

Berücksichtigung von Besonderheiten der Versorgungsaufgabe nach § 15 ARegV

Ralf Westermann und Jürgen Nachtkamp

Eine der Hauptaufgaben der Regulierungstätigkeit ist die Festlegung der Erlösbergrenzen für Versorgungsnetze. Diese basiert auf der Effizienzmessung der Netzbetreiber durch die BNetzA. Leider waren sowohl die Durchführung als auch die Kommunikation der Ergebnisse des Effizienzvergleichs intransparent und daher nicht nachvollziehbar. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass systematisch Besonderheiten der Versorgungsaufgabe vieler Netzbetreiber unberücksichtigt blieben.

Die Anreizregulierung erfährt seitens der netzwirtschaftlichen Fachwelt Kritik seit dem ersten Verordnungsentwurf. Sie setzt harte neue Rahmenbedingungen für die Netzbetreiber. BNetzA und Landesregulierungsbehörden nutzen zudem Auslegungs- und Ermessensspielräume zur Etablierung einer strikten Regulierungspraxis. Zwar ist die BNetzA ihrer Verpflichtung rein rechtlich gesehen nachgekommen, durch sog. Anhörungen und Konsultationen die Vorgehensweisen vorzustellen. Faktisch waren dies jedoch Massenveranstaltungen ohne nennenswerte Möglichkeiten zur Rückkopplung.

Besonderheiten, die im Effizienzvergleich nicht hinreichend berücksichtigt werden

Es ist zwar festzuhalten, dass die Mittelwerte der gemessenen Effizienzwerte für Strom- und Gasnetze recht hoch liegen, trotzdem sieht sich eine beträchtliche Zahl von Netzbetreibern mit schlechten Effizienzwerten konfrontiert, die in vielen Fällen sachlich nicht gerechtfertigt sind.

Einer der wichtigsten Gründe ist darin zu sehen, dass viele dieser Netzbetreiber Besonderheiten in ihrer Versorgungsaufgabe haben, die im Benchmarking durch die gewählten Strukturparameter nicht adäquat abgebildet werden. Für derartige Fälle war

die Beantragung eines bereinigten Effizienzwerts nach § 15 ARegV als Lösungsweg vom Verordnungsgeber geschaffen worden. Die BNetzA hat auf die entsprechenden Anträge der Netzbetreiber jedoch so gut wie keine Zugeständnisse gemacht und diese insbesondere mit pauschalen Begründungen abgelehnt. Dies können die Betroffenen nicht tolerieren; vielmehr ist nun eine große Zahl von Beschwerden zu erwarten.

Es ist verständlich, dass die BNetzA sich einer Antragsflut ausgesetzt sah, da ein Großteil der Netzbetreiber (nahezu unabhängig vom individuellen Effizienzwert) von der berechtigten Vertretung ihrer Interessen Gebrauch gemacht hat. Dies rechtfertigt jedoch nicht das pauschale Ablehnen der Anträge. Die Ablehnungsbegründungen, die auf individuelle Sachverhalte eingehen, bemängeln zumeist die angeblich nicht ausreichende Darlegung der Besonderheiten oder die fehlende Begründung von Kostenkausalitäten.

Das am häufigsten vorgebrachte Argument für die Ablehnung der Anträge war, dass es zu den Eigenschaften einer Besonderheit im Sinne des § 15 gehöre, dass eben diese Besonderheit nur bei wenigen Netzbetreibern vorliege. Dabei konzentrieren sich die Regulierungsbehörden zusätzlich auf den Wortlaut im § 15 „Besonderheiten seiner

Versorgungsaufgabe“, demgemäß bestimmte Umstände „charakteristische Bestandteile“ der jeweiligen Versorgungsaufgabe seien – und somit keine „Besonderheiten“.

Dies ist dem Sinn und Wortlaut des § 15 ARegV nicht zu entnehmen. Hier muss vielmehr die Formulierung als Ganzes und in einem Zuge gewürdigt werden: Der Netzbetreiber muss nachweisen, dass „Besonderheiten seiner Versorgungsaufgabe bestehen, die im Effizienzvergleich durch die Auswahl der Parameter ... nicht hinreichend berücksichtigt wurden“. § 15 ist also eine Auffangvorschrift, die einen unzulänglichen Effizienzvergleich im berechtigten Falle nachträglich heilen soll. Dies ist unabhängig von der Frage zu beurteilen, wie viele Netzbetreiber durch diese Unzulänglichkeit benachteiligt werden. Im Zweifel kann dies sogar die Mehrheit der Netzbetreiber betreffen. Auch ist es unerheblich, ob die Besonderheit etwa für die Versorgungsaufgabe charakteristisch ist oder nicht.

Gerade im großstädtischen Bereich entstehen regelmäßig vor allem im Tiefbau deutlich höhere Kosten, als dies in weniger verdichteten Gebieten der Fall ist. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und z. B. auf die Berücksichtigung von U- und Straßenbahnen, archäologischen Funden, vielen Gewerken auf engstem Raum usw. zurückzuführen. Im Effizienzvergleich ist kein Strukturmerkmal zu finden, das diesen Besonderheiten Rechnung tragen würde.

Es ist nicht nachvollziehbar, weswegen die Mehrkosten, die diese Besonderheiten verursachen, zulasten des Netzbetreibers gehen sollen, der seine effizienten Netzkosten vollständig über Erlöse decken können soll. Wenn der erhöhte Tiefbauaufwand notwendig ist, so ist er weder ineffizient noch sind seine Kosten im Rahmen des regulären Effizienzvergleichs in die Erlösbergrenze eingeflossen.

Das zweite pauschale Argument der Behörde, worauf sie die Ablehnung der Anerkennung der Besonderheiten stützt, ist der angeblich mangelnde Nachweis von Kostenkausalität.

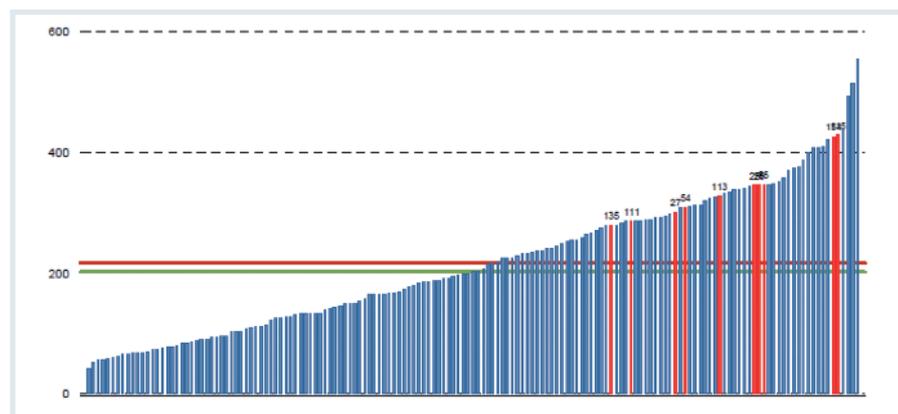


Abb. 1 Relativ hohe Kennzahlen „Kosten je versorgte Fläche“ (T€/km²) der zehn großstädtischen Gasnetzbetreiber
Quelle: [2]

täten. Die Netzbetreiber haben z. T. höchst differenziert dargelegt, welche Mehrkosten den einzelnen Besonderheiten zuzuschreiben sind, z. B. mit Hilfe von Leistungsverzeichnissen. Alternativ lagen konkrete Kosten aus Investitionsprojekten vor, oder aber es konnten – analog zur Investitionsplanung einer anstehenden Maßnahme – die Mehrkosten zumindest näherungsweise bestimmt werden. Angesichts der in der Regel kurzen Fristen sind hier sehr gute Nachweise erbracht worden, deren Validität die Behörden jedoch pauschal in Abrede stellten und somit den Nachweis als nicht erbracht bezeichneten.

„City-Effekt“: Benachteiligung städtischer Netzbetreiber

Ist die Nichtanerkennung der Kosten aufgrund von Besonderheiten der Versorgungsaufgabe nach § 15 ein allgemeines Problem, so sehen sich im Speziellen Netzbetreiber mit städtischer Versorgungsaufgabe in den Effizienzvergleichen benachteiligt. Die städtische Versorgungsaufgabe als solche ist schlichtweg teurer zu erfüllen als bei einer ländlichen Struktur. Städtische Netzbetreiber sind daher im Benchmarking nachweislich schlechter gestellt als andere Versorger. Dies trifft auf beide Sparten (Strom und Gas) zu.

Nach der vorgenannten Argumentation darf es nicht verwundern, dass die Benachteiligung einer ganzen Gruppe von Netzbetreibern, bzw. das Nichtberücksichtigen der adäquaten Strukturparameter, zu einer Flut von Anträgen nach § 15 ARegV geführt hat. Die pauschale Zurückweisung derselben ist umso unverständlicher.

Die Netzbetreiberverbände BDEW, GEODE und VKU haben im Rahmen des Projekts „Benchmarkingtransparenz 2008“ die Polynomics AG beauftragt, Auswertungen zum Effizienzbenchmarking der BNetzA durchzuführen. In den nachfolgenden Abbildungen sind Ergebnisse der durch Polynomics erstellten Berichte dargestellt. Die rot markierten Unternehmen beziehen sich auf zehn großstädtische Stadtwerke aus Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

Gasnetzbetreiber

Betrachtet man die spezifischen Kostenkennzahlen, so fällt auf, dass die großstädtischen Netzbetreiber fast durchweg deutlich teurer sind als der Durchschnitt der Unternehmen. Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel der Kennzahl „Kosten je versorgte Fläche“ in Abb. 1. Rechts im Diagramm liegen die teuren Unternehmen (auf der y-Achse gemessen in €/km²). Die rote horizontale

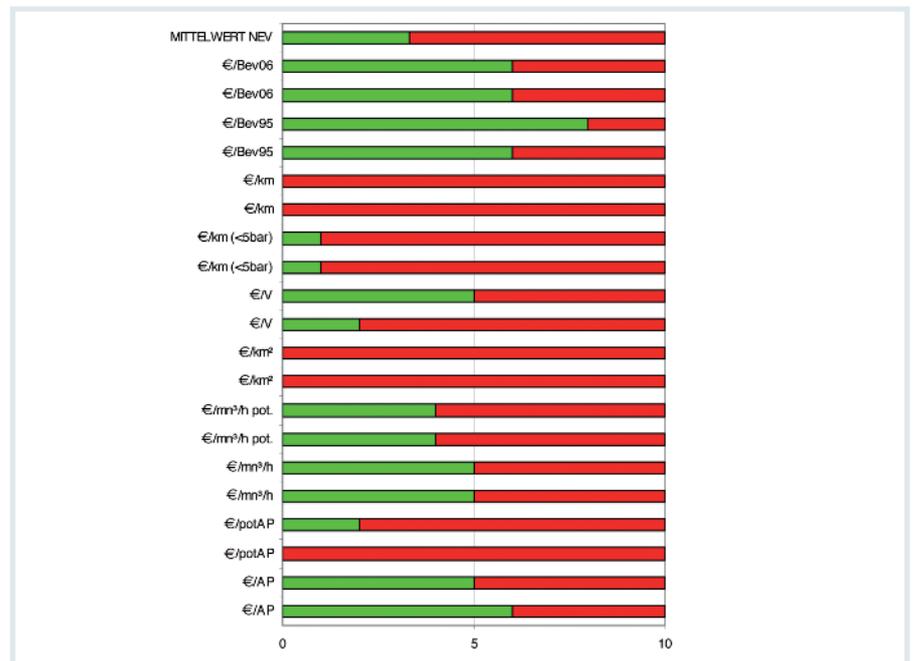


Abb. 2 Bei den im Benchmarking verwendeten Kostenkennzahlen sind die zehn großstädtischen Gasnetzbetreiber deutlich überwiegend teurer als die anderen Unternehmen

Quelle: [2], Darstellung durch BET

Markierung beschreibt den arithmetischen Mittelwert aller beteiligten Unternehmen, die grüne den Median, also die Trennlinie unterhalb und oberhalb derer sich jeweils der Hälfte der Unternehmen wiederfindet.

Es ist die deutliche Konzentration der städtischen Unternehmen zu erkennen. Logischerweise haben städtische Netzbetreiber bei einer hochkomprimierten und sehr komplexen Versorgungsaufgabe auf engem Raum auch spezifisch höhere Kosten je km². Unglücklich ist nur, dass diese Kennzahl vereinfacht gesprochen in den Effizienzmessmethoden so auch zur Anwendung kommt. Somit erscheinen die städtischen Netzbetreiber teurer, und daraus resultieren letztlich schlechtere Effizienzwerte.

Für die betrachteten zehn Unternehmen wurden nun in Abb. 2 die im Benchmarking ermittelten Kostenkennzahlen hinsichtlich ihrer Lage über oder unter der Lagemaßzahl bewertet. Ist ein Unternehmen günstiger als der Mittelwert der Verteilung, liegt es im grünen Teil des Indikator-Balkens, ist das Unternehmen teurer, so liegt es im roten Bereich. In der Zusammenfassung findet sich die oben gezeigten Darstellung Kosten pro Fläche als vollständig roter Indikator-Balken wieder. Bspw. sind in der Kennzahl Kosten/Bevölkerungsstärke 2006 sechs Netzbetreiber günstiger, vier teurer als der Median (oberer Balken) und Mittelwert (unterer Balken).

Über die durch die BNetzA verwendeten Kennzahlen hinweg ist deutlich ersichtlich,

dass der weit überwiegende Teil der Kennzahlen für die städtischen Netzbetreiber ungünstig ist. Zumeist überwiegt der rote Anteil des Balkens. Im Durchschnitt über die verwendeten Kennzahlen sind 6,7 von 10 städtischen Unternehmen teurer als die Referenz, 3,3 sind günstiger [1].

Besonders interessant sind die Ergebnisse des Effizienzvergleichs. Die bestabgerechneten Ergebnisse führen für keinen der zehn betrachteten städtischen Netzbetreiber zu einem Wert von 100 %.

Die SFA führt hier zumindest teilweise zu einigermaßen befriedigenden Ergebnissen. Stellt man (wie nachfolgend in Abb. 3 dargestellt) ausschließlich die DEA-Ergebnisse dar, so ist offensichtlich, dass diese Methode für die betrachtete Gruppe von Netzbetreibern keinen guten Beitrag liefert. Dies allein ist schon ein Beleg für die systematische Verzerrung des Benchmarking. Die SFA fungiert also hilfswise als „Auffangmethode“.

Im Rahmen von Strukturtests der Benchmarking-Ergebnisse stellt Polynomics fest, dass eine Reihe von Strukturmerkmalen existiert, die in systematischer Weise mit den Effizienzwerten im Zusammenhang stehen (lineare Regression). Dies ist bspw. für die nachfolgend dargestellte Anzahl der Messstellen je Anschlusspunkt der Fall, die bei städtischen Netzbetreibern typischerweise überdurchschnittlich hoch sind, da je Hausanschluss mehrere Wohnparteien vorhanden sind.

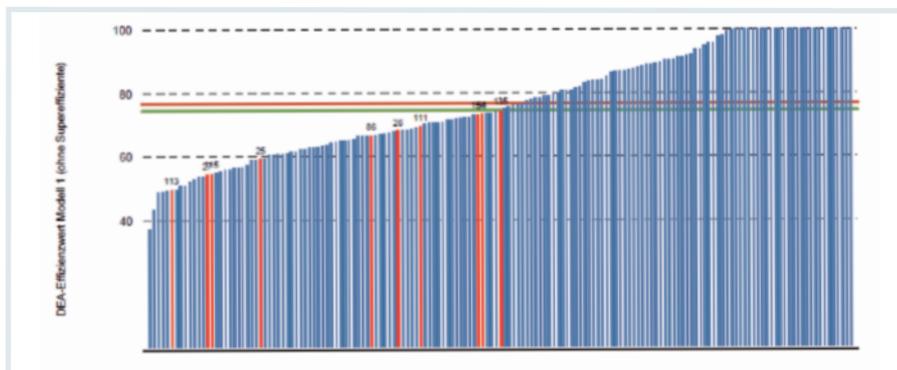


Abb. 3 Besonders schlechte Effizienzwerte der zehn großstädtischen Gasnetzbetreiber bei der DEA
Quelle: [2]

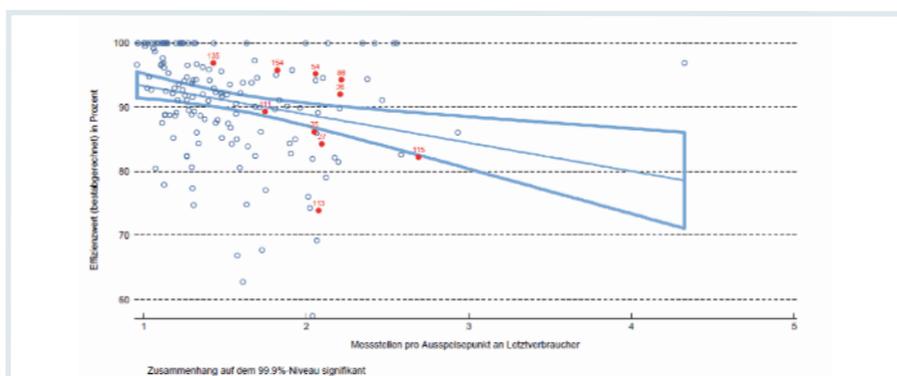


Abb. 4 Je mehr Messstellen je Ausspeisepunkt bei einem Netzbetreiber festzustellen sind, desto schlechter sind auch seine Effizienzwerte; rot: die zehn großstädtischen Gasnetzbetreiber
Quelle: [2]

Abb. 4 ist wie folgt zu lesen: Auf der x-Achse sind die Messstellen je Ausspeisepunkt aufsteigend abgetragen, auf der y-Achse die Effizienzwerte. Jeder Netzbetreiber findet somit seinen individuellen Punkt im Diagramm als Kombination seines eigenen Effizienzwertes und der betrachteten Kennzahl. Es lässt sich nun feststellen, dass – über alle Netzbetreiber betrachtet – die Effizienzen umso schlechter werden, je höher die Anzahl der Zählpunkte je Ausspeisepunkt ist. Der Zusammenhang weist eine hohe Signifikanz

auf, weil die Regressionsgerade und der zugehörige Erwartungsbereich („Trichter“) ein ausgeprägtes Gefälle aufweisen (die linke untere Ecke des Trichters liegt höher als die rechte obere Ecke). Die Tatsache, dass bestimmte Unternehmen nun möglicherweise nicht im Erwartungsbereich liegen, bedeutet nicht, dass der beschriebene Sachverhalt nicht auf diese Unternehmen zuträfe! Sie sind allesamt von diesem Zusammenhang betroffen, und zwar in dem Maße, wie die Regressionsfunktion dies beschreibt.

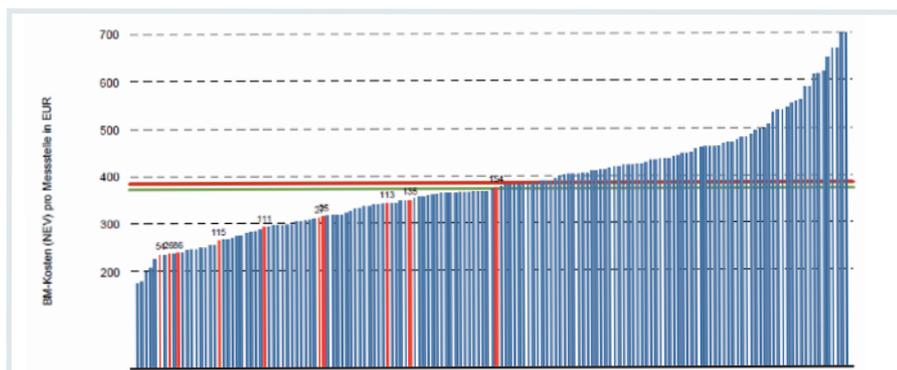


Abb. 5 Die Kosten in € je Messstelle sind in der Vergleichsgruppe der zehn großstädtischen Gasnetzbetreiber außerordentlich günstig
Quelle: [2]

Der nachgewiesene statistische Zusammenhang bedeutet nun nicht zwingend, dass eine hohe Anzahl von Messstellen für gute Effizienzwerte verantwortlich ist, sondern vielmehr, dass Unternehmen, deren Versorgungsaufgabe dadurch gekennzeichnet ist, dass viele Zählstellen je Anschlusspunkt vorliegen – sprich städtische Netzbetreiber – einen schlechteren Effizienzwert erreichen. Die Kausalität zwischen Kennzahl und Effizienzwert ist nicht gegeben, diese dient nur dazu, den städtischen Charakter der Versorgungsaufgabe zu beschreiben. Und demgemäß werden städtische Netzbetreiber benachteiligt oder – je nach Sichtweise – ländliche bevorzugt. Eine weitere Darstellung verdeutlicht das Problem:

Die rot markierten Netzbetreiber haben bis auf eine Ausnahme sehr viele Messstellen je Anschlusspunkt. Die Kostenkennzahl Kosten/Messstelle führt ausnahmsweise zu sehr günstigen Ausprägungen bei der betrachteten Gruppe. Diese Kostenkennzahl ist nun jedoch gerade nicht Bestandteil des Kostenvergleichs im Effizienzbenchmarking (siehe Abb. 5).

Erhärtet wird diese These der Benachteiligung städtischer Netzbetreiber durch andere Kennzahlen, die im Prinzip dasselbe ausdrücken. Je länger z. B. die mittlere Hausanschlussleitung eines Netzbetreibers ist, desto besser ist sein Effizienzwert. Auch hier ist die Hausanschlusslänge nicht kausal für gute Effizienzen, sondern der Effizienzvergleich als solcher weist ländlichen Netzbetreibern einen besseren Effizienzwert zu.

Dieser ländliche Charakter lässt sich als konkretes Strukturmerkmal zwar nicht direkt fassen, jedoch wie über die Kennzahl „Messstellen je Anschlusspunkt“ auch mit dieser weiteren Kennzahl beschreiben. In ländlichen Gebieten sind nämlich Hausanschlussleitungen durch Vorgärten zu legen und somit länger, in der Stadt befinden sich die Häuser direkt an Straße und Trottoir, was zu kurzen Hausanschlussleitungen führt.

Ein weiterer derartiger Zusammenhang ist zwischen dem Anteil an Niederdruckleitungen (ND) am Gesamtnetz und den Effizienzwerten zu messen. Je höher der Anteil ND-Leitungen, desto schlechter die beobachteten Effizienzwerte. Bis auf einen Netzbetreiber trifft dies auf die gesamte untersuchte Gruppe zu (siehe Abb. 6).

Zusammenfassend ist zu erwähnen, dass diese hier beschriebenen Zusammenhänge (nach der Methode der linearen Regression) hochsignifikant sind und somit aus statis-

tischer Sicht grundsätzlich Gültigkeit für die Gesamtheit der Netzbetreiber haben. In Einzelfällen sind Abweichungen ggf. durch andere Umstände erklärbar.

Systematische Benachteiligung städtischer Gasnetzbetreiber

Für den Gasbereich ist somit festzuhalten, dass städtische Netzbetreiber im Benchmarking der BNetzA systematisch benachteiligt werden. Dies stellt Polynomics in ihrer allgemeinen Verbandsanalyse fest, was auch durch die erneute und explizite gruppenspezifische Auswertung der zehn großstädtischen Netzbetreiber vorliegend deutlich bestätigt wird.

Sowohl die Analyse der Kostenbegriffe (teure spezifische Kennzahlen, günstige werden nicht angewendet) als auch die Strukturtests („städtische Netzbetreiber haben schlechtere Effizienzwerte“) weisen auf eine systematische Benachteiligung der Gruppe hin.

Stromnetzbetreiber ebenfalls betroffen

Im Strombereich ergibt sich ein ähnliches Bild. Auch hier sind die Kostenkennzahlen eher ungünstig für die betrachteten Unternehmen. Untersucht man die Effizienzwerte auf Zusammenhänge, die städtische und ländliche Strukturen unterscheiden, so entsprechen die Ergebnisse denen im Gasbereich:

■ Je höher auch hier die Anzahl der Messstellen je Ausspeisepunkt, desto schlechter die Effizienzwerte.

■ Längere Hausanschlussleitungen, wie sie aufgrund von ausgedehnteren Vorgärten im ländlichen Bereich vorkommen, gehen messbar mit besseren Effizienzwerten einher.

■ So verhält es sich auch mit dem Anteil der Windkraft an der dezentralen Einspeisung. Diese finden sich eher in ländlichen Gebieten, wohingegen Heizkraftwerke in den Städten im Vordergrund stehen. Je höher der Anteil der Windkraft, desto besser die Effizienzwerte.

Wichtig ist auch hier, dass diese Parameter nicht ursächlich für die besseren oder schlechteren Effizienzwerte sind, sondern nur ausdrücken, ob ein Unternehmen eher ein städtischer oder ländlicher Versorger ist. Und demnach werden durchgehend die ersteren im Benchmarking schlechter gestellt.

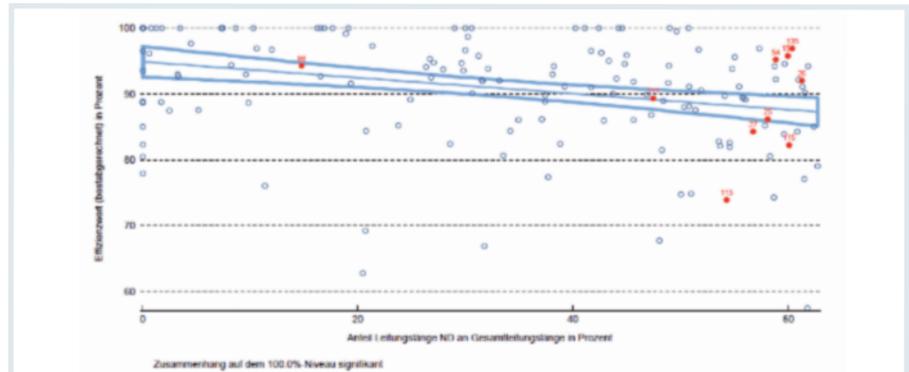


Abb. 6 Je höher der Anteil an Niederdruckleitungen eines Netzbetreibers ist, desto schlechter sind seine Effizienzwerte; rot: die zehn großstädtischen Gasnetzbetreiber
Quelle: [2]

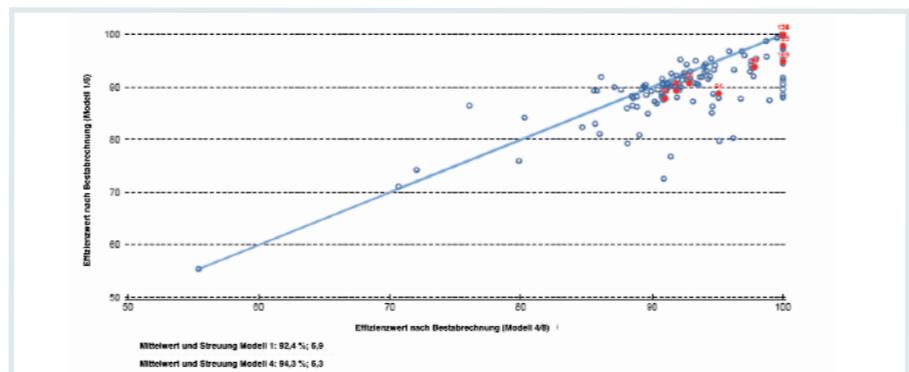


Abb. 7 Die Berücksichtigung städtischer Strukturen verringert die Benachteiligung bei der Effizienzberechnung für die Betroffenen
Quelle: [2]

Alternatives Berechnungsmodell

Polynomics schlägt ein Alternativmodell vor, das diesen Umstand zu heilen versucht. Es wird das Kriterium „Messstellen je Anschlusspunkt“ als Strukturvariable ins Modell aufgenommen, um die städtischen von den ländlichen Netzbetreibern abzugrenzen. Das Ergebnis sind deutlich verbesserte Effizienzwerte, wie Abb. 7 illustriert.

Auf der y-Achse sind die Effizienzwerte unter Verwendung der Strukturparameter der BNetzA abgetragen. Auf der x-Achse ist das Alternativmodell abgebildet. Wären die Modelle gleichwertig, so müssten die Punkte auf der Geraden liegen. Bessere Ergebnisse erzielt jedoch das Alternativmodell, die Punkte liegen rechts/unterhalb der Geraden, da die Effizienzwerte nach dem Alternativmodell höher sind als beim Ursprungsmodell. Dies trifft deutlich für die betrachteten großstädtischen Stromnetzbetreiber zu.

Für den Strombereich ergibt sich ebenfalls, dass städtische Netzbetreiber im Benchmarking der BNetzA systematisch benachteiligt werden. Auch dies stellen sowohl Polynomics in ihrer allgemeinen Verbandsanalyse wie auch diese Untersuchung fest.

Anmerkungen

[1] Es wurden hier die genehmigten Kosten nach NEV betrachtet. Für die standardisierten Kosten ergeben sich leicht abweichende und noch schlechtere Werte von 2,55 zu 7,45. Die Kosten je Leitungslänge über 5 bar wurden nicht betrachtet, da sie nicht von allen Unternehmen besetzt sind.

[2] Polynomics AG: Benchmarkingtransparenz 2008, Gruppenbericht vom 30. 1. 2009.

Dipl.-Kfm. R. Westermann, BET – Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Aachen; Dr. J. Nachtkamp, Leiter Asset Management, STAWAG Netz GmbH, Aachen
ralf.westermann@bet-aachen.de

Die Autoren bedanken sich bei folgenden Netzbetreibern für die Mitarbeit: STAWAG Netz GmbH, Aachen; SWB EnergieNetze GmbH, Bonn; nmr GmbH, Bochum, Herne, Witten; swb Netze GmbH & Co. KG, Bremen; Stadtwerke Düsseldorf Netz GmbH, Düsseldorf; Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH DEW21, Dortmund; SEWAG Netze GmbH, Lüdenscheid; evo Energie-Netz GmbH, Oberhausen; Stadtwerke Osnabrück AG, Osnabrück; WSW Netz GmbH, Wuppertal.