



Prof. Dr. iur. Dr. rer.pol. Christian Kirchner, LL.M. (Harvard)
Humboldt-Universität zu Berlin
Juristische Fakultät / Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Anreizregulierung in Netzsektoren

Referat im Rahmen des 42. Freiburger Verkehrsseminars
„Anreizregulierung in Netzwirtschaften: Theorie und Praxis“
am 1. und 2. Oktober 2009



Disposition

1. Einführung
2. Problemstellung und Annahmen
3. Regulierungsalternativen
4. Das Informationsproblem
5. Die Problematik der Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungserbringung
6. Anreize für Netzinvestitionen
7. Anreizregulierung im Telekommunikationssektor
8. Anreizregulierung im Stromsektor
9. Anreizregulierung im Eisenbahnsektor
10. Fazit und Ausblick



1. Einführung

- Auswirkungen der Entgeltregulierung im Rahmen der sektorspezifischen Netzzugangsregulierung auf
 - den Wettbewerb auf nachgelagerten Märkten
 - auf Netzinvestitionen
- Anreizregulierung, die mit Preisobergrenzen (*price cap regulation*) oder Erlösobergrenzen (*return cap regulation*) gilt anderen Regelungsformen gegenüber als überlegen.
 - Anreize für kosteneffizienten Netzbetrieb
 - Senkung der Regulierungskosten durch Verzicht auf jährliche Kostenkontrollen und Verminderung der Informationsasymmetrie zwischen Regulierungsbehörde und reguliertem Unternehmen



2. Problemstellung und Annahmen

Problemstellung

- Ausloten möglicher Schwachstellen der Anreizregulierung
- Modifizierung der Anreizregulierung in verschiedenen Netzsektoren

Annahmen

- Annahme systematisch unvollständiger Information
- Rationalitätsannahme (bei allen Akteuren)



3. Regulierungsalternativen

- Regulierung des Entgeltes für den Zugang zu Netzen als Sonderform der Mißbrauchsregulierung mit Auswirkungen auf
 - den Wettbewerb auf den nachgelagerten Märkten
 - die Kosteneffizienz des Netzbetriebs
 - Neuinvestitionen in das Netz

- Kostenbasierte Regulierungsalternativen
 - moralisches Risiko (*moral risk*) auf seiten der regulierten Unternehmen in Gestalt von Kostenerhöhungen oder unterlassenen Kostensenkungen
 - kostspielige Regulierung, da die Verminderung der Informationsasymmetrie mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist

- Anreizregulierung



4. Das Informationsproblem (1)

- Informationssymmetrie zwischen reguliertem Unternehmen und Regulierungsbehörde: Informationsvorsprung des regulierten Unternehmens (traditionelle Position)
- Informationssymmetrie zwischen reguliertem Unternehmen und Regulierungsbehörde: Informationsvorsprung der Regulierungsbehörde in Bezug auf Vergleichsmärkte und andere Technologien (neue Position)
- Informationsprobleme sowohl bei der Regulierungsbehörde als auch beim regulierten Unternehmen mit Blick auf Neuinvestitionen (neue Position)



4. Das Informationsproblem (2)

Das Informationsproblem bei der Anreizregulierung

- Erhebung der Preise und der Istkosten ist möglich, aber diese sind nicht sehr aussagefähig (Pfadabhängigkeiten)
- Problem der Bestimmung des X-Faktors (Rationalisierungspotential)
- Bestimmung vergleichbarer Netze (Benchmarking) problematisch
- Unsicherheiten in Bezug auf technologische Obsoleszenz des Netzes, auf Marktentwicklungen (Auslastungsfaktor), auf technologische Innovationen
- Unterschiedliche Informationsprobleme können entweder von



5. Das Problem der Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

- Lösung der genannten Informationsprobleme erforderlich
- Probleme beim Benchmarking (insbesondere bei Stromnetzen und Schienennetzen)
- Sonderprobleme: Änderungen der Netzstruktur oder der verwendeten Technologie
 - Beispiele im Telekommunikationssektor
 - Übergang vom Kupferkabel zur Glasfaser
 - Umstellung auf das IP-Protokoll)
 - Beispiele im Stromsektor
 - neue Übertragungstechnologien für Fernleitungen



6. Das Problem der Anreize für Netzinvestitionen

- Das unternehmerische Risiko bei Neuinvestitionen in das Netz
 - Informationsprobleme beim Investor
 - Marktrisiken
 - Regulierungsrisiken
 - Umgang mit dem unternehmerischen Risiko seitens der Regulierungsbehörde
 - Abstimmung der Investitionen zwischen Regulierungsbehörde und reguliertem Unternehmen (Beispiel: Stromsektorregulierung im Vereinigten Königreich)
 - Entwicklung von Regulierungsalternativen für ‚neue Netze‘



7. Anreizregulierung im Telekommunikationssektor

- Grundlagen der Anreizregulierung in § 31 Abs. 1 TKG
 - langfristige zusätzliche Kosten
 - angemessener Zuschlag für die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten (einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals (§ 31 Abs. 1 – 3 TKG i.V.m. §§ 30 Abs. 1 Satz 1 und § 32 Nr. 1 TKG))
 - ausnahmsweise: Vergleichsmarktbetrachtung oder Kostenmodelle (§§ 33 und 35 Abs. 1 TKG)
- Kritik: statische Betrachtungsweise unter Ausblendung der Unsicherheiten (Marktentwicklungen, Technologieentwicklungen)
- Problematik bei der Anwendung der KeL-Maßstäbe auf ‚neue



8. Anreizregulierung im Stromsektor (1)

- Beginn der Anreizregulierung durch Inkrafttreten der AnreizregulierungsVO (ARegV) am 1.1.2009
- Gesetzgeberische Grundlage: § 21 a EnWG
 - Zielsetzung der Anreizregulierung nach dieser Norm:
 - Rationalisierung und Kostensenkung
 - Beachtung gesetzlicher Qualitätsvorgaben für die Sicherheit und die bedarfsgerechte Erweiterung der Netze
 - Anreizmechanismus: bei Übererfüllung der Effizienzziele Erwirtschaftung zusätzliche Gewinne möglich (aber Berücksichtigung für die Bestimmung des X-Faktors der Folgeperiode)



8. Anreizregulierung im Stromsektor (2)

- Probleme der Anreizregulierung im Stromsektor:
 - Heterogenität der Branche, insbesondere bei den Verteilernetzen
 - unterschiedliche Kostenstrukturen
 - Sonderproblem: Quersubventionierung von defizitären Bereichen der kommunalen ‚Daseinsvorsorge‘ bei Stadtwerken (Zielkonflikte!)
 - Stromnetze weitgehend abgeschrieben bei hohem Bedarf an Ersatzinvestitionen
 - Probleme beim internationalen Benchmarking
 - Probleme bei der Bildung von Strukturklassen
 - Lobbydruck für Erleichterung der Regulierung für kleine



9. Anreizregulierung im Eisenbahnsektor (1)

- Ausgangspunkte der Diskussion um die Anreizregulierung im Eisenbahnsektor:
 - Art. 6 Abs. 2 – 5 der Richtlinie 2001/14/EG
 - Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland am 26. Juni 2008 wegen nicht ordnungsmäßiger Umsetzung von eisenbahnrechtlichen Richtlinien [bei denen es im Kern um die Unabhängigkeit des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU) geht]
 - keine Anreizregulierung im AEG
 - Anzelelemente für die Hebung von Rationalisierungsreserven beim Netzbetrieb durch Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV)



9. Anreizregulierung im Eisenbahnsektor (2)

- Besonderheiten beim Betrieb von Netzen im Eisenbahnsektor
 - Netze historisch gewachsen (Einfluß außerökonomischer Faktoren)
 - öffentliche Zuschüsse für die Netzerhaltung (geregelt durch LuFV)
 - Kaum Möglichkeit der Erwirtschaft der Kapitalkosten durch das EIU
- Gegenwärtige Diskussion um die Einführung einer Anreizregulierung durch Novellierung des AEG
 - juristische Diskussion: Erfüllung der Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 bis 5 RL 2001/14/EG durch die LuFV?
 - Anreize für weitere Effizienzsteigerungen durch AEG-Anreizregulierung neben den LuFV?



10. Fazit und Ausblick

- Offene Informationsprobleme
 - Die bisherigen Ansätze sind im wesentlichen komparativ-statisch und berücksichtigen nicht hinreichend die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus von Netzen
- Sektorspezifische Besonderheiten
 - Die Erfolge der Anreizregulierung im Telekommunikationssektor lassen sich nicht unmodifiziert auf andere Netzsektoren übertragen
- ‚neue Netze‘