

Analyse & Hintergrund

Der richtige Umgang mit Regulierungsdaten

Ralph Kremp, Hartmut Müller – Büro für Energiewirtschaft und Technische Planung GmbH (BET)

Die Regulierung der Netzkosten ist eine der zentralen Änderungen der Energiewirtschaftsreform. So mussten zum 31. Oktober 2005 im Strombereich bzw. zum 30. Januar 2006 im Gasbereich Genehmigungsanträge bei der zuständigen Regulierungsbehörde eingereicht werden, in deren Rahmen eine ausführliche Dokumentation der Kalkulation sowie sämtlicher bewertungsrelevanter Parameter durchgeführt wurde. Während nun im laufenden aktuellen Genehmigungsverfahren einzelne Bewertungsparameter überprüft werden (z.B. Berechnung der Eigenkapitalverzinsung, Abschreibung oder die Behandlung von Netzübernahmen), ist ein weiterer zentraler Bestandteil der Netzkostenregulierung das Vergleichsverfahren. Gemäß § 21 EnWG sollen dabei Vergleiche sowohl von Netzentgelten als auch von Kosten und Erlösen durchgeführt werden. Bereits beim Überschreiten von Durchschnittswerten ist der Vermutungstatbestand begründet, dass eine effiziente Leistungsbereitstellung nicht gegeben sei. Relevant ist somit nicht nur die eigene Kostensituation, sondern diese im Vergleich zu anderen Unternehmen.

Die Netzkostenregulierung bewegt sich somit zukünftig in einem Dreieck (siehe Grafik 1). Da es objektive strukturelle Unterschiede zwischen den verschiedenen Versorgungsunternehmen gibt, müssen diese in einem ersten Schritt identifiziert werden. Hierzu ist die Erfassung von **Kosten- und Strukturdaten** ein wichtiger Bestandteil. In einem zweiten Schritt (Effizienz-

messung) geht es jedoch sodann um eine **Angemessenheitsprüfung**, bei der untersucht wird, ob die jeweiligen Kosten – unter Berücksichtigung der strukturellen Bedingungen – dem Niveau eines effizienten Unternehmens entsprechen.

Als dritter Schritt werden die Vergleichsergebnisse in eine **Regulierungsentscheidung** überführt.

Bei der **Anreizregulierung** werden ausgehend von einem regulierten Startniveau Vorgaben gemacht, bei denen die entsprechenden Absenkungen unter Berücksichtigung der Inflationsrate durch einen **allgemeinen Anpassungsfaktor X_1** sowie einen **unternehmensindividuellen Anpassungsfaktor X_2** bestimmt werden. Die Bundesnetzagentur schlägt in einem Referenzbericht vom 26. Januar 2006 den für alle Unternehmen gültigen **X_1 -Faktor mit 2,54% p.a.** vor. Die unternehmensindividuelle X_2 -Faktor soll über ein **Verfahren der Effizienzmessung (z.B. DEA, COLS, MOLS oder SFA)** festgesetzt werden (siehe Grafik nächste Seite).

Die Datenerhebung der Bundesnetzagentur zum Vergleichsverfahren/Anreizregulierung dient somit genau den o.g. Zwecken. Einerseits werden Informationen über Kosten und Erlöse erhoben, die der Beurteilung der aktuellen Netzentgelte dienen sollen. Andererseits werden jedoch zurzeit auch Vorbereitungen zur Einführung der Anreizregulierung getroffen. Hierzu sind noch methodische Fragen zur **Art und Weise der Effizienzmessung** durch die Bundesnetzagentur im Detail zu klären sowie **kostenrelevante Strukturparameter** zu identifizieren.

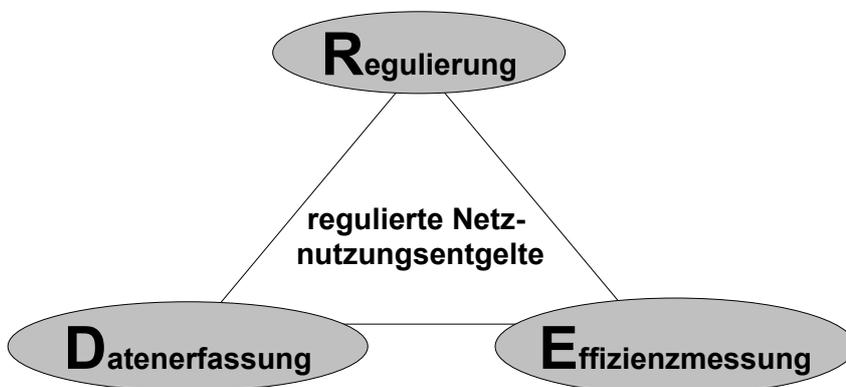


Abb.1 Regulierungsdreieck

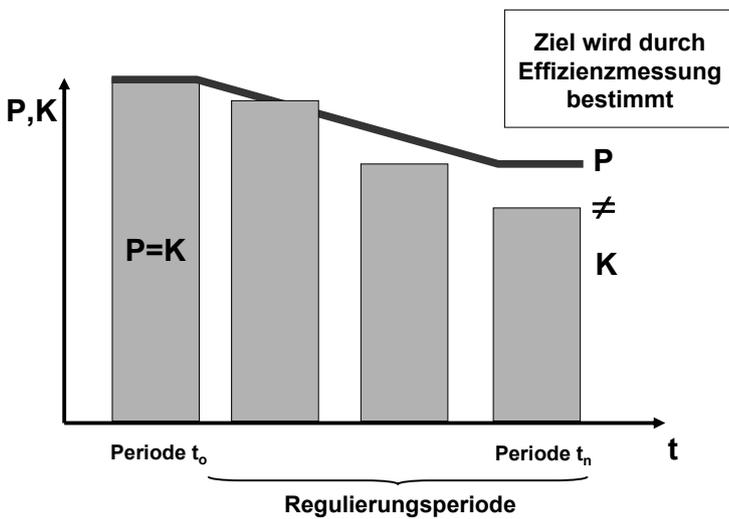
Bedeutung der Regulierungsdaten

BET setzt sich bereits seit über 2 1/2 Jahren intensiv mit der anstehenden Anreizregulierung – insbesondere mit der Effizienzanalyse und den kosten-treibenden Strukturmerkmalen – im Strom- und Gasbereich auseinander. Hierbei wurde ausgehend von Kalkulationen der Netzentgelte eine umfassende **Datenbank** aufgebaut, in der detaillierte Kosten- und Strukturinformationen von rund 150 Versorgungsunternehmen aller Größenordnungen enthalten sind.



Regulierungsdaten

Schema der Anreizregulierung (Abb.2)



$$PC_t = PC_{t-1} * (1 + VPI - X_1 - X_2)$$

$$RC_t = RC_{t-1} * (1 + VPI - X_1 - X_2 + \Delta)$$

PC = Price Cap (Preisbegrenzung)
 RC = Revenue Cap (Erlösbegrenzung)
 t = Zeitindex
 VPI = Verbraucherpreisindex (Inflationskomponente)
 X₁ = allgemeiner Produktivitätsfortschritt der Branche
 X₂ = individuelle Effizienzsteigerungsrate
 Δ = Wachstumsfaktor
 P = Preise
 K = Kosten

Quelle: BET

Die Erfahrungen der BET haben dabei gezeigt, dass nicht nur die einheitliche Datendefinition sowie deren Interpretation, sondern insbesondere auch die Datenqualität bzw. Plausibilität zwischen den verschiedenen Unternehmen von essentieller Bedeutung ist und diese zudem sehr stark streut. Unplausible Datensätze verzerren dabei nicht nur die Aussagekraft für das jeweilige Unternehmen, sondern können zu Fehlregulierungen für sämtliche Vergleichsunternehmen (Effizienzverschiebungen von über 20%) führen. Aus diesem Grund ist die **Datenplausibilisierung** bzw. – aus Sicht der Netzbetreiber – hinreichende Auseinandersetzung mit dem Prozess der Regulierungsdatengewinnung von entscheidender Bedeutung.

Die durch die Bundesnetzagentur erhobenen Daten mussten durch die Netzbetreiber in ein Erfassungsprogramm eingegeben und in elektronischer Form über eine XML-Datei an die Bundesnetzagentur übermittelt werden. Diese **Datenerfassung** und die damit verbundenen Datendefinitionen waren jedoch mit zahlreichen Schwächen versehen.

So wurde im Strombereich beispielsweise je Netzebene sowohl

nach der Anzahl der Entnahmestellen als auch der Anzahl der Zähler gefragt. Für die Entnahmestellen wurde jedoch gefordert, dass diese in Mehrfamilienhäusern der Anzahl der Zähler zu entsprechen habe. Dass es sich aus netztechnischer Sicht beim Hausanschluss um eine physikalische Entnahmestelle handelt, wurde nicht berücksichtigt; die Anzahl der Hausanschlüsse wurde gar nicht abgefragt.

Bei der Angabe der Flächen verwies die Bundesnetzagentur auf amtliche Flächenstatistiken. Hierbei mussten entsprechende Gemeindegrenzungen angegeben werden. Diese Daten wurden in der Vergangenheit durch die Netzbetreiber jedoch nicht vorgehalten. Erste Auswertungen der BET haben gezeigt, dass die im Rahmen des Erfassungsprogramms angegebenen Flächen zum Teil um mehr als 50% von den tatsächlich vorhandenen Konzessionsgebietsflächen abweichen. Diese Beispiele für Fehlfragen ließen sich noch um eine Reihe weiterer Punkte ergänzen.

Im Ergebnis kann also stark bezweifelt werden, dass durch die aktuelle Datenabfrage der Bundesnetzagentur die tatsächlichen strukturellen

Gegebenheiten der Netzbetreiber korrekt erfasst werden und somit belastbare Aussagen hinsichtlich der Effizienz bzw. der Regulierungsergebnisse zu erwarten sind. Vor diesem Hintergrund können **Fehlregulierungen** nicht ausgeschlossen werden, die ggf. aufgrund des nicht stringenten analytischen Vorgehens gerichtlich anfechtbar sind.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Datenplausibilisierung. Die Bundesnetzagentur hat die ihr übermittelten Daten einer automatischen **Plausibilitätsprüfung** unterzogen. Dabei wurden zunächst Überprüfungen auf fehlende Werte (Nullwerte) vorgenommen und in einem zweiten Schritt durch entsprechende Verknüpfungen Plausibilitätsprüfungen durch Vergleich einzelner Kennzahlen vorgenommen. Den jeweiligen Netzbetreibern wurden dann – weitgehend automatisiert – in entsprechenden Schreiben die Punkte genannt, die aus Sicht der Bundesnetzagentur zu Unplausibilitäten geführt haben.

Demgegenüber haben die Erfahrungen von BET eindrucksvoll gezeigt, dass eine automatisierte Datenplausibilisierung zwar wichtige Hinweise zur Datenplausibilität geben kann, ►►

Regulierungsdaten

jedoch eine individuelle Betrachtung der Zahlen, ggf. entsprechende manuelle Plausibilitätsrechnungen sowie das persönliche Gespräch mit den Unternehmen zwingend erforderlich sind.

Dies liegt u.a. daran, dass in automatisierter Form lediglich Signale generiert werden können, wenn beispielsweise bestimmte Durchschnittswerte überschritten werden. In Abhängigkeit von den strukturellen Gegebenheiten können jedoch einzelne Parameter eines einzelnen Netzbetreibers, bezogen auf die Gesamtheit der Daten, zwar nahe des Durchschnittswertes liegen, für das einzelne Unternehmen aber dennoch hochgradig unplausibel sein.

Andererseits ist auch bei signifikanten Abweichungen vom Mittelwert nicht per se davon auszugehen, dass es sich um einen unplausiblen Datensatz handelt. Vielmehr können hierbei individuelle Besonderheiten vorliegen, die zu einer außerordentlich hohen bzw. niedrigen Merkmalsausprägung führen.

Die Lösung dieser Problematik setzt zum einen ein hohes Maß an Sachkenntnis voraus und lässt sich zum anderen häufig erst nach Rücksprache bzw. Diskussion mit dem Unternehmen abschließend klären.

Aus Sicht der Netzbetreiber geht es im Vorfeld der anstehenden Anreizre-

gulierung nicht nur darum, die Daten, die an die Bundesnetzagentur zu übermitteln sind, zu plausibilisieren, sondern sich ebenfalls **individuell vorzubereiten**. Dabei reicht es nicht aus, lediglich eine Analyse der Kennzahlen zu betreiben, die die Bundesnetzagentur derzeit erhebt.

Es empfiehlt sich vielmehr eine erweiterte Betrachtung. Einige relevante kostentreibende Strukturfaktoren werden derzeit von der Bundesnetzagentur noch nicht berücksichtigt, obwohl darin erhebliche Kostenunterschiede begründet sind.

So sind beispielsweise Fragen des Tiefbaus bzw. der entsprechenden Oberfläche, unterschiedliche Aktivierungspraktiken in der Vergangenheit oder auch Fragen des Anschlussgrades im Gasbereich für die Netzbetreiber von entscheidender Bedeutung.

Auch die Tatsache, dass viele Versorger eine substituierende und oft politisch gewollte Fernwärmeversorgung aufgebaut haben, wird noch in keiner Weise berücksichtigt.

BET-Regulierungsdatencheck und Effizienzanalyse

BET hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Unternehmen die Möglichkeit zu bieten, sich mit qualitativ hochwer-

tigen Daten zu messen. Daher legt BET seit mehreren Jahren einen sehr hohen Stellenwert auf vergleichbare, konsistente und vor allem auf energie- und betriebswirtschaftliche relevante Daten. Aufgrund langjähriger energiewirtschaftlicher Erfahrungen von Ingenieuren und Kaufleuten ist es BET gelungen, die komplexen Versorgungsstrukturen ganzheitlich zu erfassen, zu analysieren und Unplausibilitäten von tatsächlichen Ineffizienzen zu unterscheiden.

Im Rahmen des **BET-Regulierungsdatenchecks** bzw. der **Effizienzanalyse** wurde folgende Vorgehensweise gewählt: Die Daten werden für die Berechnung einer intensiven Eingangskontrolle und Plausibilitätsprüfung hinterlegt. Dabei werden nicht nur die Daten bzw. Datendefinitionen der Bundesnetzagentur zum Vergleich herangezogen, sondern – aufgrund der großen Schwankungsbreite der Ergebnisse – darüber hinaus auch die vorhandenen Daten im BET-Regulierungsdatenpool.

Hierbei handelt es sich um einen mehrfach plausibilisierten und mit jedem Werk individuell abgestimmten Vergleichsmaßstab.

Im Rahmen der Auswertungen wird das Ergebnis der Plausibilisierungen dargestellt. Um zu unterscheiden, ob es sich um unplausible Eingangsdaten oder individuelle Besonderheiten handelt, hat sich die **Regulierungsampel** (siehe Grafik 3) als Beurteilungselement bewährt.

Bei entsprechenden Auffälligkeiten (gelbe oder rote Ampel) wird der Fehler bzw. die Auffälligkeit erläutert und mit Hinweisen zur Behebung versehen.

Darüber hinaus wird die Positionierung des jeweiligen Unternehmens sowie deren Auswirkungen auf die Kostenstrukturen individuell analysiert – wobei netzkostenrelevante Strukturparameter, die derzeit noch nicht durch die Bundesnetzagentur erfasst werden, nicht außen vor gelassen werden. Ziel ist es, den Unternehmen die Argumentationshilfen an die Hand zu geben, die sie im weiteren regulatorischen Prozess unbedingt benötigen. ■

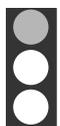
Regulierungsdatenampel (Abb.3)



- **Kennzahl ist plausibel**
- **Bei abgeleiteten Kennzahlen sowohl Nenner als auch Zähler plausibel**



- **Hinweis auf Auffälligkeit**
- **Alternative 1: Individuelle Besonderheit**
- **Alternative 2: Datenfehler**
- **Separate Klärung bzw. vertiefende Betrachtung erforderlich**



- **Datensatz unplausibel**
- **Hinweis auf Datenfehler**
- **Kurze Erläuterung zur Fehlerbehebung**