



**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

GEODE
Magazinstraße 15-16
10179 Berlin

**VKU Verband kommunaler
Unternehmen e.V.**
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Stellungnahme

Evaluierung Anreizregulierung: Themenbereich „Effizienz“

2. BNetzA-Workshop zur Evaluierung der
ARegV am 19. März 2014

Berlin, 13.05.2014

Inhalt

Hintergrund.....	3
1. Einleitung.....	4
2. Anmerkungen zu den Analysen im Rahmen der Konsultation und Forderungen.....	5
2.1 Adäquate Analyse und Berücksichtigung von Heterogenitäten	5
2.2 Ausreißeranalyse	6
2.3 Transparente Darstellungsformen für Sensitivität und individuelle Betroffenheit	11
2.4 Sicherheitsmechanismus „Best-of-four-Abrechnung“	13
2.5 Gesamtkosten-Benchmarking	15
2.6 Effizienzwertermittlung Fernleitungsnetzbetreiber	19
2.7 Eckpunkte für zukünftige Effizienzvergleiche bei Übertragungsnetzbetreibern.....	19
3. Fazit.....	21

Hintergrund

Am 19. März 2014 fand auf Einladung der Bundesnetzagentur (BNetzA) der zweite Workshop zur Evaluierung der Anreizregulierung in Bonn statt. Ziel des Workshops war es, die Vorgehensweise bei der Bearbeitung der Themenbereiche „Kosten- und Erlösentwicklung“ (Arbeitsgruppe 5) sowie „Effizienz“ (Arbeitsgruppe 6) vorzustellen, fachlich zu erörtern und erste Zwischenergebnisse zu diskutieren.

Die BNetzA kommt mit dem Evaluationsverfahren ihrem gesetzlichen Auftrag nach § 33 Abs. 1 Anreizregulierungsverordnung (ARegV) nach, die bisherigen Erfahrungen mit der Anreizregulierung zu analysieren, zu evaluieren und in einem Bericht zusammenzustellen. Dieser Bericht muss dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bis 31. Dezember 2014 vorgelegt werden. Beim Auftaktworkshop vom 25. November 2013 wurde seitens der BNetzA signalisiert, dass die Branche im Rahmen von verschiedenen Workshops in die Diskussion mit eingebunden werden soll und auch die Möglichkeit haben wird, Stellung zu nehmen.

Im Vorfeld des Termins vom 19. März 2014 wurden den Teilnehmern die Präsentationen der beiden Arbeitsgruppen zur Verfügung gestellt. Diese beinhalteten jedoch noch keine konkreten Ergebnisse von Analysen. Diese wurden erst am Workshop präsentiert und im Nachgang der Veranstaltung auf der Homepage der BNetzA als aktualisierte Präsentationen bereitgestellt.

Nachfolgend nehmen BDEW, VKU und GEODE Stellung zu den beim Workshop am 19. März 2014 diskutierten Inhalten zum Themengebiet „Effizienz“ sowie zu der von der BNetzA am 26. März 2014 veröffentlichten Präsentation.

Die BNetzA hat im Nachgang zum Workshop einen „Feedback-Bogen“ veröffentlicht und um Rücksendung bis zum 4. April 2014 gebeten. Dieser Bogen beinhaltet zum Thema „Effizienz“ komplexe inhaltliche, methodische Fragestellungen, die sich in der vorgegebenen Form nicht ausreichend beantworten lassen: Aufgrund der noch wenig konkreten Ausführungen zum Vorgehen im Rahmen der Evaluation und zu den Ergebnissen erster Analysen sowie etwaiger geplanter Weiterentwicklungen, sind die BDEW/VKU/GEODE-Anmerkungen daher vergleichsweise allgemein formuliert. So sollen die aus Sicht der Branche erwarteten Fragestellungen zum Thema „Effizienz“ im Rahmen der Evaluation benannt werden. Gleichzeitig wird aufgezeigt, welche Analyseformen für eine adäquate und – wie von der BNetzA angekündigt – ergebnisoffene Evaluation erwartet werden.

1. Einleitung

Die BNetzA hat 2008 den ersten und 2012 (Gas) beziehungsweise 2013 (Strom) den zweiten Effizienzvergleich der Verteilnetzbetreiber durchgeführt, um individuelle Effizienzvorgaben für die Bestimmung der Erlösbergrenzen zu ermitteln. Im Zusammenhang mit den Effizienzvergleichen hat sich die Branche – unter anderem vertreten durch die drei Verbände BDEW, VKU und GEODE – stark in die Diskussion um die adäquate Ausgestaltung der Effizienzvergleiche eingebracht. Insbesondere der erste Effizienzvergleich war Gegenstand zum Teil heftiger Kritik seitens der Netzbetreiber, was dazu führte, dass zahlreiche Netzbetreiber gegen die Festlegung der Erlösbergrenze im Allgemeinen aber auch gegen den Effizienzvergleich im Speziellen Beschwerde eingereicht hatten. Mittlerweile liegen einige Urteile von Oberlandesgerichten und dem Bundesgerichtshof vor, die der BNetzA einen Ermessensspielraum in der konkreten Ausgestaltung des durch die ARegV definierten Effizienzvergleichs gewähren. Gleichwohl gilt es im Zuge der Evaluation die bisher eingesetzten Verfahren, Ansätze und Modelle einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Zusammenhang mit den sich ändernden Rahmenbedingungen aufgrund der Energiewende gilt es zu bewerten, ob die bestehenden Instrumente ausreichend sind oder ob Anpassungen erforderlich sind, damit der Effizienzvergleich nicht Verzerrungen unterliegt oder zu Fehlanreizen führt.

Soweit in der aktuellen Diskussion überdies eine Abschaffung bestehender Sicherungsmechanismen wie der sogenannten „Best-of-four-Abrechnung“ erwogen wird, sei vorausgeschickt, dass hiergegen erhebliche wissenschaftliche und insbesondere auch rechtliche Bedenken seitens BDEW, VKU und GEODE bestehen (vgl. nachfolgend unter 2.4).

Im Folgenden werden Themen aufgeführt, die aus Sicht der Branche wesentliche Aspekte bei der Ausgestaltung des Effizienzvergleichs darstellen und im Evaluationsprozess untersucht werden müssen.

2. Anmerkungen zu den Analysen im Rahmen der Konsultation und Forderungen

2.1 Adäquate Analyse und Berücksichtigung von Heterogenitäten

Vor dem Hintergrund der sehr großen Anzahl an Strom- und Gasverteilnetzbetreibern in Deutschland nimmt die Frage nach der Abbildung der Unterschiede dieser strukturell sehr unterschiedlichen Netzbetreiber in einem Effizienzvergleichsmodell einen wichtigen Stellenwert ein. § 21a EnWG fordert die Berücksichtigung „objektiver struktureller Unterschiede“ bei der Ermittlung von Effizienzzielen. Heterogenitäten sind also zwingend angemessen zu berücksichtigen.

Zudem besteht für Netzbetreiber mit Besonderheiten der Versorgungsaufgabe, deren Geltendmachung spätestens seit der Novelle des § 15 ARegV vom 14. August 2013 deutlich restriktiver ausgestaltet wurde, nur noch eine stark beschränkte Möglichkeit, eine entsprechende Anpassung des ermittelten Effizienzwerts zu erreichen. Es entsteht daher eine Lücke bei der gemäß § 21a EnWG geforderten Berücksichtigung objektiver gebietsstruktureller Unterschiede. Diese entsteht zwischen einerseits systembedingt nicht identifizierten Kostentreibern und andererseits einem noch restriktiver ausgestalteten § 15 ARegV, der die Berücksichtigung der Mehrkosten für Heterogenitäten kleinerer VNB-Gruppen deutlich erschwert. Eine weiterentwickelte Form der Kostentreiberanalyse zur Modellfindung und eine entsprechende Berücksichtigung von Heterogenitäten im Rahmen des Effizienzvergleichsmodells selbst könnte helfen, diese Lücke zu schließen. Ebenso wäre im Rahmen der Evaluation zu überprüfen, inwieweit alternative Analysemethoden nicht nur bei der Modellfindung sondern auch bei der Effizienzwertberechnung der Heterogenität der Netzbetreiber gerecht werden können.

Unter Heterogenität von Netzen kann verstanden werden, dass strukturelle Gegebenheiten für eine gegebenenfalls kleine Gruppe von Netzen vorliegen, die nicht für alle, möglicherweise auch nur für sehr wenige Netzbetreiber kostentreibende Wirkung entfalten. Gemeint sind jedoch nicht individuelle Besonderheiten, wie beispielhaft eine speziell umzusetzende Gemeindeordnung, die unter § 15 ARegV fallen könnte, sofern das Aufgreifkriterium von 5 Prozent der Gesamtkosten erreicht wird. Heterogenitäten müssen nicht zwingend über spezifische einzelne Eigenschaften abbildbar sein. Es sind auch Kombinationen von Eigenschaften möglich, die sich in einem Modell unter Umständen nicht angemessen abbilden lassen.

Diese Formen von Heterogenitäten stellen insbesondere die Kostentreiberanalyse zur Modellfindung vor eine große Herausforderung. In den bisherigen Effizienzvergleichen erfolgte die Kostentreiberanalyse im Wesentlichen auf Basis statistischer Kriterien. Dies führt dazu, dass Parameter in das Modell aufgenommen werden, die für eine große Anzahl von Unternehmen eine kostentreibende Wirkung haben und in Regressionsmodellen als statistisch signifikante Parameter erscheinen. **Besonderheiten von Gruppen und insbesondere kleineren Gruppen werden so nicht identifiziert oder berücksichtigt.** So wiesen die Berater

der BNetzA im Rahmen der Konsultation zum zweiten Stromeffizienzvergleich aus, dass wenige Netzbetreiber mit besonderen Merkmalen das Ergebnis der Kostentreiberanalyse nicht beeinflussen. Die BNetzA verwendet in der Kostentreiberanalyse Methoden, die mögliche Kostentreiber für relativ kleine Gruppen von Netzbetreibern in einer rein statistisch ausgerichteten Kostentreiberanalyse nicht hinreichend identifizieren. Hierzu wären alternative Ansätze und detailliertere Analysen der Regressionsergebnisse erforderlich, um die systematische Betroffenheit von kleineren Gruppen von Unternehmen zu erkennen.

Die vom Verordnungsgeber in § 13 ARegV vorgegebenen Pflichtparameter haben die Auswirkung dieser Problematik bisher zwar nicht gelöst, aber zumindest abgemildert, fallen jedoch als Pflichtparameter für den Effizienzvergleich für die dritte Regulierungsperiode weg.

Lösungsmöglichkeiten bestehen entweder in der Vorgabe bestimmter Parameter durch den Verordnungsgeber oder in der Vorgabe einer Analysemethodik, die in der Kostentreiberanalyse die Auswirkungen von Parametern auf stark ausgeprägte kleine Gruppen berücksichtigt. Die Parameter sollten mit Methoden ermittelt werden, die mögliche Heterogenitäten identifizieren und angemessen berücksichtigen.

Dabei sind Probleme der gebietsstrukturellen Zergliederung zu berücksichtigen.

Zusammenfassung

Zur angemessenen Berücksichtigung der Heterogenitäten der Netzbetreiber sind Verfahren zu prüfen, anhand derer im Rahmen der Kostentreiberanalyse sichergestellt werden kann, dass Besonderheiten auch von kleineren Gruppen adäquat abgebildet werden. Zur besseren Transparenz des ausgewählten Vorgehens und der Entscheidungskriterien für die Parameterwahl müssen die Analysen zur Modellbeurteilung offengelegt und – unter Wahrung der Anonymität der Netzbetreiber – angemessen visualisiert und dokumentiert werden. Die Hauptkostentreiber sollten wie bisher auch in Form von Pflichtparametern in der ARegV verankert bleiben.

2.2 Ausreißeranalyse

Grundsätzlich soll eine Ausreißeranalyse im Rahmen von Effizienzberechnungen dazu dienen, Verzerrungen in den Effizienzwerten zu vermeiden, die sich aufgrund von Datenfehlern oder strukturellen Besonderheiten ergeben können. Werden auffällige Unternehmen nicht aus den Analysen ausgeschlossen, kann es zu unerreichbaren und unübertreffbaren Vorgaben führen, die dem § 21a Abs. 5, S. 4 EnWG zuwiderlaufen. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Ausreißeranalyse in Anlage 3 zu § 12 ARegV explizit geregelt. Allerdings besteht nach der derzeitigen Ausgestaltung der ARegV seitens der BNetzA ein gewisser Ermessensspielraum, wie die konkrete Umsetzung dann erfolgt. Bei den bisher durchgeführten Effizienzvergleichen wurden die von der BNetzA jeweils angewandten Ausreißeranalysen seitens der Branche hinterfragt und kritisiert. Insbesondere beim zweiten Effizienzvergleich stellte sich die Frage, ob den zugenommenen Heterogenitäten durch die Veränderung der Stichprobe adäquat Rechnung getragen wurde. Im Rahmen der Evaluation sollte die BNetzA da-

her eine umfassende Analyse der Auswirkungen und Sensitivitäten verschiedener Formen der Ausreißeranalyse vornehmen.

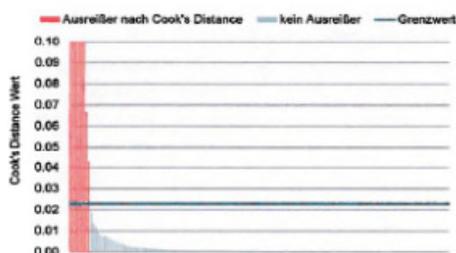
Die Art und Weise, wie eine Ausreißeranalyse durchgeführt werden kann, unterscheidet sich zwischen den angewandten Methoden und den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen, weswegen im Folgenden die DEA- und die SFA-Ausreißeranalyse getrennt betrachtet werden.

Ausreißeranalyse in der SFA

In den parametrischen Methoden wird ein funktionaler Zusammenhang zwischen Kosten und Outputs unterstellt und dieser auf Basis der Unternehmensdaten geschätzt. Es resultiert ein durchschnittlicher Zusammenhang zwischen Kosten und Outputs der betrachteten Unternehmen. Im Zuge der Ausreißeranalysen bei den Regressionsmethoden wird überprüft, ob einzelne Unternehmen einen Einfluss auf den durchschnittlichen Zusammenhang haben. Ändert sich dieser durch den Ausschluss einzelner Unternehmen, geht man davon aus, dass es sich um ein beeinflussendes Unternehmen handelt, welches nicht im Durchschnitt abbildbar ist. Da Regressionsanalysen bereits im Rahmen der Kostentreiberanalysen zur Modellfindung eingesetzt werden, wurde in den bisherigen VNB-Effizienzvergleichen jeweils bereits auf Stufe der Kostentreiberanalyse eine Identifikation von Ausreißern oder strukturell auffälligen Unternehmen, die sich über die durchschnittlich ermittelte Kostenfunktion nicht adäquat abbilden lassen, vorgenommen. Hierzu wird typischerweise das Maß der sogenannten Cook's Distance eingesetzt.

Sowohl für den letzten Gas- als auch Stromeffizienzvergleich (vgl. S. 68 der jeweiligen Abschlussdokumentation von Frontier Economics/Consentec/ITE und Swissecconomics/Sumicsid) ließ sich anhand der Schlussdokumentation aufzeigen, dass in der Stichprobe der Unternehmen des regulären Verfahrens jeweils einige Unternehmen mit besonderen Auffälligkeiten, und dadurch sehr hohen Cook's-Distance-Werten – in den untenstehenden Abbildungen rot markiert – enthalten sind.

Abbildung 11. Verteilung der Cook's Distance Werte* (nicht-standardisierte Aufwandsparameter)



* Skala auf 0.1 begrenzt

Quelle: Frontier Economics / Consentec /ITE

Abbildung 33: Cook's Distance der Ausreißer (sTotex links, Totex rechts)

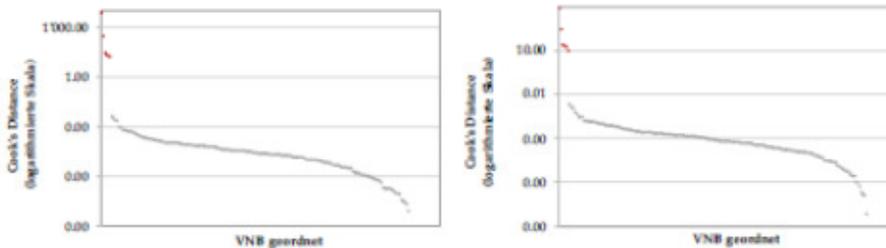


Abbildung 1 Verteilung der Cook's-Distance-Werte für die BNetzA-Modelle Gas (oben) und Strom des zweiten Effizienzvergleichs (Frontier Economics/Consentec/ITE, S. 68; Swissecconomics/Sumicsid, S. 68)

Diese Unternehmen sind grundsätzlich nicht mit den übrigen Unternehmen zu vergleichen und dürfen nicht im Effizienzvergleich berücksichtigt werden. Aufgrund der Möglichkeit anhand von regressionsdiagnostischen Methoden strukturell nicht vergleichbare und in ihrer Versorgungsaufgabe gänzlich unterschiedliche Unternehmen zu identifizieren, müssen die Erkenntnisse aus der OLS-Ausreißeranalyse zur Bereinigung des Datenbestandes für Effizienzberechnungen verwendet werden. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass in der nicht-parametrischen Methode der DEA nicht die Möglichkeit besteht, zu überprüfen, ob alle Unternehmen eine ähnliche Kosten- oder Produktionsfunktion aufweisen, ist es unabdingbar, Unternehmen die eine gänzlich andere Struktur oder Versorgungsaufgabe aufweisen von vorneherein auszuschließen.

Im ersten Effizienzvergleich der BNetzA wurde von den Beratern explizit darauf hingewiesen, dass der Datenbestand für den Effizienzvergleich um Netzbetreiber mit „strukturell ungewöhnlichen Rahmenbedingungen“ bereinigt werden müsse (vgl. hierzu z. B. Sumicsid-Ergebnisdokumentation VNB Gas, 27.11.2008, Rz. 3.15 bzw. Sumicsid-Ergebnisdokumentation VNB-Strom, 14.11.2008, Rz. 3.16). Gemäß den Ausführungen des damaligen Beraters Sumicsid wurde eine statistische Ausreißeranalyse zur Datenvalidierung vor der eigentlichen Modelldefinition durchgeführt. Erst nach Ausschluss der als auffällig identifizierten Unternehmen und aufbauend auf den „plausibilitätsgeprüften Daten“ wurde dann der Effizienzvergleich mittels der DEA unter Anwendung der Ausreißeranalysen für nicht-parametrische Methoden (vgl. Rz. 5.01) durchgeführt. Dieses Vorgehen ist sachgerecht zur Identifizierung und Bereinigung von Ausreißern und stellt sicher, dass die Grundlage für eine fundierte Modelldefinition gegeben ist.

Ausreißeranalyse in der DEA

Insbesondere in der nicht-parametrischen Methode der DEA ist eine Ausreißeranalyse von besonderer Wichtigkeit. Zum einen wird der gesamte «Abstand» zur Effizienzgrenze als Ineffizienz interpretiert (deterministische Methode). Zum anderen reagiert die Methode der DEA sehr sensitiv auf Alleinstellungsmerkmale und auch Datenfehler. Dadurch kann die Effizienzgrenze stark in eine Dimension verzerrt sein, so dass die Vorgaben für die Verfolgerunternehmen unerreichbar werden. Bedingung für die Effizienzberechnung mittels

der DEA ist eine grundsätzliche strukturelle Vergleichbarkeit der Unternehmen. Auch in § 21a, Abs. 2, S. 4 EnWG wird für die Bestimmung von Vorgaben im Rahmen der Anreizregulierung festgehalten, dass diese für objektiv strukturell vergleichbare Unternehmen formuliert werden müssen. Mit einer Ausreißeranalyse wird versucht, Unternehmen zu identifizieren, welche aufgrund einer Alleinstellungsposition oder von Datenfehlern einen verzerrenden Einfluss auf die Effizienzgrenze haben. Die Methoden der Ausreißeranalyse in der DEA dienen aber nicht dazu, Unternehmen mit strukturellen Besonderheiten zu identifizieren (vgl. Ausführungen zur Ausreißeranalyse in parametrischen Methoden oben).

Wird für die Gesamtstichprobe der Gas- bzw. Stromnetzbetreiber nun in der DEA eine Ausreißeranalyse durchgeführt, wie sie gemäß Anlage 3 der ARegV vorgeschrieben ist, sind zwei Situationen zu unterscheiden, die anhand der Ergebnisse des Effizienzvergleichs der Gasverteilnetzbetreiber veranschaulicht werden sollen.

In der ersten Situation werden nicht alle hinsichtlich eines Parameters oder einer Kennzahl auffälligen Unternehmen, wie beispielsweise Unternehmen mit sehr niedrigen Kosten pro versorgte Fläche, ausgeschlossen (vgl. Abbildung 2). Je nach Heterogenität der Verteilung der Effizienzwerte der Supereffizienzanalyse ist es möglich, dass nur drei oder zwei der Unternehmen das Kriterium des 1.5-fachen Interquartilsabstand erfüllen. Damit können aber weitere auffällige Unternehmen die Effizienzgrenze setzen, mit entsprechend großem Abstand zu den Verfolgern.

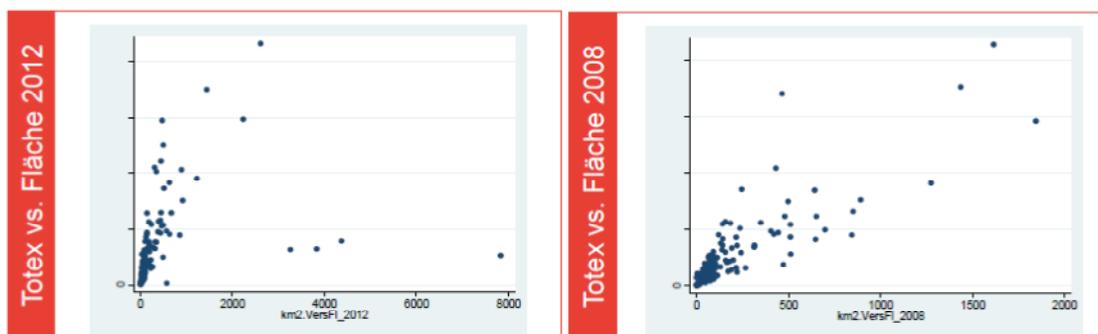


Abbildung 2 Gegenüberstellung von Gesamtkosten und Fläche 2012 und 2008 (Frontier Economics/Consentec/ITE, Präsentation im Rahmen der Konsultationsveranstaltung zum Gas-VNB Effizienzvergleich, 28. September 2012)

In der zweiten Situation werden alle hinsichtlich der betreffenden Kennzahl auffälligen Unternehmen im Rahmen der Ausreißeranalyse ausgeschlossen. Auch in diesem Fall müsste jedoch geprüft werden, ob nach dem Ausschluss von auffälligen Netzbetreibern nicht noch weitere Unternehmen mit hohen Supereffizienzwerten auszumachen sind, da diese wiederum für die nachfolgenden Unternehmen eine sehr strenge Effizienzvorgabe definieren können. Dies ist dann als Indiz zu werten, dass die ausgeschlossenen Unternehmen einen sehr großen Abstand zu den nächstfolgenden aufweisen und daher strukturell nicht vergleichbar sind. Die gleichen Unternehmen müssten folglich in der Regressionsanalyse als Unterneh-

men mit extremen Cook's-Distance-Werten erkennbar sein. Da ein statistisches Maß für eine derartige Beurteilung der DEA nicht verfügbar ist, dient die Analyse der Effizienz- und Super-effizienzwertverteilung als erstes Indiz für eine Auffälligkeit, die es weiter zu untersuchen gilt.

Die in der ARegV beschriebene und von den Beratern umgesetzte Dominanzanalyse ist hingegen auf den bestehenden Daten und mit der angewandten Ausgestaltung vollständig wirkungslos. Netzbetreiber, die für eine Vielzahl von Unternehmen die effiziente Grenze definieren gibt es zwar, ihr Abstand zu den Verfolgern ist aber typischerweise relativ gering, so dass sich kein signifikanter Unterschied in der Durchschnittseffizienz erkennen lässt. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Unternehmen, die viele Verfolger hinter sich vereinen, in ihrer Struktur kaum Alleinstellungsmerkmale aufweisen und ihre Effizienz eher über mehrere Parameter definieren. Problematisch im Sinne von Verzerrungen der Effizienzgrenze, die zu unerreichbaren Vorgaben führen, sind aber Unternehmen mit einer dominanten Position in einem oder einigen wenigen Parametern. Diese haben in dieser Dimension eher wenige, dafür aber unter Umständen sehr weit entfernte Verfolger, so dass das Kriterium der Dominanzanalyse nicht erfüllt wird. Der angewandte F-Test zum Vergleich der beiden Effizienzwertverteilungen geht außerdem davon aus, dass die zugrunde liegenden Effizienzwerte normalverteilt sind – eine Annahme, die keinesfalls auf Effizienzwertverteilungen aus der DEA zutrifft.

Zusammenfassung

Für die Analyse der Wirksamkeit und Angemessenheit der Ausreißeranalyse zur Vermeidung von Verzerrungen sollten im Rahmen der Evaluation folglich die folgenden Aspekte genauer untersucht werden:

- *Die Ausreißeranalyse ist vor der Durchführung eines Effizienzvergleichs unabdingbar. Aufgrund der von der Branche bei den ersten beiden Effizienzvergleichen angebrachten Kritik, sollte die BNetzA im Rahmen der Evaluation eine umfassende Analyse der Auswirkungen und Sensitivitäten verschiedener Formen der Ausreißeranalyse vornehmen.*
- *Identifikation von strukturell nicht vergleichbaren Unternehmen mittels eines OLS-Ausreißerkriteriums (z. B. Cook's Distance) und Bereinigung des Datensatzes um diese Unternehmen für alle folgenden Analyseschritte. Anschließend Berechnung von SFA- und DEA-Effizienzwerten auf Basis dieses Datensatzes unter zusätzlicher Anwendung der DEA-Methoden zur Ausreißeridentifikation.*
- *Überprüfung der Sensitivität auf die Effizienzwerte bei alternativer Grenzwertsetzung für Cook's Distance und Supereffizienzanalyse: Je nach Verteilung der Werte kann die Grenze zur Identifikation von Ausreißern zwischen zwei Unternehmen mit sehr ähnlichem Wert liegen, wobei dann einer als Ausreißer deklariert wird und der andere gerade nicht. „Hinter“ diesem Unternehmen könnte dann ein weiterer „Sprung“ in der Verteilung sein, der so nicht berücksichtigt würde.*

2.3 Transparente Darstellungsformen für Sensitivität und individuelle Betroffenheit

Für die Beurteilung von Sensitivitäten und individueller Betroffenheit ist es unabdingbar, dass die Analysen in geeigneten Darstellungsformen visualisiert werden. So ist bei einem reinen Vergleich von beispielsweise Durchschnittseffizienzwerten kein oder nur ein geringer Effekt erkennbar; betrachtet man jedoch die individuellen Abweichungen können diese je Unternehmen auch sehr groß ausfallen. Da Abweichungen meist in beide Richtungen möglich sind, heben sich die Effekte dann entsprechend auf, wenn man nur die Gesamtstichprobe betrachtet. Als Beispiel lässt sich hier der Vergleich zwischen den Effizienzergebnissen zwischen Kosten nach NEV und vergleichbar gerechneten nach § 14 Abs. 3 ARegV heranziehen. Beim jüngsten Strom-Effizienzvergleich der BNetzA ergaben sich in der SFA hier Durchschnittseffizienzwerte von 91,5 (Kosten NEV) und 92,7 Prozent (§ 14). Die individuellen Abweichungen können jedoch teilweise erheblich ausfallen, wie folgende Abbildung auf Basis der Daten des Projekts „Benchmarking Transparenz“ (BMT) zeigen. Für einzelne Netzbetreiber können sich Abweichungen von bis zu 10 Prozentpunkten ergeben.

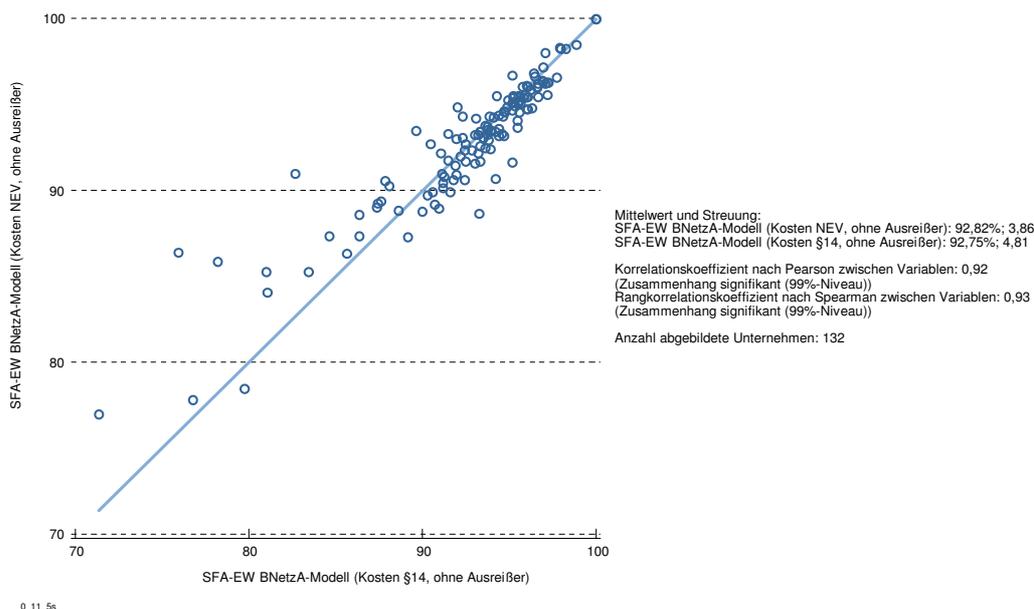


Abbildung 3 Gegenüberstellung SFA-Effizienzwerte BNetzA-Modell Strom 2. Regulierungsperiode Kosten NEV vs. vergleichbare gerechnete Kosten nach §14 Abs. 3 (BMT-Standardanalyse Strom 1/2013, 25. November 2013, Polynomics.)

Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Vergleich der DEA- und SFA-Effizienzwerte (vgl. Abbildung 4). Eine Betrachtung des Durchschnitts kann nicht die Aussage liefern, wie stark im Extremfall die beiden Effizienzwerte der Methoden voneinander abweichen. Für die Analyse der Robustheit der Methoden sowie der Bedeutung etwaiger Sicherheitsmaßnahmen wie die Bestabrechnung ist die Betrachtung der individuellen Sensitivitäten von erheblicher Bedeutung.

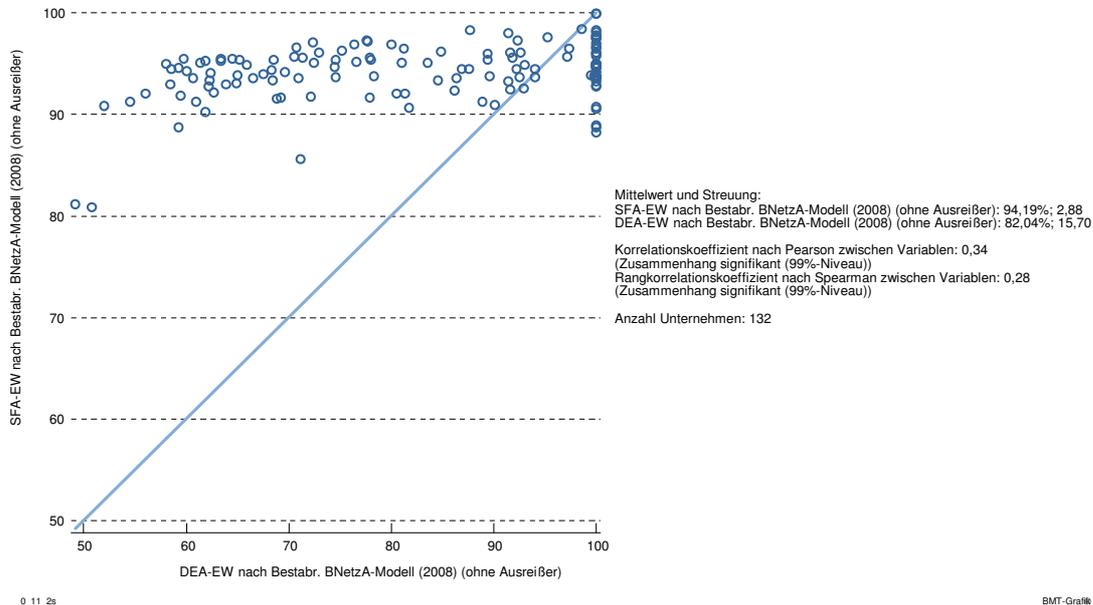


Abbildung 4 Gegenüberstellung SFA- und DEA-Effizienzwerte (jeweils nach Bestabrechnung über Kostenbasen) des BNetzA-Modells Strom 2. Regulierungsperiode (BMT-Standardanalyse Strom 1/2013, 25. November 2013, Polynomics.)

Interessant wäre bei der Analyse von Sensitivitäten und der individuellen Betroffenheit zudem, inwiefern gegebenenfalls einzelne Gruppen systematisch betroffen sind. Hierzu bietet es sich an, neben der Gegenüberstellung individueller Effizienz- oder Kennzahlenwerte auch noch ausgewählte Gruppen, wie beispielsweise Ost-West oder verschiedene Größenklassen, in den Darstellungen unterschiedlich einzufärben oder kenntlich zu machen. In der Dokumentation zum ersten Effizienzvergleich wurde zum Beispiel anhand von sogenannten Salter-Diagrammen eine größenabhängige Darstellungsform der Effizienzwerte, gemessen an den Gesamtkosten, gewählt (vgl. z. B. Abbildung 5-2, S. 60 der Ergebnisdokumentation zum Effizienzvergleich Strom von Sumicsid/EE2 vom 14.11.2008).

Zusammenfassung

Für eine angemessene Beurteilung von Sensitivitäten verschiedener Modelle, Annahmen und Methoden ist eine transparente Darstellung der individuellen Betroffenheit der Netzbetreiber (unter Wahrung der Anonymität) erforderlich. Nur anhand entsprechender Abbildungen zu Gegenüberstellungen und Verteilungen von Einzeleffizienz- oder Kennzahlenwerten lässt sich bewerten, wie sensitiv die Ergebnisse auf Veränderungen reagieren und ob ein gewähltes Modell oder Verfahren zu robusten Ergebnissen führt. Eine reine Betrachtung der Durchschnittseffizienz ist hier nicht ausreichend.

2.4 Sicherheitsmechanismus „Best-of-four-Abrechnung“

In den ersten beiden Effizienzvergleichen der Verteilnetzbetreiber wurde die Effizienz mittels zweier sehr unterschiedlicher Methoden auf Basis zweier Kostenbasen ermittelt. Die Auswahl zweier Methoden wurde im Bericht zur Anreizregulierung von 2006 damit begründet, dass man die jeweiligen Vor- und Nachteile der Methoden einsetzen könne (S. 64) und mit der Bestabrechnung zudem einen Sicherheitsmechanismus implementieren würde, für den Fall, dass die DEA- und SFA-Effizienzwerte stark voneinander abweichen. Wie in Abbildung 4 oben dargestellt, fallen die DEA- Effizienzwerte für die meisten Unternehmen teilweise deutlich geringer aus als die SFA-Effizienzwerte und auch bezüglich der Kostenbasis sind im Einzelfall erhebliche Abweichungen erkennbar (vgl. Abbildung 3). Da diese großen Unterschiede überwiegend methodenbedingt sind, erscheint ein Festhalten an der Bestabrechnung sowohl über die Methoden aber auch die Kostenbasen als angebracht. Die Diskrepanz hat sich zudem zwischen dem ersten und dem zweiten Effizienzvergleich nicht verringert und ist auch unabhängig von der Branche für Strom- und Gasverteilnetzbetreiber gleichermaßen zu beobachten.

Die verbalen Ausführungen und die Folien 101 ff. des Workshops zur Evaluation vom 19. März 2014 zielen auf eine Abschaffung der „Best-of-four-Abrechnung“ ab. Wir möchten daher an dieser Stelle noch einmal deutlich auf die Notwendigkeit der derzeitigen Verwendung von vier Benchmarks mit anschließender Bestabrechnung hinweisen. Keine der Methoden und auch keine der Kostenbasen kann singulär genutzt werden.

Jede Methode hat für sich gesehen gravierende Schwächen. Die alleinige Verwendung der SFA würde es mit sich bringen, dass kein Unternehmen die volle Effizienz von 100 % erreichen könnte. Die Methode lässt dies durch die Berücksichtigung des sog. weißen Rauschens nicht zu. Ein Benchmark, in dem keine volle Effizienz erzielt werden kann, wird nicht erreichbare Erlösvorgaben zur Folge haben und widerspricht damit einer der Grundideen der Anreizregulierung.

Darüber hinaus müssen bei der Berechnung der SFA vorab Annahmen über den funktionellen Zusammenhang zwischen Kosten und Strukturparametern und über die Verteilung der Ineffizienzen getroffen werden. Diese haben enormen Einfluss auf die individuellen Effizienzwerte der Netzbetreiber. Es existieren jedoch keine nachvollziehbaren Kriterien, um die Richtigkeit dieser Annahmen zu überprüfen (weder im Vorhinein, noch im Nachhinein).

Die alleinige Verwendung der DEA würde wiederum zu teils starken Benachteiligungen vieler Unternehmen führen. Durch das Fehlen eines stochastischen Terms (dem o. g. „weißen Rauschen“), wirken viele nicht messbare oder nicht in den Vergleichsparametern enthaltene Nebeneffekte zu Lasten der Unternehmen.

Hinzu kommt, dass die DEA sehr anfällig gegenüber Datenausreißern ist. Dies kann dazu führen, dass die Effizienzwerte ganzer Gruppen von Netzbetreibern systematisch zu gering ausgewiesen werden. Zudem bietet die DEA keinerlei Möglichkeiten, die statistische Signifikanz der einzelnen Strukturparameter im Effizienzmodell zu prüfen.

Allein die Tatsache, dass die Effizienzwerte der einzelnen Netzbetreiber zwischen den Methoden stark spreizen können (Berechnungen des Verbändeprojekts BMT zeigen, dass die nach Methoden bestabgerechneten Effizienzwerte teilweise über 25 % auseinanderliegen), verdeutlicht deren unterschiedliche Ansätze. Nur ein Benchmark mit beiden Methoden, bei dem der höchste Effizienzwert angesetzt wird, kann das Risiko unsachgerechter Effizienzwerte im nötigen Maße beschränken.

Länder, welche nur eine einzige Methode für den Effizienzvergleich heranziehen, stellen den Effizienzwert anschließend individuell zur Konsultation, mit der echten Möglichkeit, strukturelle Besonderheiten, die nicht in den gewählten Strukturparametern zum Ausdruck kommen, in einen bereinigten Effizienzwert einfließen zu lassen. Genau dieser Möglichkeit verschließt sich die BNetzA aber bereits jetzt im Rahmen des § 15 ARegV weitgehend.

Auch die singuläre Verwendung von nur einer Kostenbasis birgt gravierende Schwächen. Offensichtlich ist die alleinige Verwendung von Kosten nach NEV nicht praktikabel, da relativ gesehen neuere Netze durch die höheren Kapitalkosten benachteiligt wären. Andererseits ist aber ebenso die Verwendung von ausschließlich vergleichbar gerechneten Kosten (§ 14 ARegV) nicht sachgerecht. Das Netzalter würde damit egalisiert, allerdings bedingen verschieden alte Netze auch unterschiedlich hohe Opex. Dieser Effekt würde nicht betrachtet, so dass bei alleiniger Verwendung von vergleichbar gerechneten Kosten Unternehmen mit alten Netzen benachteiligt würden.

Aus diesen Gründen sehen wir die Bestabrechnung über vier unterschiedlich ermittelte Effizienzwerte als essentiellen Grundpfeiler des Regulierungssystems an und stehen jeder Einschränkung äußerst kritisch gegenüber. Auch eine Durchschnittsbildung über die vier Effizienzwerte räumt die vorgenannten Bedenken nicht aus, sondern verwässert lediglich die problematischen Effekte.

Die Beibehaltung der „Best-of-four-Abrechnung“ ist weiterhin aus folgenden Rechtsgründen geboten. So betrachtet auch die Rechtsprechung die „Best-of-four-Abrechnung“ gemäß § 12 Abs. 3 ARegV als zentrales Instrument zur Gewährleistung eines belastbaren Effizienzvergleichs (vgl. OLG Stuttgart, Beschluss vom 25.03.2010, 202 EnWG 20/09, Seite 34; BGH, Beschluss vom 21.01.2014, EnVR 12/12, Rn. 18, 20; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22.01.2014, VI-3 Kart 181/09 (V), Seite 12):

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Existenz und der Umfang des durch den BGH in seinem Beschluss vom 21.01.2014, EnVR 12/12 anerkannten Beurteilungsspielraums, welcher der BNetzA bei der Ausgestaltung des Effizienzvergleichs zugebilligt wird, maßgeblich davon abhängt, welche verordnungsrechtlichen Schutzmechanismen zur Vermeidung unangemessener Belastungen der Netzbetreiber vorgesehen sind. Eine Reduzierung dieses Schutzniveaus, zum Beispiel durch eine Veränderung der „Best-of-four-Abrechnung“ würde mit einer deutlichen Einschränkung gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielräume der BNetzA einhergehen. Andernfalls wäre die Einhaltung der aus § 21a Abs. 5 EnWG folgenden Zielvorgaben nicht zu gewährleisten.

Nach Auffassung des OLG Stuttgart hat der Verordnungsgeber den rechtsstaatlichen Anforderungen Rechnung getragen, indem er bei der Verfahrensgestaltung und der Umsetzung des Effizienzvergleichs mehrere Sicherungsmechanismen zu Gunsten der Netzbetreiber vorgesehen hat, um eine sachwidrige Benachteiligung einzelner Unternehmen zu vermeiden. Dabei wird insbesondere die „best-of-four-Abrechnung“ genannt.

Dem OLG Düsseldorf zufolge wird die Zumutbarkeit, Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgabe im Sinne des § 21 a Abs. 5 Satz 4 EnWG u.a. durch die in § 12 Abs. 3 ARegV vorgegebene „Best-of-four-Abrechnung“ und den Ansatz einer Mindesteffizienz von 60 % gewährleistet.

Die „Best-of-four-Abrechnung“ erscheint danach nicht als eine verordnungsrechtlich ohne weiteres disponible Regelung, sondern vielmehr - in Anbetracht der Unzulänglichkeiten einzelner statistischer Methoden - als zwingende Folge der gesetzlichen Vorgaben des § 21 a Abs. 5 EnWG.

Zusammenfassung

- *Es ist nicht gerechtfertigt, eine der beiden anerkannten Methoden SFA und DEA als die „richtige“ zu bezeichnen, damit die andere Methode fallen zu lassen und den Effizienzwert und die Investitionsfähigkeit für einzelne Unternehmen der Zufälligkeit der Methodenwahl zu unterwerfen (s. Abb. 4).*
- *Es ist nicht gerechtfertigt, eine der beiden Kostenbasen, gem. NEV bzw. §14 ARegV, als die „richtige“ zu bezeichnen, damit die andere Kostenbasis fallen zu lassen und den Effizienzwert und die Investitionsfähigkeit für einzelne Unternehmen der Zufälligkeit der Wahl der Kostenbasis zu unterwerfen (s. Abb. 3).*

2.5 Gesamtkosten-Benchmarking

Ziel des Effizienzvergleichs ist eine objektive Bewertung der unterschiedlichen Kosten der Netzbetreiber bezogen auf eine vergleichbare Versorgungsaufgabe. Für sachgerechte Vergleiche ist die Berücksichtigung kostentreibender Strukturmerkmale – also von Unterschieden in den wesentlichen strukturellen Randbedingungen der zu vergleichenden Netzbetreiber – unabdingbar.

Die auch in einem Benchmark von partiellen Kosten notwendigen Strukturmerkmale können die strukturellen Unterschiede in den partiellen Kosten der Netzbetreiber nicht hinreichend abbilden. Dies ist insbesondere zurückzuführen auf die Komplexität des Leistungsangebots der Netzbetreiber und ihrer Strukturbedingungen, die Veränderung der Versorgungsaufgabe im Zeitverlauf, die Altersstruktur der Anlagen sowie die Aktivierungs- und Abschreibungspraxis. Dabei sind verschiedene unternehmensindividuelle Merkmale und Einflussgrößen zu beachten, die zu unterschiedlichen Kosten in den Partialbereichen auf Kostenstellen- als auch auf Kostenartenebene führen. Hierzu gehören z. B. die Kundenstruktur eines Netzbetreibers mit jeweils unterschiedlichen Anteilen von unterlagerten Netzbetreibern, Industrie-

kunden und Lastprofilkunden als auch die individuelle Ausgestaltung der internen Prozesse, wie z. B. die Frage nach Eigen- und Fremdfertigung.

Bei Vorliegen derartiger struktureller Unterschiede in der Bewältigung der Versorgungsaufgabe durch die Netzbetreiber ist damit zu rechnen, dass sich unterschiedliche Relationen zwischen Output- und Inputgrößen ergeben, ohne dass damit ein Hinweis auf Ineffizienzen verbunden wäre. Auch bei hypothetisch identischen Strukturbedingungen ergeben sich für die Netzbetreiber Freiheitsgrade in der Gestaltung der Erfüllung der Versorgungsaufgabe. Dabei können unterschiedliche Lösungsansätze und damit unterschiedliche Verhältnisse von Teilkosten zum Vergleichsparameter durchaus zu ähnlichen Gesamtkosten und damit zu vergleichbaren Effizienzen führen. Das nachfolgende Beispiel in Abbildung 5 verdeutlicht den Zusammenhang.

Man unterstellt zwei Netzbetreiber mit jeweils 100 % Effizienzwert, die aus ihrer unternehmerischen Entscheidung die Versorgungsaufgabe unterschiedlich prozessual erfüllen (Netzbetreiber B mit alter Netzsubstanz bzw. geringer Aktivierungsrate, Netzbetreiber A mit junger Netzsubstanz bzw. hoher Aktivierungsrate). Im Partialbenchmark von Opex beziehungsweise Capex wäre Netzbetreiber A bei den Opex zu 100 % effizient und Netzbetreiber B bei den Capex. Das heißt, beide Netzbetreiber wären im Gesamtergebnis ineffizient, obwohl es keinen Netzbetreiber gibt, der die Versorgungsaufgabe zu geringeren Gesamtkosten erfüllen kann. Im Sinne der Effizienzvorgaben resultiert ein fiktiver Gesamtkostenbenchmark, der von keinem Netzbetreiber erreichbar ist. Deshalb werden auch in den Diskussionen partielle Faktorproduktivitäten oftmals nur als Hilfsmittel für ergänzende Analysen, niemals aber als alleiniges Maß für die Beurteilung der Effizienz eines Unternehmens angewandt (vgl. S. 4 eines Consentec-Gutachtens (http://www.consentec.de/wp-content/uploads/2011/12/GA_Effizienzvergleich_Consentec_final.pdf)).

Geldeinheiten

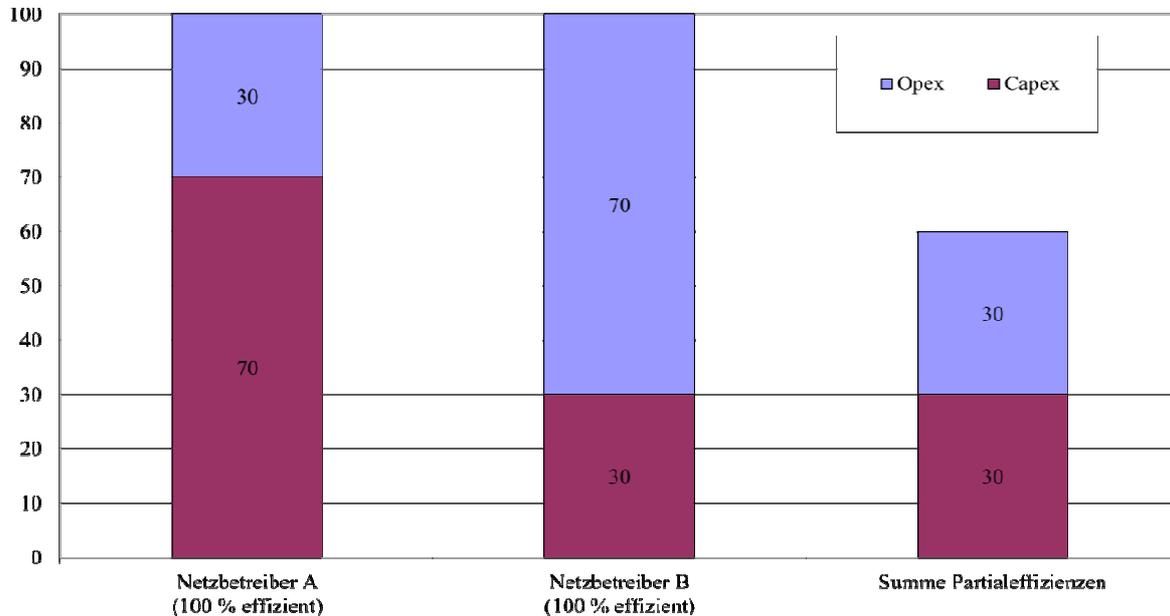


Abbildung 5 Schematische Darstellung unterschiedlicher Kostenstrukturen zweier Netzbetreiber

Ebenso wie für die Gesamtkosten von Verteilungsnetzen, kann auch für Partialgrößen nicht ein einzelner eindeutiger Kostentreiber identifiziert werden, da diese bei den Netzbetreibern in unterschiedlicher Gewichtung auftreten. Vielmehr müssten hier zusätzliche Strukturparameter gefunden werden, die auch die Heterogenität in den Partialgrößen abbilden können. Aufgrund der Erfahrung zur Suche geeigneter Strukturparameter für den bisherigen Totex-Benchmark wird bezweifelt, dass für Teilkosten geeignete Parameter gefunden werden können, die einen Zusammenhang zwischen den Teilkosten und der Versorgungsaufgabe vollständig abbilden können.

In den Berichten zur Einführung der Anreizregulierung wurde auch von der BNetzA darauf hingewiesen, dass „partielle Methoden nur unter Vorbehalt interpretierbar“ sind (2. Referenzbericht Anreizregulierung der BNetzA, S. 13, Rz. 41). Insbesondere wurde das Risiko gesehen, dass nicht alle verschiedenen Einflüsse, die sich auf das Ergebnis einer partiellen Produktivitätsmessung auswirken, bei der Berechnung berücksichtigt werden könnten. In diesem Sinne wurde in Anlage 3 Ziffer 3 ARegV bereits der Einbezug aller Druckstufen oder Netzebenen für die Ermittlung der Effizienzwerte im Gegensatz zu einer Ermittlung von Teileffizienzen aufgenommen (Bericht zur Anreizregulierung der BNetzA, S. 193, Rz. 929)

Ein weiteres wesentliches Risiko besteht darin, dass auf solchen Fehleinschätzungen basierende Best-Practice-Einzeleffizienzwerte zu einem fiktiven Gesamtwert summiert werden, so dass entgegen der Vorgabe aus dem EnWG eine Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgabe nicht mehr gegeben ist.

Verbal wurde die Einschränkung des Effizienzvergleichs auf reine Betriebskosten vorgebracht. Auch diese Anpassung (mit gleichzeitiger Anpassung der Capex analog zu den dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten) ist unseres Erachtens nicht sachgerecht.

Wie bereits angemerkt, bedingen unterschiedliche Netzalter unterschiedliche Opex. Nur ein Gesamtkostenbenchmark bildet diese Wechseleffekte korrekt ab und kann systematische Verzerrungen zu Ungunsten älterer Netze vermeiden.

Zusammenfassung

Aus den genannten Gründen sind Partialbenchmarks als Methode zum Effizienzvergleich abzulehnen. Dazu gehören insbesondere Prozesskostenbenchmarks, Opex-Benchmarking und das Benchmarking separater Spannungsebenen.

Die folgenden zwei Kapitel zu den Fernleitungsnetzbetreibern und den Übertragungsnetzbetreibern (Kapitel 2.6 und 2.7) stellen eine BDEW-Position dar:

2.6 Effizienzwertermittlung Fernleitungsnetzbetreiber

Bei den **Fernleitungsnetzbetreibern** (FNB) ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der kleinen Grundgesamtheit an FNB, die in ihren strukturellen Eigenschaften zudem heterogen sind, keine stochastischen Effizienzanalysen nebst einem ‚Best of four‘-Prinzip anwendbar sind. Bei den FNB bestimmt der verbindliche NEP-Prozess in hohem Umfang die Investitionen und damit die Kapitalkosten dieser Netzbetreibergruppe. In diesem Kontext sind die Kapitalkosten weder beeinflussbar noch zur Realisierung von Effizienzvorgaben geeignet. Da es auch bei den FNB in gewissem Umfang eine Substituierbarkeit zwischen Opex und Capex gibt, und weiterhin ein effizienter Netzausbau angestrebt wird, sollte auch für diese Gruppe am Totex-Benchmarking festgehalten werden, gleichwohl aber der resultierende Effizienzwert nur auf den beeinflussbaren Teil - die Opex - angewendet werden. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass die Effizienzvorgaben die Investitionsfähigkeit der Netzbetreiber und die Wahrung ihrer Versorgungsaufgaben nicht gefährden

2.7 Eckpunkte für zukünftige Effizienzvergleiche bei Übertragungsnetzbetreibern

Ein zentraler Kritikpunkt am europäischen Effizienzvergleich der **Übertragungsnetzbetreiber** (ÜNB) ist die geringe Stichprobengröße. Diese ist insbesondere im Hinblick auf die statistische Reliabilität, Validität und Robustheit der Ergebnisse problematisch. Die zudem hohe Heterogenität des kleinen Samples, welche unter anderem auf unterschiedlichste gesetzliche, regulatorische, netzspezifische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, stellt zudem höchste Anforderungen an Datenvalidierung und Datenharmonisierung.

Auch die Investitionsplanung der Übertragungsnetzbetreiber, die sehr stark die Personal- und Kostensituation determiniert, unterscheidet sich in Abhängigkeit von nationalen Rahmenvorgaben und Energieszenarien. Es ist also festzuhalten, dass europäische Übertragungsnetzbetreiber nur sehr eingeschränkt untereinander vergleichbar sind.

Diese, für ökonomische Analysen grundsätzlich nachteilige Ausgangslage führte im letzten Effizienzvergleich unter anderem dazu, dass die individuellen Effizienzwerte einiger Netzbetreiber je nach gewählter Modellspezifikation und zu Grunde gelegten Annahmen teils erheblich variierten.

Sollten trotz dieser beiden wesentlichen methodisch-inhärenten Probleme auch zukünftig gleichgeartete Effizienzvergleiche durchgeführt werden, so erscheinen folgende Maßnahmen zur Problemminderung sinnvoll und notwendig:

- Jedweder Effizienzvergleich sollte einem wissenschaftlichen „Peer-Review“ unterzogen werden, welcher etwaige Limitationen im Hinblick auf Datenbasis und gewählte Methoden in transparenter Weise identifiziert und herausstellt.

- Bei der Festlegung von auf statistischen Daten basierenden Modellspezifikationen, insbesondere der Auswahl von Vergleichsparametern inkl. notwendiger Ausreißeranalysen sowie der Restringierung von Parametern, sollten Limitationen hinsichtlich der Reliabilität, Validität und Robustheit Datenbasis besondere Berücksichtigung finden.
- Statistische Ergebnisse, inkl. der statistischen Kenngrößen, welche zur Festlegung einzelner Modellspezifikationen sowie der (Nicht-)Berücksichtigung einzelner DEA-Modell geführt haben, sollten umfänglich und für die Unternehmen transparent offen-gelegt werden.
- Zur Validierung der Ergebnisse sollten mehrere Modelle mit unterschiedlichsten Parameterkombinationen gegenübergestellt und die Ergebnisse den Unternehmen offengelegt werden.
- Anschließend ist der höchste der ermittelten Werte zur Bestimmung der individuellen Effizienz heranzuziehen. Diese Vorgehensweise wäre vergleichbar zu den Vorgaben gemäß § 12 Absatz 3 ARegV und dem im VNB-Bereich bereits etablierten „Best of four“-Verfahren zum Abbau der Unsicherheit der Ergebnisse.
- Des Weiteren sind den Erschwernissen der deutschen Übertragungsnetzbetreiber (etwa im Zusammenhang mit der Energiewende), die in anderen europäischen Staaten nicht vorherrschen, insbesondere Rechnung zu tragen.

Der ermittelte Effizienzwert hat des Weiteren signifikante Folgen für das Rating eines ÜNB. Die Erfahrungen aus den Diskussionen mit den Rating-Agenturen zeigen deren starke Orientierung am Effizienzwert, um daraus eigene Prognosen für die wirtschaftlichen Perspektiven des einzelnen ÜNB abzuleiten. Für die ÜNB beeinträchtigt ein schlechteres Rating die Investitionsfähigkeit und hat erheblich höhere Finanzierungskosten zur Folge. Letzteres wirkt sich damit insbesondere belastend für das von den ÜNB zu finanzierende EEG-Umlagesystem aus.

3. Fazit

Die BNetzA hat mit dem Auftaktworkshop vom 25. November 2013 den Prozess der Evaluation der Anreizregulierung gestartet. Am 19. März 2014 fand in Bonn der zweite Evaluierungsworkshop, unter anderem zu dem Thema Effizienz statt. Die Branche erachtet diesen Evaluationsprozess als ausgesprochen wichtig und begrüßt es, dass die Möglichkeit gegeben wird, Erfahrungen auszutauschen und Ideen und Anregungen in den Prozess einfließen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund haben die Verbände BDEW, VKU und GEODE die vorliegende Stellungnahme verfasst. Sie konzentriert sich im Wesentlichen auf Themen zur Ausgestaltung und Evaluation des Effizienzvergleichs der **Verteilnetzbetreiber** Strom und Gas. Bei den in der Stellungnahme aufgebrachten Punkten handelt es sich um die aus unserer Sicht wichtigsten Themen, die es im Rahmen der Evaluation zu untersuchen bzw. zu berücksichtigen gilt.

So erfordern die Erfahrungen mit den ersten Effizienzvergleichen sowie den in jüngster Zeit erfolgten Ordnungsänderungen – insbesondere im Hinblick auf den § 15 ARegV – eine besondere Analyse und Berücksichtigung von Heterogenitäten in der Versorgungsaufgabe.

Unabdingbar ist angesichts der Unterschiede der Netzbetreiber eine adäquate Identifikation und Behandlung von strukturell nicht vergleichbaren Unternehmen und Ausreißern. Die Diskussionen bei den vergangenen Effizienzvergleichen haben gezeigt, dass dieses Thema hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung in jedem Fall zu evaluieren ist und alternative Verfahren zu prüfen sind, um maßgebliche Verzerrungen durch den Effizienzvergleich zu vermeiden. Nicht erreichbare oder nicht übertreffbare Vorgaben widersprechen dem § 21a Abs. 5, S. 4 EnWG.

Des Weiteren erachten wir es aus Sicht der Branche als besonders wichtig, dass dieser Evaluationsprozess dazu genutzt wird, etwaige Sensitivitäten und auch individuelle Betroffenheiten von verschiedenen Methoden, verwendeten Parametern, Annahmen, Verfahren der Ausreißeranalyse etc. transparent darzustellen. Ein reines Abstellen auf die durchschnittlichen Effekte greift an dieser Stelle zu kurz und gefährdet eine entsprechende Evaluation.

Im Rahmen des Evaluationsprozesses soll zudem aufgezeigt werden, wie sensitiv die Effizienzwerte der einzelnen Unternehmen auf die Wahl der Methoden und Kostenbasis reagieren. Angesichts der bisher erlangten Kenntnisse über die Sensitivität von Methoden und Kostenbasen ist es unabdingbar auch weiterhin an der „Best-of-four-Abrechnung“ der ermittelten Effizienzwerte festzuhalten.

Nicht zuletzt wurde am Evaluierungsworkshop vom 19. März 2014 auch das Thema eines möglichen Opex-Benchmarkings diskutiert. Aufgrund der vielschichtigen Verzerrungsmöglichkeiten bei einerseits der Abgrenzung zwischen Opex und Capex sowie andererseits der sehr unterschiedlichen Altersstruktur der betrachteten Netze und den von den Unternehmen

sehr unterschiedlichen verfolgten Aktivierungspraktiken halten wir es nicht für zielführend, diesen Ansatz im Rahmen der Evaluierung weiter zu verfolgen.

Bei den **Fernleitungsnetzbetreibern** (FNB) sind aufgrund des verbindlichen NEP-Prozess in hohem Umfang die Kapitalkosten vorgegeben und erlauben keine Effizienzvorgaben. Aufgrund der teilweise bestehenden Substituierbarkeit von Opex und Capex sollte aber am Totex-Benchmarking festgehalten werden, gleichwohl sollten Effizienzvorgaben nur auf den beeinflussbaren Teil - die Opex – angewendet werden (**BDEW-Position**).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Branche sich gerne auch weiter an den Diskussionen zur Evaluation und zur Ausgestaltung zukünftiger Effizienzvergleiche beteiligen möchte. Wir sind der Ansicht, dass ein Einbringen der Erfahrungen und Ideen der Branche Bestandteil einer angemessenen Evaluierung sein müssen.

Ansprechpartner:

BDEW

Katja Hintz

Telefon: +49 30 300199-1663

katja.hintz@bdew.de

VKU

Victor Fröse

Telefon: +49 30 585 80-195

froese@vku.de

GEODE

Petra Walter

Telefon: +49 30 6112840-70

info@geode.de