

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ralph Lenkert, Eva Bulling-Schröter, Caren Lay, Herbert Behrens, Heidrun Bluhm, Kerstin Kassner, Birgit Menz, Dr. Kirsten Tackmann, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Ausgestaltung der Novelle der Anreizregulierungsverordnung

Am 16. März 2015 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Eckpunkte für einen „Modernen Regulierungsrahmen für moderne Verteilernetze“ vorgelegt. Wesentlicher Inhalt dieser Eckpunkte ist eine Novellierung der Anreizregulierungsverordnung (ARegV).

Die ARegV greift mit Anreizen zur Kostensenkung in die Märkte der natürlichen Monopole der Strom- und Gasnetze ein mit dem Ziel, diese Kostensenkungen an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiterzugeben. Der Kostensenkungsdruck darf sich nicht hemmend auf notwendige Investitionen in den Netzausbau auswirken und insbesondere im kommunalen Bereich nicht zu unzulässigen Einsparungen bei Instandhaltungsmaßnahmen führen.

Nach Bekanntwerden der vom BMWi vorgelegten Eckpunkte zur Novellierung der Verordnung äußerten sich verschiedene Marktteilnehmer zu den Vorschlägen, insbesondere auch kommunale Betreiber von Verteilnetzen.

Kritik wird unter anderem an der geplanten Verschärfung der Zugangskriterien für das so genannte vereinfachte Verfahren geäußert, nach dem sich kleine Netzbetreiber dem aufwändigen Effizienzvergleich aller Netzbetreiber nicht unterwerfen müssen. Die in den Eckpunkten erwähnte Absenkung der Kriterien für kleine Netzbetreiber (von 30 000 Endkunden bei Strom auf 15 000 Endkunden bei Strom bzw. 15 000 Endkunden bei Gas auf 7 500 Endkunden bei Gas) führt demnach dazu, dass eine unbekannte Anzahl kleiner Netzbetreiber zukünftig in das Prozedere des Effizienzvergleiches fallen. Bisher haben diese Unternehmen am vereinfachten Verfahren teilgenommen. Sowohl für diese Unternehmen als auch für die Bundesnetzagentur erhöhen sich der bürokratische und der finanzielle Aufwand in einem unbekanntem, jedoch erheblichen Maß.

Weiter wird kritisiert, dass das Prinzip „best of four“, nach dem bislang bei den verschiedenen Methoden zur Effizienzwertermittlung der beste Effizienzwert für einen Netzbetreiber angenommen wird, dem Prinzip des Durchschnittswertes weichen soll. Die Beibehaltung des Prinzips „best of four“ sei notwendig, um die immanenten Unterschiede zwischen nichtparametrischen und parametrischen Methoden sowie die Kostenkalkulation gemäß Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) und § 14 ARegV bei der Effizienzwertermittlung abzufangen. Eine unmittelbare Folge der Abkehr von diesem Prinzip wäre unter anderem, dass ein Netzbetreiber, der in das Netz investiert, automatisch seinen Effizienzwert verschlechtert.

Neben den Investitionen in die Energiewende sind enorme Ersatzinvestitionen in die Verteilnetze aufgrund der bestehenden Altersstruktur notwendig. Hierbei steht vor allem der Westen Deutschlands vor einer Welle an Ersatzinvestitionen.

Die Ersatzinvestitionen unterliegen gewöhnlich einem zyklischen Verhalten; die Substanzerhaltung erfolgt somit in der Praxis wellenförmig. Bei einer kalkulatorischen Abschreibungsdauer von 40 Jahren, wie z. B. für die Netzleitungen, steht ein Verteilnetzbetreiber mit einem Anlagenalter von z. B. 35 Jahren kurz vor einem hohen Bedarf an Ersatzinvestitionen. Für diese Anlagengüter erhält der Netzbetreiber eine kalkulatorische Abschreibung, die der Finanzierung von Investitionen dienen kann. Aus Effizienzgründen ist es jedoch sinnvoll, Anlagengüter erst zum Ende ihrer technischen Nutzungsdauer zu ersetzen. Auch erst dann sind diese über die Rückflüsse aus der Abschreibung vollständig finanziert worden. Ein vorzeitiger Ersatz ist ökonomisch und volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.

Die Verteilnetzbetreiber sind bereits durch die kapitalkostenintensiven Investitionen für den Ausbau der Netze im Rahmen der Energiewende äußerst stark belastet. Die Abschreibungen aus den Bestandsnetzen werden bereits für den Energieerzeugung bedingten Netzausbau verwendet und stehen den Ersatzinvestitionen nicht mehr vollumfänglich zur Verfügung.

Die Erlöse der Netzbetreiber werden in der aktuellen Ausgestaltung der ARegV noch zu einem wesentlichen Teil aus den tatsächlichen Kosten des Unternehmens abgeleitet. Als Grundlage dient im Wesentlichen die handelsrechtliche Gewinn- und Verlustrechnung jeweils für die Tätigkeiten der Strom- und Gasverteilung. Diese bilden die so genannten OPEX (operative Kosten) ab.

Da die Kosten des Basisjahres die Grundlage der Kosten für die gesamte Regulierungsperiode bilden, werden zusätzliche Anforderungen an den Netzbetreiber nicht vergütet. Als Ausnahme ist hier lediglich der Erweiterungsfaktor zu nennen. Dieser kann vom Netzbetreiber beantragt werden, wenn es zu erheblichen Veränderungen der Versorgungsaufgaben (Parameter bedingt) kommt.

Auf die Netzbetreiber ist in den vergangenen Jahren jedoch eine Vielzahl von neuen Aufgaben dazugekommen. Diese Aufgaben sind vor allem personalkostenintensive Sachverhalte. Die zusätzlichen Kosten können durch die Netzbetreiber nicht verdient werden (Basisjahreffekt). Dieser Basisjahreffekt wird durch die Effizienzwertbestimmung sowie den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor noch verschärft. Sollte ein Netzbetreiber keine 100-prozentige Effizienz im Basisjahr erhalten haben, muss er über den Zeitraum einer Regulierungsperiode diese „Ineffizienz“ abschmelzen. Hierbei werden jedoch die oben genannten gestiegenen Anforderungen innerhalb der Regulierungsperiode nicht mehr berücksichtigt.

Im Rahmen der Kostenprüfung durch die Regulierungsbehörden werden gemäß den Grundsätzen der StromNEV bzw. Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV) die von den Netzbetreibern angesetzten Kosten geprüft. Ein wesentlicher Verfahrensschritt ist dabei die Festlegung einer risiko- und marktadäquaten Eigenkapitalverzinsung durch die Bundesnetzagentur. § 7 Absatz 6 StromNEV bzw. GasNEV sieht vor, dass die Bundesnetzagentur vor Beginn einer Regulierungsperiode, durch Festlegung nach § 29 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) über die Eigenkapitalzinssätze nach § 21 Absatz 2 EnWG entscheidet. Diese Zinssätze werden auf das bei den Netzbetreibern gebundene betriebsnotwendige Eigenkapital angewendet und enthalten neben der Vergütung für die Kapitalbindung einen kalkulatorischen Gewinn für den Netzbetreiber.

Infolge der Finanz- und Eurokrise sind die Renditen für festverzinsliche Wertpapiere seit dem Jahr 2008 auf ein historisch einmalig niedriges Niveau gesunken („Zinsloch“). Die Risikozuschläge, die die Kapitalgeber für ihre Geldanlagen in risikobehaftete Investments fordern, sind jedoch nachweislich deutlich

gestiegen. Die beschriebene Methodik zur Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes bildet diese Effekte jedoch nicht ab. Die Ermittlung des risikolosen Basiszinssatzes erfolgt über einen zehnjährigen Beobachtungszeitraum und damit vergleichsweise kurzfristig.

Zur Novellierung der ARegV ist die Bundesregierung entsprechend § 21a EnWG vorbehaltlich der Zustimmung des Bundesrates ermächtigt; eine Beteiligung des Deutschen Bundestages findet nicht statt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie plant die Bundesregierung bei der Novellierung der ARegV die Ersatzinvestitionen zu berücksichtigen?
2. Hält die Bundesregierung das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell der Investitionskostendifferenz für geeignet, den Zeitverzug in den Verteilnetzen vollständig zu beseitigen (vgl. Bundesratsdrucksache 447/1/13, Empfehlungen der Ausschüsse zur Bundessratssitzung am 5. Juli 2013), und wie begründet die Bundesregierung ihre Einschätzung?
3. Wie plant die Bundesregierung bei der Novellierung der ARegV zukünftig die steigenden Anforderungen an die Netzbetreiber innerhalb einer Regulierungsperiode zu berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf die Personalkostenentwicklung?
4. Wie viele Netzbetreiber nahmen bislang am vereinfachten Verfahren nach § 24 ARegV teil (bitte nach Stromnetzen, Gasnetzen und Bundesländern sowie bei länderübergreifenden Netzen nach dem Sitz des Unternehmens aufschlüsseln)?
5. Wie viele Netzbetreiber erfüllen die Kriterien für die Teilnahme am vereinfachten Verfahren nach § 24 ARegV (bitte nach Stromnetzen, Gasnetzen und Bundesländern sowie bei länderübergreifenden Netzen nach dem Sitz des Unternehmens aufschlüsseln)?
6. Wie viele Netzbetreiber, die nach geltender ARegV am vereinfachten Verfahren teilnehmen, würden nach Kenntnis der Bundesregierung nach Absenkung der Zugangskriterien entsprechend der Eckpunkte des BMWi nicht mehr am vereinfachten Verfahren teilnehmen können (bitte nach Stromnetzen, Gasnetzen und Bundesländern sowie bei länderübergreifenden Netzen nach dem Sitz des Unternehmens aufschlüsseln)?
7. Wie viele kommunale Unternehmen wären hiervon nach Kenntnis der Bundesregierung betroffen?
8. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über Abschätzungen zum bürokratischen, personellen und finanziellen Mehraufwand bei Unternehmen, die bislang am vereinfachten Verfahren teilgenommen haben und sich nach Verschärfung der Zugangskriterien dem regulären Effizienzvergleich unterziehen müssten?
9. Sollte die Bundesregierung keine Kenntnisse hierüber besitzen, auf welche Erkenntnisse oder Überlegungen stützt sie die Annahme der wirtschaftlichen Durchführbarkeit der Teilnahme am regulären Effizienzvergleich für kleine Netzbetreiber, die bislang am vereinfachten Verfahren teilgenommen haben?
10. Inwiefern deckt sich nach Auffassung der Bundesregierung die bürokratische und finanzielle Mehrbelastung kleiner Netzbetreiber durch einen Wegfall der Möglichkeit zur Teilnahme am vereinfachten Verfahren mit dem ausgesprochenen Ziel der Anreizregulierung, die Kosten zu senken?

11. Mit welchem Mehraufwand rechnet die Bundesregierung bei der Bundesnetzagentur nach Verschärfung der Zugangsbedingungen zum vereinfachten Verfahren entsprechend den Eckpunkten des BMWi, und wie stellt sich dieser Mehraufwand im Einzelnen dar hinsichtlich des
 - a) bürokratischen Mehraufwands,
 - b) finanziellen Mehraufwands,
 - c) Personalbedarfs?
12. Wie wird der Effizienzwert eines Netzbetreibers der Verteilnetzebene durch die Bundesnetzagentur konkret und exakt ermittelt (bitte anhand eines fiktiven Beispiels darstellen)?
13. Welche Kenntnisse über Abschätzungen der Auswirkungen einer Abkehr vom Prinzip „best of four“ hin zu einem Durchschnittswert der Methoden bei der Effizienzwertermittlung hat die Bundesregierung hinsichtlich
 - a) der durchschnittlichen Absenkung der Effizienzwerte bundesweit,
 - b) der durchschnittlichen Absenkung der Effizienzwerte nach Bundesländern (bei länderübergreifenden Netzen bitte mit Angabe des Sitzes des Unternehmens),
 - c) der durchschnittlichen Absenkung der Effizienzwerte nach Netzbetreibern (Gas und Strom),
 - d) der durchschnittlichen Absenkung der Effizienzwerte nach Stromnetzebene?
14. Mit welchen finanziellen Auswirkungen rechnet die Bundesregierung bei Einführung des Prinzips des Durchschnittswertes beim Methodenvergleich der Effizienzwertermittlung
 - a) auf die Netzbetreiber,
 - b) auf die Höhe der Netzentgelte?
15. Bis zu welcher minimalen Unterbrechungszeit plant die Bundesregierung, das Monitoring von Versorgungsunterbrechungen von weniger als drei Minuten auszuweiten?
16. Wie stellt sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Entwicklung des sektoralen Produktivitätsfortschritts seit Beginn der Regulierung im Verhältnis zum Verbraucherpreisindex dar, und wie schätzt die Bundesregierung die Entwicklung dieses Verhältnisses für die kommenden Jahre ein?
17. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der Antwort zu Frage 16?
18. Plant die Bundesregierung, Netzbetreiber weiterhin durch den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor bei gleichzeitig gestiegenen energiewendebedingten Herausforderungen zu belasten, und wie begründet die Bundesregierung ihre Planung?
19. Was plant die Bundesregierung konkret zur Vereinfachung der Handhabung bei der Prüfung des Umlaufvermögens?
20. Mit welchem Mehraufwand bei der Datenerhebung bei den Netzbetreibern rechnet die Bundesregierung durch ein gezieltes Monitoring zum Investitionsverhalten, und inwiefern sind nach Kenntnis der Bundesregierung die bisher bei den Netzbetreibern eingeholten Daten bereits geeignet, ein derartiges Monitoring durchzuführen?

21. Plant die Bundesregierung, bei der Novellierung der ARegV Zinseffekte aus der Finanz- und Eurokrise bei der Festlegung der Eigenkapitalverzinsung zu berücksichtigen?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, warum nicht?

Berlin, den 15. Juli 2015

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

