

# Regulierungsmanagement von Stromnetzbetreibern

Elfried Evers, Hamm

*Die leitungsgebundene Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland steht durch die Umsetzung der Beschleunigungsrichtlinie für die Strom- und Gaswirtschaft vor einem Paradigmenwechsel. Der verhandelte Netzzugang, bei dem sich die Netzbetreiber nur im Bedarfsfall vor Kartellämtern oder Zivilgerichten für ihre Netzzugangsregeln und -entgelte rechtfertigen mussten, wird durch einen Regulierer ersetzt. Diese staatliche Behörde wird mit erheblicher Eingriffsintensität ausgestattet. Damit stehen die deutschen Netzbetreiber vor der gleichen Situation, die die Netzbetreiber in den anderen europäischen Ländern schon im Rahmen der ersten Liberalisierungswelle 1998 getroffen hat. So können die Erfahrungen dort für die deutschen Netzbetreiber beim Umgang mit Regulierern nutzbar gemacht werden. Die generelle Ausgestaltung des regulatorischen Rahmens kann ein einzelnes Unternehmen kaum beeinflussen, sehr wohl jedoch die individuelle Unternehmensdarstellung und die Kommunikationsform. Dies erfordert von jedem Netzbetreiber ein Regulierungsmanagement und die Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle mit geregelten Zuständigkeiten und Befugnissen, die die Kommunikation mit der Regulierungsbehörde ausschließlich übernimmt.*

**D**ie Auswirkungen der Regulierung auf das einzelne Unternehmen werden einer der wichtigsten Einflussfaktoren für den wirtschaftlichen Erfolg sein. Auch für Netzbetreiber, die unter die Vereinfachung nach der „de minimis-Regelung“ fallen, werden zur Umsetzung der informellen Entflechtung organisatorische Maßnahmen notwendig. Der Netzbetreiber muss seine Netzdienstleistungen an Kunden zu akzeptierten Bedingungen vermarkten. Jeder Netzbetreiber braucht also einen Netzbetrieb, der unabhängig vom Energievertrieb aufgestellt ist. Gerade kleinere Unternehmen haben Probleme, aus dem Personalbestand eine passend qualifizierte Kraft für diese Aufgabe zu finden, ohne den Energievertrieb zu schwächen. Das notwendige kaufmännische „Gespür“ steht jedoch häufig im jetzigen Netzpersonal nicht zur Verfügung. Diese zwingende Personalentscheidung steht bei vielen Unternehmen noch aus. Neben kaufmännischen und technischen Know-How wird für den Umgang mit der Behörde auch juristische Kompetenz von Nöten sein. Die Stelle muss dem Netzbetrieb zugeordnet sein, allenfalls noch einem gemeinsamen Bereich, und dieser Stelle darf keine Funktion im aktiven Energievertrieb zugeordnet sein.

Eine typische Vertriebsfunktion ist die Festlegung der Preise für die Dienstleistung. Im „Quasi“-Monopol Netzzugang trifft nicht jeder Kunde einzeln die Entscheidung, ob Preis und Dienstleistung in einem angemessenen Verhältnis stehen, sondern der Preis und die Netzzugangsbedingungen werden nur von einem beurteilt: dem Regulierer. Als Regulierungsmanagement wird die Handhabung dieser besonderen Vertriebsfunktion des Netzbetreibers verstanden. Sie umfasst also die gesamte Kommunikation zwischen Netzbetrieb und Regulierer als neue zentrale Aufgabe des Netzbetreibers. Für ein professionelles

Regulierungsmanagement müssen innerhalb des Unternehmens Zuständigkeiten und Befugnisse geregelt sein.

## Aufgaben des Regulierungsmanagers

Die Aufgaben des Regulierungsmanagers lassen sich wie folgt gliedern:

### REGTP

- Erster Ansprechpartner für Anfragen der REGTP, Vertretung der Unternehmensinteressen;

- Zentrale Steuerung, Dokumentation und Archivierung der Kommunikation mit dem Regulator;
- Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Umgang mit Auskunftsverweigerungsrechten;
- Einschätzung der Risiken sowie der Chancen, die in einer guten Zusammenarbeit mit dem Regulator liegen würden – im Rahmen der Befugnisse und Unternehmensstrategie.

### Innerbetrieblich

- Innerbetriebliche Koordination aller technischen, energiewirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Zuarbeiten;
- Erarbeitung und Dokumentation der Prozesse und Zeitabläufe („Regulierungsanleitung“);
- Erfassung der Auslegungshilfen für den neuen Rechtsrahmen, Ausführungsbestimmungen der REGTP;
- Erfahrungsaustausch mit anderen EVU, Schulung von Mitarbeitern;
- Organisation des Außenauftritts/ Internetpräsenz.

### Datenmanagement

- Sammlung, Verifikation, Abstimmung und Filterung der Daten für Informations- und Veröffentlichungspflichten;
- Besonders sensibler Umgang mit allen für die REGTP relevanten Daten (Kalkulationsgrundlagen für Netznutzungsentgelte, Strukturdaten für Effizienzvergleich).

Auch bei einer Verlagerung einiger Aufgabenteile auf die Unternehmensführung zeigt die Aufzählung, dass für eine wirkungsvolle Aufgabenerledigung – auch im innerbetrieblichen Verhältnis – die Stellung einer verantwortungsvollen Position bedarf.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass diese Aufgabe einer einzigen Person zukommt, die mit Sachverstand und Überblick die Informationsflüsse zwischen dem Regulierer und dem Unternehmen kanalisiert. Es sollten keine über das zwingend vorgeschriebene Maß hinausgehenden Informationen preisgegeben werden. Die Informatio-

nen aus Technik und kaufmännischem Bereich sind aufeinander abzustimmen und zu übermitteln. Nur so ist gewährleistet, dass die richtigen Daten in immer einheitlicher Art und Weise sowie Qualität weitergegeben werden. Eine Plausibilisierung kann nur zentral erfolgen, da viele Werte nur im Verhältnis zu anderen Zahlen (Kennzahlenbildung) in Perspektive gerückt und evtl. als fehlerhaft identifiziert werden können. Dezentral ist dies nicht leistbar. (Beispielsweise kann die Richtigkeit der absoluten Arbeit in kWh kaum beurteilt werden. Setzt man sie jedoch ins Verhältnis zu den Kosten [ct/kWh] oder der Einwohnerzahl [kWh/Einwohner], so fallen extreme Ausprägungen wesentlich leichter auf).

### Grenzen wirtschaftlicher Zumutbarkeit

Den neuen, hohen Anforderungen, die die Regulierung an die Energieversorgungsunternehmen stellt, werden eher die Strukturen in größeren Unternehmen gerecht. Zusätzlich zum erhöhten Kostendruck durch die Regulierung verursacht die EnWG-Umsetzung weitere (Fix-) Kosten. Diese treffen kleinere Unternehmen zusätzlich zu den begrenzten Personalressourcen spezifisch wesentlich höher.

Im jetzigen Marktumfeld ließen sich bei empirischen Untersuchungen innerhalb einer großen Bandbreite von Unternehmensgrößen für den Netzbereich keine signifikanten Kostendegressionen feststellen. Diese Aussage konnte bestätigt werden, egal ob Abgabe an Netzkunden, Entnahmeleistung, Einwohner oder Fläche als Parameter für die Unternehmensgröße herangezogen wurde. Werden bei den Regulierungsanforderungen bei kleinen Unternehmen die Grenzen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nicht angemessen umgesetzt, könnten sich erst durch die neuen Anforderungen im regulierten Markt Kostenoptima ab bestimmten Unternehmensgrößen einstellen. In Grenzen kompensierend wirkt, dass es Möglichkeiten gibt, für einige Tätigkeitsbereiche bei Fort- und Ausbildung, der Verfolgung der aktuellen Entwicklung der Auslegung und Ausgestaltung des Rechtsrahmens, bei der Plausibilisierung der Daten und bei der Abwicklung des Rechtsrahmens durch horizontale Kooperationen oder externe Dienstleistungen Synergien zu heben.

### Probleme der Gleichbehandlung

Bei der Umsetzung der Anreizregulierung für eine kosteneffiziente Leistungserbringung kann bei einer unzutreffenden Setzung von kostentreibenden Strukturmerkmalen die Gleichbehandlung der Netzbetreiber unterschiedlicher Unternehmensgröße noch nachhaltiger durchschlagen. Je kleiner ein Versorgungsgebiet, umso mehr können die Parameter für ein Merkmal spreizen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich bei einer integralen Kennzahl die lokalen Ausprägungen egalalisieren, steigt mit der Unternehmensgröße. Werden jedoch kostentreibende Strukturmerkmale nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt, gilt umso mehr, dass nicht erklärbare Kostenunterschiede zwischen Netzbetreibern nicht nur als Ineffizienzen deklariert werden können.

Derzeit kursierende Vorschläge für ein Effizienzmessmodell greifen nach Untersuchungen der BET zu kurz. Es werden sowohl die falschen als auch deutlich zu wenige Strukturmerkmale vorgeschlagen, die die Kostenkausalität der Versorgungsaufgabe von Netzbetreibern abzubilden versuchen. Ferner sehen wir hier noch grundsätzliche methodische Mängel. Dies mündet, gesetzt den Fall, ein solches unzureichendes Effizienzmessmodell würde zur Anwendung kommen, in einen Vergleich von Netzbetreibern, der erstens viel zu scharfe Maßstäbe anlegt und zweitens mit hinreichender Sicherheit die „falschen“ Netzbetreiber als ineffizient identifizieren würde. Dies resultiert letztlich in per se unangemessene Kürzungen von Entgelten, Erlösen und Erträgen, die überdies zum Teil eventuell effizienten Netzbetreibern auferlegt werden.

Ein weiterer Grund für nicht durch die herangezogenen Strukturmerkmale erklärbaren Kostenunterschiede sind Datenfehler durch Erfassungsfehler, nur schätzbare Datengrundlagen, unterschiedliche Datendefinitionen oder -erfassungen. Hier hat das einzelne Unternehmen durch das hierfür sensibilisierte Regulierungsmangement Einflussmöglichkeiten auf die Datengüte.

Das wirtschaftliche Ergebnis des Unternehmens hängt bei Preisregulierungsmethoden, die nicht nur auf der betriebswirtschaftlichen Kosten- und Erlöslage aufsetzen, sondern auch Effizienzen messen, von der Güte der tech-

nischen, energie- und betriebswirtschaftlichen Daten ab (siehe Grafik).

Grundlage der Effizienzmessung muss stets eine konsistente Methode der Kostenerfassung sein. Nur dann ist es möglich, Netzbetreiber, die ihre Entgelte kostenorientiert kalkulieren, auch zu vergleichen. Den Maßstab der Vergleichbarkeit bieten Strukturmerkmale und Kostentreiber, die versuchen, die Versorgungsaufgabe des individuellen Netzbetriebs zu erfassen. Denn nur Netzbetreiber mit ähnlichem Versorgungsauftrag können auch hinsichtlich ihrer Kosten gegenübergestellt werden.

## Datenmanagement

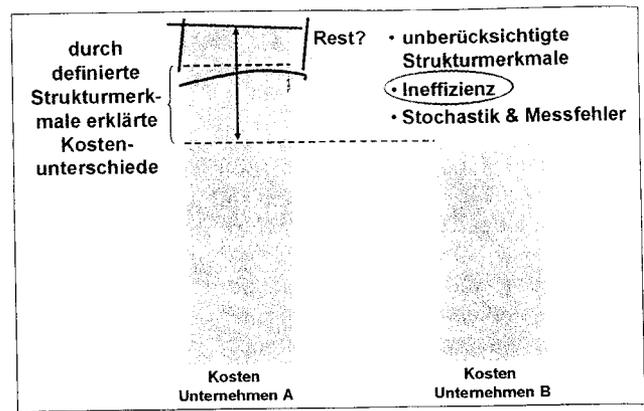
Ausgehend von den Erfahrungen aus zahlreichen Kalkulationen von Netznutzungsentgelten sowie aktuell laufenden Untersuchungen zur Effizienz wurde bei BET eine Datenbank aufgebaut, in der derzeit detaillierte Kosten- und Strukturinformationen von über 100 Stromnetzbetreibern eingehen. Erfahrungen in der Datenerhebung bei den Unternehmen zur Durchführung einer Effizienzanalyse haben gezeigt, dass einer konsistenten Datenerfassung und Plausibilisierung höchstes Augenmerk beizumessen ist. Dabei ist eine eindeutige Begriffsdefinition der zu erhebenden Informationen von entscheidender Bedeutung. Werden einzelne Sachverhalte von den zu regulierenden Unternehmen auf unterschiedliche Art und Weise interpretiert, kann dies sehr schnell im Rahmen der Effizienzmessung zu fehlerhaften Modellen und Fehlinterpretationen führen.

## Datenkonsistenz

Die Daten müssen in zweierlei Hinsicht in sich konsistent sein: Zunächst sollten sie sich auf ein einheitliches Geschäftsjahr beziehen. Technische Fakten, Strukturmerkmale und energiewirtschaftliche Daten müssen zu den betriebswirtschaftlichen Zahlen, für die erstere ja teilweise ursächlich sind, kongruent sein. Dies ist umso wichtiger, als die Erhebung Querschnittscharakter hat: Es wird nur eine zeitpunktbezogene Erhebung vorgenommen. Schwankungen, die sich von Jahr zu Jahr ergeben, finden somit (zunächst zumindest) keine Berücksichtigung. Dies führt dazu, dass zufällige Effekte im Zweifel zu Ineffizienzen führen, die bei verständiger Würdigung der Sachlage gegebenenfalls gesonderte Berücksichtigung erfahren sollten.

Ein Beispiel hierfür wären etwa annuelle Kosten durch beträchtliche Hoch-

## Prinzip jeder Effizienzmessung



wasserschäden in einem begrenzten Zeitraum. Die zweite Dimension der Datenkonsistenz bezieht sich auf die Übermittlung der tatsächlich korrespondierenden Größen. Für die Bestimmung der Netzbriefmarke beispielsweise werden Jahreskosten zur zeitgleichen Höchstlast ins Verhältnis gesetzt. Hierbei ist für die Netzkosten zu beachten, dass die Kostenwälzung je nach Sichtweise ggf. einzubeziehen oder nicht zu berücksichtigen ist. Für die Lastangaben gelten unterschiedliche Ansätze: Die VV II plus setzt in der Umspannung beispielsweise mit einem Gleichzeitigkeitsfaktor  $g = 1$  andere Maßstäbe als die aktuellen Entwürfe der Netzentgeltverordnung, die einen „echt zeitgleichen“ Lastwert zu Grunde legt. In den unteren Spannungsebenen erfolgt typischerweise keine Messung der tatsächlichen Maximallast. Hier wird diese berechnet. Je nach Methodik können die Effizienzergebnisse eines Unternehmens durch diese Ungenauigkeiten empfindlich beeinträchtigt werden, ohne dass von materieller Ineffizienz zu sprechen wäre.

Es ist hier für die Datenanforderung durch den Regulierer selbstverständlich kein Raum für Interpretationen zu lassen. Doch selbst dann ist es nicht immer einfach, die wünschenswerter Weise genau spezifizierten Daten auch tatsächlich richtig zugeordnet zu erheben und zu übermitteln.

## Datenfehler führen zu Fehlentscheidungen

Dieses Problem stellt sich daher sowohl für die zu regulierenden Unternehmen in der Weise, dass durch konsistente Daten Fehlentscheidungen vermieden werden sollen, als auch für den Regulierer insofern, als dieser zur Absicherung seiner Regulierungsentscheidungen auf konsistente Daten angewiesen sein wird. Modellberechnungen haben gezeigt, dass fehlerhafte Datensätze dabei nicht nur die Effizienzaussagen eines betroffenen Unternehmens beeinflussen, sondern auch die Ergebnisse sämtlicher Vergleichsunternehmen verzerren. Dies gilt insbesondere, wenn das Unternehmen bei den Frontier-Methoden (z. B.

Stochastic Frontier Analysis – SFA oder Data Envelopment Analysis – DEA) die Effizienzgrenze definiert.

Somit führen mangelhafte Daten – wie auch immer verursacht – zu angreifbaren Regulierungsentscheidungen; die Unternehmen selbst können außerdem im Messverfahren in beide Richtungen von ihrem „wahren“ Effizienzwert deutlich abweichen. So stellen sie ggf. entweder den Benchmark für alle anderen Unternehmen auf einem stark überhöhten und für die anderen Netzbetreiber unerreichbaren Niveau oder sind selbst extrem ineffizient. Dieser Umstand führt die gesamten Regulierungsbemühungen ad absurdum und verdient prioritäre Bemühungen aller Seiten. Die Unternehmen sind weiterhin gut beraten, ihre Daten durch Vergleiche zu verifizieren und zu plausibilisieren.

## Regulierungsmanagement kommt bedeutende Funktion zu

„Regulierungsmanagement“ ist ein Geschäftsprozess, der in die Wertschöpfungskette und somit in die Aufbau- und Organisationsstruktur des vertikal integrierten Energieversorgers Einzug halten und sich dort als feste Größe etablieren wird. Je früher die Unternehmen sich mit dieser neuen Aufgabe auseinandersetzen werden, desto professioneller und reibungsloser wird die Zusammenarbeit mit dem Regulierer in Zukunft ablaufen.

Die personelle Besetzung des „Regulierungsmanagers“ oder der „Regulierungsmanagerin“ ist davon abzugrenzen. In jedem Falle sollte jedoch diese Funktion ernst genommen und in der hierarchischen Struktur des Unternehmens nicht zu niedrig angesiedelt sein. Direkte Weisungsbefugnisse und die Sicherung von qualifizierten Mitarbeitern sind in dem Zusammenhang unerlässlich. Wie beschrieben wurde, können sich fehlerhafte Daten fatal auf die finanzielle Situation und Entwicklung des eigenen Unternehmens, aber auch auf die anderer Netzbetreiber auswirken.

