mehr sie dieser Tendenz erliegt, desto geringer sind die Vorteile einer nur punktuell zugreifenden Ex-post-Regulierung gegenüber einer Ex-ante-Regulierung.

Repressive Regulierung

Das BMWA-Konzept ist im Hinblick auf das Ziel, eine statisch effiziente Ressourcenallokation zu erreichen, begrüßenswert. Doch die Regulierung ist rein

repressiv. Sie gibt den Unternehmen keinen Anreiz, die Kosten durch technischen Fortschritt und Rationalisierungsinvestitionen noch weiter zu senken. Denn jede Kostensenkung würde eine Preissenkung nach sich ziehen und den erhofften Gewinn des Unternehmens in den Preisen sozialisieren. Regulierungskonzepte, die Anreize zu Rationalisierungsmaßnahmen geben, fehlen derzeit. Sie sollen erst im Zuge der Regulierungspraxis entwickelt und umgesetzt werden. Zunächst gehe es nur darum, Informationen über die Kosten zu gewinnen¹².

Begrüßt wird auch, dass das BMWA-Modell eine Verringerung der Zahl der Strukturklassen bringt. Doch neben den Strukturklassen gibt es Sonderfaktoren, d.h. besondere Verhältnisse wie z.B. die Bodenbeschaffenheit, die die Kosten eines Unternehmens beeinflussen. Diese werden im Rechtfertigungsverfahren vorgebracht und falls stichhaltig anerkannt. Allerdings sind solche Sonderfaktoren nicht unproblematisch. Zum einen sind sie asymmetrisch. Angegeben werden sie nur, wenn sie die Kosten erhöhen, nicht aber wenn sie die Kosten senken. Zum anderen gibt es stets Gründe für kosten erhöhende Sonderfaktoren. Deren Berücksichtigung öffnet die Tür zur Einzelfallregulierung, was ja gerade vermieden werden sollte. Mehr noch: Die Regulierung droht zu verwässern. Denn jeder Netzbetreiber kann nun Gründe dafür angeben, warum der Betrieb genau seines Netzes so hohe Kosten verursacht und er so effizient produziert, wie es unter seinen speziellen Umständen eben möglich ist. Sind solche Sonderfaktoren erst einmal akzeptiert, so haben die Netzbetreiber ein Interesse daran, in sie zu investieren und so berücksichtigungsfähige Kosten zu verursachen.

Wenn es hinsichtlich der Sonderfaktoren zu Differenzen zwischen der Regulierungsbehörde und dem Netzbetreiber kommt, so landen diese Fälle in der Regel vor den Gerichten. Wie diese auch immer entscheiden, sie neigen zu Einzelfallregelungen, weil sie sich dadurch unentbehrlich machen und ihr Einfluss auf den Regulierungsprozess steigt.

Es bleibt noch die Frage, was das BMWA-Modell für die Konsumenten bringt. Vergleiche mit dem Ausland sprechen dafür, dass die heutigen Preise für elektrische Energie für die Haushalte überhöht sind. Weil die Netznutzungsschätzungen zufolge mit etwa 40% der Kosten zu Buche schlägt, richten sich große Erwartun-

¹¹ Diese Rate gilt für die Jahre 2005 und 2006, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), a.a.O., § 7 Abs. 6.

¹² Es wird offenbar daran gedacht, die Eigenkapitalverzinsung an der jeweiligen Effizienz des Netzbetreibers zu orientieren. Je höher die Effizienz eines Netzbetreibers, desto höher könnte die Eigenkapitalverzinsung angesetzt werden. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), a.a.O., § 7 Abs. 6., dort Fußnote 25.

gen auf der Netzentgeltregulierung. Doch Regulierung löst keinen militärischen Gehorsam aus. Sie ruft bei den betroffenen Unternehmen erst einmal Gegenreaktionen hervor. Die Regulierten werden den Vorwurf überhöhter Kosten bestreiten. Sie werden Sonderfaktoren und andere Argumente anbringen, die bewirken, dass die ursprüngliche Preisminderungsverfügung teilweise oder ganz zurückgenommen werden muss. Monopole zu wettbewerblichem Verhalten zu bewegen – das ist aus den Erfahrungen des Bundeskartellamtes mit marktmächtigen Unternehmen bekannt – war und wird stets ein schwieriges Unterfangen sein.

Vorschläge zur weiterführenden Regulierung

Das BMWA-Modell besteht aus Informationsbeschaffung und Kostenregulierung. Beide stellen einen Fortschritt gegenüber der Verbändevereinbarung dar. Aber es werden ausgehend vom BMWA-Modell auch weitergehende Alternativen vorgeschlagen: In eine Richtung tendiert das Benchmarking-Konzept mit Kostenregulierung, in eine andere die kostenbasierte Maßstabsregulierung (Yardstick Regulation). Eine dritte könnte darin bestehen, vom BMWA-Modell abzurücken und das System der Verbändevereinbarung EU-tauglich zu machen, indem es mit einer Preisbeschränkung versehen wird.

Weitere Informationsverbesserungen

Die durch das BMWA Modell generierte Information beschränkt sich auf die Ermittlung der Kosten pro Leitungslänge in einer Strukturklasse pro Netzbetreiber. Gesucht wird nach dem kostengünstigsten Produzenten in der Strukturklasse. Demgegenüber werden im Benchmarking-Konzept alle Netzbetreiber aus allen Strukturklassen in einem mehrdimensionalen Koordinatensystem miteinander verglichen. Daraus ergibt sich für jedes Unternehmen eine Kombination von Effizienzkennziffern. In der so genannten „Data Envelopment Analyse“, DEA¹³, werden die besten Kennziffern sodann zu einer Produktionsmöglichkeitsgrenze des „best practice“, d.h. zum virtuell produktivsten Unternehmen zusammengefügt. Dieses wird den real existierenden Unternehmen gegenüber gestellt, woraus sich für jedes von ihnen der relative Effizienzrang im Vergleich zu allen anderen Netzbetreibern ergibt.

An diesem Punkt setzt die Kostenregulierung ein. Wie im BMWA-Modell könnte man sich vorstellen, ein Unternehmen, dessen Kosten über dem Durchschnitt

liegen, mit einem Rechtfertigungsverfahren zu konfrontieren, aus dem heraus es zu Kosten- und Preissenkungen angehalten wird.

Benchmarking auf Grundlage einer Data Envelopment Analyse wird in Großbritannien, in Norwegen, in Dänemark und in den Niederlanden angewandt. In allen vier Staaten konnten Preissenkungspotentiale identifiziert und teilweise auch realisiert werden. Freilich sind dies alles nur komparativ statische Verbesserungen.

Im Falle einer Übertragung des Konzepts auf Deutschland ist die Vielzahl der Netzbetreiber zu bedenken. In Großbritannien sind es zwölf, in Deutschland wie erwähnt 900, wovon allerdings vier sehr groß und viele der kleineren kapitalmäßig mit den vier großen verknüpft sind. Einerseits dürfte durch die Vielzahl der Unternehmen die Möglichkeit und Neigung zu strategischem Verhalten sinken, was sich auf das Verfahren günstig auswirkt. Die Kostenangaben eines Einzelnen haben dann nur noch geringe Rückwirkungen auf die berechnete Produktionsmöglichkeitsgrenze. Andererseits steigt der Aufwand zur Datenerhebung und Datenverarbeitung beträchtlich. Die damit zusammenhängenden Probleme der Programmierung scheinen noch nicht vollumfänglich gelöst. Viele Unternehmen werden auch Sonderfaktoren geltend machen und damit versuchen, das Verfahren zu verwässern. Geht die Regulierungsbehörde auf diese behaupteten Sonderfaktoren nicht ein, so läuft sie Gefahr, in langwierige Gerichtsverfahren hineingezogen zu werden, deren Ergebnis häufig nicht in eine ökonomisch konsistente Rechtsprechung mündet.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Das Benchmarking-Konzept bringt Verbesserungen in der Kosten-Informationsbeschaffung. Es stellt die Regulierung damit auf ein besser abgesichertes Fundament. Aber es gewährt noch keinen Fortschritt in der Anreizsetzung für Rationalisierungsmaßnahmen. Werden im Weiteren die noch bestehenden konzeptionellen Risiken der Regulierung aufgrund des Benchmarking-Konzepts bedacht, so scheint die Entscheidung des BMWA zugunsten seines nicht so ambitionösen Ansatzes gut vertretbar.

Kostenbasierte Maßstabsregulierung

Wie erinnerlich gehen von der Verbändevereinbarung zwei allokativen Effekte aus. Zum einen müssen relativ ineffiziente Unternehmen ihre Preise und Kosten senken und zum anderen haben relativ effiziente Unternehmen einen Anreiz, ihre Kosten weiter zu senken, weil sie (nach der Vereinbarung) bis zur regulierten Preisobergrenze keinen Preisbeschränkungen

¹³ Vgl. B. Burns, J. Davies, C. Riechmann: Benchmarking von Netzkosten – Data Envelopment Analyse (DEA) am Beispiel der Stromverteiler in Großbritannien, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft (1999), H. 4.

unterworfen sind. Sie können die Kostenvorteile von Rationalisierungsinvestitionen in vollem Umfang als Gewinn einbehalten.

Dieser Anreiz ließe sich auch im Rahmen der BMWA-Regulierung erzielen, wenn die Netzbetreiber zwar wie vorgesehen ihre Kosten periodisch deklarieren müssen, ihnen aber ihre derzeitigen Preise als historische Maximalpreise zugestanden werden. Sie könnten dann die Früchte ihrer Rationalisierungsanstrengungen voll ernten. Sinkt sodann als Folge der Rationalisierungsanstrengungen der Durchschnitt der Kosten aller Netzbetreiber unter die genannten historischen Preise, so gilt dieser Durchschnitt als Preisobergrenze. So erklärt sich der Name der kostenbasierten Maßstabsregulierung. Der Anreiz, Rationalisierungsmaßnahmen durchzusetzen, bleibt bestehen. Ein Netzbetreiber sieht sich im steten Wettbewerb mit anderen Netzbetreibern, die ihre Kosten senken und damit endogen den Maßstab für seine eigenen Kosten hinunterdrücken. Netzbetreiber, die sich an diese Regel nicht halten, stoßen mit ihren Kosten (und Entgelten) an die Grenze der durchschnittlichen Kosten aller Netzbetreiber. Sie müssen infolgedessen mit einem Rechtfertigungsverfahren rechnen. Die Idee zu diesem innovativen Verfahren wird dem amerikanischen Ökonomen Andrej Shleifer¹⁴ von der Harvard Universität zugeschrieben.

Es lässt sich einwenden, das System der endogenen Maßstabsregulierung versage, wenn Netzbetreiber ihre Kosten überhöht angeben, um (nach Effizienzverbesserungen) weiterhin die historischen Maximalpreise verlangen zu können. Je mehr Netzbetreiber dies tun, desto höher liegt der endogene Maßstab, an den sie ihre Preise anlegen können. Doch solche Machenschaften müssten sich in deren Gewinn- und Verlustrechnung niederschlagen. Die Netzbetreiber müssten einerseits hohe Kosten geltend machen, um hohe Preise zu rechtfertigen und andererseits doch wieder niedrige Kosten haben, damit hohe Gewinne anfallen. Auf die Dauer lässt sich ein solcher Widerspruch schwerlich glaubhaft darstellen.

Mehr Probleme scheinen die Sonderfaktoren aufzuwerfen, die den Unternehmen zugestanden werden, um ihren individuellen Produktionsbedingungen gerecht zu werden. Sie führen zu anrechenbaren Kosten. Netzbetreiber können in diese Sonderfaktoren investieren und dadurch die anrechenbaren Kosten und

die Preise erhöhen. Um solche Verhaltensweisen zu vermeiden, müsste der Regulierer von Anfang an festlegen, dass nur nicht manipulierbare Gewichtungparameter wie z.B. Einwohnerdichte, Abnahmedichte (bedingt) und geologische/geografische Faktoren berücksichtigt werden dürfen¹⁵.

Überwunden scheint mit der endogenen Maßstabsregulierung das Problem der überbeuerten Vermarktung von Regelenergie an das eigene Netz. Unter der endogenen Maßstabsregulierung haben Netzbetreiber keinen Vorteil mehr davon, besonders hohe Kosten durch den Einkauf von teurer Regelenergie zu verrechnen. Solche Angaben würden die Kosten des Netzbetreibers erhöhen und sein Einkommen schmälern. Besser wäre es so wenig Regelenergie wie möglich nachzufragen und diese zu günstigen Konditionen einzukaufen.

RPI-X Regulierung

Kritiker wenden ein, das BMWA-Modell bringe durch die erforderlichen statistischen Meldungen zu viel bürokratischen Umtrieb mit sich. Auch würde das Verfahren durch die vielen zu erwartenden Sonderfaktoren in Frage gestellt. Wer diese Meinung – zu Recht oder zu Unrecht – teilt, wird dafür plädieren, es beim System der Verbändevereinbarung zu belassen, dieses aber stärker auf Anreize auszurichten und es auf diese Weise EU-konform zu gestalten. Hierfür könnte die Verbändevereinbarung durch eine RPI-X Regulierung ergänzt werden.

Die unter der Verbändevereinbarung angewandten Netznutzungsentgelte werden zum Startzeitpunkt als gegeben angenommen und danach in jeder Periode um den durchschnittlichen realen Produktivitätsgewinn (Preissteigerungsrate RPI minus Produktivitätssteigerungsrate X) aller Netzbetreiber nach unten korrigiert. Nach einer Zeit von sagen wir fünf Jahren werden Preisniveau und Preisstruktur aufgrund der Vorgaben der Verbändevereinbarung überprüft und dann erneut nach der Regel von RPI-X weitergeführt.

Die RPI-X Regulierung verzichtet auf die Verbesserung der statischen Allokation durch Preis-Kosten-Regulierung auf der Basis des BMWA- oder des Benchmarking-Verfahrens. Bestehende Monopolstrukturen werden akzeptiert. Dafür baut die RPI-X Regulierung ganz auf die Anreize zur Steigerung der Allokationseffizienz in der Zeit. Mit RPI-X soll die Regulierungsbehörde Preisindexobergrenzen vorgeben, innerhalb derer die Unternehmen die Früchte ihrer Rationalisierungsmaßnahmen ernten können.

¹⁴ A. Shleifer: A Theory of Yardstick Competition, in: Rand Journal of Economics (1985), H. 16(3), S. 319-327.

¹⁵ Vgl. Arbeitsgruppe Netznutzung Strom: Bericht der Arbeitsgruppe Netznutzung Strom der Kartellbehörden des Bundes und der Länder, Bonn 2001, S. 17.

RPI-X Regulierung ist ein Konzept „auf des Messers Schneide“. Die Regulierungsbehörde muss den Abschlag RPI-X gerade richtig schätzen und diesbezüglich von Interessen unabhängig sein. Neigt sie den Netzbetreibern zu, so wird sie den Abschlag zu niedrig ansetzen, und es bleibt beim Monopol. Wählt sie einen zu hohen Abschlag, weil sie die Netznutzer favorisiert, so wird die Kapitalbasis der Netzbetreiber ausgehöhlt. Investitionen unterbleiben, weil sie sich nicht lohnen, und die Versorgungssicherheit sinkt.

Schlussfolgerungen

Die bisher betrachteten Regulierungsverfahren

- Verbändevereinbarung,
- BMWA-Modell (gegebenenfalls erweitert um die kostenbasierte Maßstabsregulierung),
- Benchmarking-Verfahren mit Preis-Kosten-Regulierung und
- RPI-X Regulierung

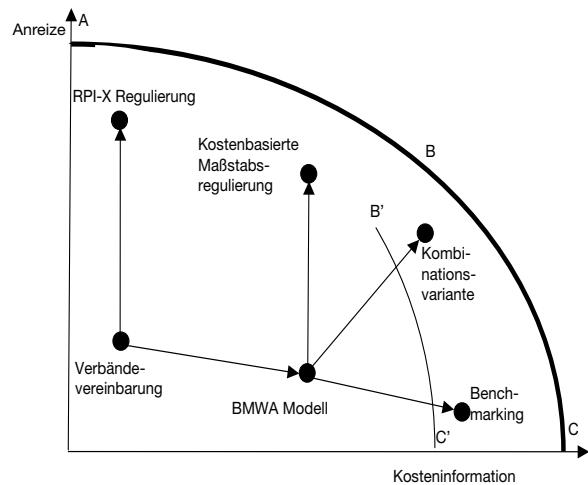
lassen sich zusammenfassen und nach den Kriterien Kosteninformation, Anreize und Kosten der Regulierung einordnen (vgl. Abbildung).

Die bisherige Verbändevereinbarung gewährt nur geringe Kosteninformation, weil die Unternehmen erst im Rahmen eines Rechtfertigungsverfahrens gezwungen sind, ihre Kosten offen zu legen. Netzbetreiber, die in den unteren 70% der branchendurchschnittlichen Entgelte liegen, brauchen in der Regel kein Verfahren zu befürchten. Ihre Preise werden nicht hinterfragt, ihre Gewinne bleiben unbehelligt. Dies mag sie zu Rationalisierungsmaßnahmen motivieren, braucht es aber nicht; denn ein Monopol ist stets ein sanftes Ruhekitzen.

Das BMWA-Modell setzt auf Informationen. Aufgrund von Kosteninformationen will die Regulierungsbehörde die relativ ineffizienten wie die relativ effizienten Unternehmen dazu bringen, ihre Preise auf das Niveau einer energiewirtschaftlich rationellen Betriebsführung zu senken und damit Effizienz in statischer Hinsicht anzustreben. Der schwarze Punkt in der Grafik verschiebt sich nach rechts. Gleichzeitig wandert er etwas nach unten, weil eine repressive Kostenregulierung die Anreize für Rationalisierungsmaßnahmen vermindert und daher in dieser Hinsicht etwas schlechter abschneidet als die Verbändevereinbarung.

Ausgehend vom BMWA-Modell lassen sich Regulierungssysteme in drei Richtungen vorstellen:

Einordnung der Regulierungsverfahren



Mehr Information für die Regulierungsbehörde und damit die Möglichkeit, die statische Effizienz zu verbessern, bringt eine Ergänzung durch das Benchmarking-Konzept. Der schwarze Punkt wandert auf Grund der Informationsverbesserung nach rechts. Gleichzeitig bewegt er sich noch einmal etwas nach unten, weil bestehende Lücken in der Preis-Kosten-Regulierung nach dem BMWA Modell geschlossen werden und die Preise daher noch konsequenter auf die Kosten gedrückt werden. Damit sinken die Anreize für Rationalisierungsmaßnahmen. Demgegenüber verstärkt die endogene Maßstabsregulierung die Anreize, Rationalisierungsmaßnahmen zu treffen. Der schwarze Punkt wandert ausgehend vom BMWA-Modell nach oben. Denkbar ist auch eine Kombination von Benchmarking und endogener Maßstabsregulierung. Anders gesagt: Endogene Maßstabsregulierung wird nicht auf der Basis des BMWA Modells, sondern des Benchmarking Konzepts praktiziert. Der schwarze Punkt liegt weiter oben rechts. Eine solche Kombinationsvariante wird von Frontier Economics in London (2003) in einem kürzlich erschienenen Gutachten vorgeschlagen.

Schließlich ist zu erwägen, beim Status quo der Verbändevereinbarung zu verbleiben, bei dieser aber die Anreize für Rationalisierungsmaßnahmen zu verstärken. Es soll also weniger die statische als die dynamische Effizienz verbessert werden. Vorgeschlagen wird hierfür eine RPI-X Regulierung.

Alle diese Regulierungsformen stehen unter dem Diktat beschränkter Mittel. Deswegen werden alle Varianten durch eine „Regulierungsmöglichkeitenkurve“ ABC begrenzt. Wo diese Kurve genau liegt, hängt davon ab, wie viel sich die Bürger die Regulierung kosten lassen wollen. Perfektionistische Regulierungssysteme

me sind teurer. Sie erfordern mehr Entwicklungs- und laufende Kosten. Davon werden vor allem Benchmarking und die Kombinationsvariante betroffen, was durch die Begrenzung B'C' angedeutet ist.

Doch welcher der sechs Punkte ist für die Gesellschaft der beste? Die Beantwortung dieser Frage ist der Ökonomik verschlossen. Denn es gibt keine übergeordnete Instanz, die die Nutzen der Bürgerinnen und Bürger gewichtet, aggregiert und in Maßnahmen umsetzt.

Gemischtes Interessenbild

In einer Demokratie sind es die Individuen, die durch ihre Stimmen zu den gemeinsamen Entscheidungen beitragen und von denen Einigen aufgrund der vereinbarten Verfassungsregeln größeres Gewicht zukommt. Betrachtet seien kurz die Bürokratie, die Regierung, Produzenten- und Konsumentengruppen.

Von der Bürokratie, aus der auch die Regulierungsbehörde hervorgeht, wird häufig angenommen, dass sie nach Macht strebt. Manche bestreiten dies; aber ein durchschnittlicher Bürokrat wird zusätzliche Befugnisse in der Regel nicht ablehnen. Macht kann darin bestehen, Informationen über die Kosten der Netzbetreiber zu besitzen, aufgrund derer dann Verfügungen erlassen werden können. Diese Macht zu erlangen, erfordert indessen eine differenzierte Regulierung und daher ein großes Budget. Dieses sei letztlich die Zielvariable der Bürokraten, schloss schon vor vielen Jahren der amerikanische Ökonom und Bürokratieforscher William A. Niskanen¹⁶. Ausgehend von der Verbändevereinbarung kommen in der obigen Graphik das BMWA Modell und die Kostenregulierung auf Basis von Benchmarking diesem Ziel entgegen. Eine andere Ausprägung von Macht ist diskretionäre Macht, d.h. die Freiheit, bestimmen zu können, was den Netzbetreibern zusteht und was nicht. Elemente solcher Macht werden in der RPI-X Regulierung gesehen, wo die Regulierungsbehörde im Wesentlichen aus ihrem eigenen Urteil heraus entscheidet, wie hoch der von den Unternehmen zu erwirtschaftende Produktivitätsfortschritt anzusetzen ist.

Die Regierung muss die Regulierung so einrichten, dass sie ihre Überlebenschancen in den Wahlen ma-

ximiert¹⁷. Hierfür muss sie die Netzentgelte gruppenorientiert festlegen. Sie muss differenzieren, einige Wählergruppen begünstigen und andere belasten. Hierfür eignet sich weniger die ergebnisorientierte RPI-X Regulierung als die auf Kosteninformationen gerichteten Verfahren von BMWA und Benchmark System. Denn über Kosten lässt sich im Einzelfall diskutieren, vor- und nachgeben, selbst wenn dies dem Ziel einer energiewirtschaftlich rationalen Betriebsführung entgegenläuft. Der von der Regierung präferierte Regulierungsmix dürfte daher auf halber Höhe z.B. in der Nähe von Punkt B liegen.

Zu vermuten ist, dass die endogene Maßstabsregulierung weder bei der Bürokratie noch bei der Regierung besonders beliebt ist. Denn sie funktioniert quasi automatisch ohne diskretionäre Eingriffe. Ähnliches dürfte für die Kombinationsvariante zutreffen. Durch diese beiden Regulierungsformen würden sich Regierungen ein Instrument der wahlpolitischen Zuteilung von Vor- und Nachteilen aus der Hand nehmen lassen. Dies dürfte nicht in ihrem Interesse liegen.

Produzentengruppen – Netzbetreiber wie Netznutzer – wenden sich gegen diskretionäre Eingriffe der Bürokratie. Diese bringen Unsicherheit in die Kalkulationsgrundlagen. Daher plädieren Produzenten für verlässliche Regeln. Insofern wäre die endogene Maßstabsregulierung für sie günstig. Auch RPI-X könnte dieser Anforderung entsprechen, allerdings nur wenn sich die Bürokratie in ihrer Macht, den Abschlag X festzusetzen, zurückhält, was – wie eben gezeigt – nicht ohne weiteres erwartet werden kann.

Konsumentengruppen dürften im Wesentlichen an niedrigen Preisen interessiert sein. In dieser Funktion sind sie aber vergleichsweise schlecht organisiert. Im politischen Konzert spielen sie eine vergleichsweise geringe Rolle. Vorsichtig eingeschätzt dürfte keines der vorgestellten Regulierungsverfahren den Konsumenten große Preisnachlässe bringen. Verbändevereinbarung, BMWA-Modell und Benchmarking beruhen alle auf dem Nachweis eines Preismissbrauchs. Dieser ist schwer zu erbringen, und solange ein Verstoß nicht bewiesen ist, bleiben die Entgelte wie sie sind.

Insgesamt zeigt sich ein gemischtes Bild von Interessen. Würden nur die heimischen Interessen zählen, so wäre ein am Wettbewerb orientierter Markt für Netzdienstleistungen in der Elektrizitätswirtschaft schwerlich zu erwarten. Ein Gegengewicht setzt jedoch die Europäische Union, die mit der eingangs erwähnten Beschleunigungsrichtlinie bestrebt ist, die etablierten, gegen den Wettbewerb gerichteten Interessen zurückzudrängen.

¹⁶ W. A. Niskanen: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, New York 1971.

¹⁷ Dies gilt sowohl für die Bundes- wie für die Landesregierungen, die in der gegenwärtigen politischen Diskussion ebenfalls nach Regulierungskompetenzen rufen. Unterschiedlich wird also weniger die Art der angestrebten Regulierung sein, als welche Regierung Träger dieser Regulierung sein soll.