

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Aufsicht über die Tarife der Stromunternehmen

Eidgenössische Elektrizitätskommission

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19095.817.00489
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Angemessenheit und Effizienz der Aufsicht	15
2.1 Prüfstrategie: wesentliche Fehler mit Potenzial in der Risikoorientierung erkennen	15
2.2 Ressourcen optimal planen	16
2.3 Rahmenbedingungen erschweren Effizienz in der Aufsicht	17
2.4 Ersatz der IT-Lösung als Chance für eine verbesserte und effizientere Aufsicht	18
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	20
Anhang 2: Abkürzungen	21
Anhang 3: Glossar	22

Prüfung der Aufsicht über die Tarife der Stromunternehmen

Eidgenössische Elektrizitätskommission

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom ist die unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich, die mit rund 43 Mitarbeitenden u. a. die Tarife der Netzbetreibenden im nicht liberalisierten Strommarkt sowie die Netznutzungstarife beaufsichtigt. Sie überwacht die Einhaltung des Stromversorgungs- und Energiegesetzes bei rund 640 Unternehmen, trifft die dazu nötigen Entscheide und erlässt Verfügungen. Die ElCom arbeitet mit einer Datenbank, die nicht mehr dem heutigen Stand der Technik entspricht und nur beschränkte Auswertungsmöglichkeiten bietet.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Angemessenheit und die Effizienz der Aufsicht über die Netzbetreibenden bzw. ihre Strom- und Netztarife.

Die Aufsicht der ElCom über die Tarife der Stromunternehmungen wird ordnungs- und rechtmässig ausgeübt. Die Effizienz und Wirksamkeit kann allerdings durch folgende Massnahmen verbessert werden.

Prüfstrategie verstärkt auf die jeweiligen Netzbetreibenden ausrichten

Die Umsetzung der heutigen Prüfstrategie der ElCom ist solide und kann wesentliche Fehler in den Tarifen der Netzbetreibenden erkennen. Es besteht jedoch Potenzial bei der Anwendung eines risikoorientierten Prüfansatzes. Die Netzbetreibenden sollen angesichts ihrer Komplexität, festgestellter Mängel und anderer Risikotreiber geprüft werden. Mit der geplanten Einführung einer neuen IT-Lösung für die Prüfung der Kostenrechnung und dem erweiterten Prüfansatz kann der Prozess im Vergleich zu heute vereinfacht und verbessert werden. Die Arbeiten dazu sind aufgegleist.

Einsatz der Ressourcen optimieren

Um die Qualität der Prüfungen weiter zu steigern, ist nebst der bestehenden Personalplanung eine systematische, jährliche und rollierende Prüfplanung zu etablieren. Damit kann der Einsatz der Personalressourcen zielgerichteter erfolgen und die Umsetzung der risikoorientierten Prüfstrategie ermöglicht werden. Wegen ihrer geringen Organisationsgrösse sind formelle Stellvertreterregelungen sowie gut dokumentierte qualitätssichernde Massnahmen für die ElCom herausfordernd. Zudem konzentriert sich spezifisches Fachwissen auf wenige Mitarbeitende. Diesen internen Risiken ist vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen geben der ElCom nur schwache regulatorische Instrumente in die Hand. Sie beurteilt die Tarife aufgrund von Angaben seitens der Netzbetreibenden, ohne etwa auf die interne Kostenrechnung zugreifen zu können. Eine weitergehende Informations- und Mitwirkungspflicht seitens der Netzbetreibenden wäre für eine effiziente Aufsicht förderlich. Mit einer Einsichtskompetenz vor Ort könnte die Informationsasymmetrie reduziert werden.

Automatisierungspotenziale müssen realisiert werden

Die bestehende IT-Lösung ist technologisch überholt und weist beispielsweise Risiken bei der Datensicherung und den Schnittstellen auf. Der geplante Ersatz der bestehenden IT-Lösung soll Abläufe automatisieren und eine effektivere Aufsicht ermöglichen. Dabei ist es wichtig, dass die ECom die Anforderungen von neuen und künftig absehbaren Geschäftsanforderungen umfassend einbezieht.

Unabhängig von der Neueinführung der IT-Lösung ist die Datensicherung und -wiederherstellung regelmässig zu überprüfen, damit bei einem Ausfall sichergestellt ist, dass die Daten vollständig und korrekt zurückgesichert werden können.

Audit de la surveillance sur les tarifs des compagnies d'électricité

Commission fédérale de l'électricité

L'essentiel en bref

La Commission fédérale de l'électricité (EiCom) est l'autorité fédérale indépendante de régulation du domaine de l'électricité. Forte d'environ 43 collaborateurs, elle contrôle notamment les tarifs des gestionnaires de réseau sur le marché non libéralisé de l'électricité et les tarifs d'utilisation du réseau. Elle surveille le respect de la loi sur l'approvisionnement en électricité et de la loi sur l'énergie auprès de quelque 640 entreprises, prend les mesures et rend les décisions nécessaires à cet effet. L'EiCom utilise une base de données désormais techniquement dépassée et qui n'offre que des possibilités réduites d'évaluation.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié l'adéquation et l'efficacité de la surveillance exercée sur les gestionnaires de réseau et leurs tarifs d'électricité et de réseau.

L'EiCom exerce sur les tarifs des compagnies d'électricité une surveillance correcte et conforme à la loi. L'efficacité et l'efficience peuvent être cependant améliorées par les mesures suivantes.

Axer davantage la stratégie de contrôle sur les gestionnaires de réseau respectifs

La mise en œuvre de l'actuelle stratégie de contrôle de l'EiCom est solide et permet de détecter des erreurs importantes dans les tarifs des gestionnaires de réseau. Elle gagnerait toutefois à appliquer une approche axée sur les risques. Les gestionnaires de réseau doivent être évalués selon leur complexité, des lacunes constatées et d'autres facteurs de risque. Avec l'introduction prévue d'un nouveau programme informatique pour le contrôle de la comptabilité analytique, et une approche plus large, le processus peut être simplifié et amélioré par rapport à la situation actuelle. Les travaux correspondants sont en cours.

Optimiser l'utilisation des ressources

Pour davantage de qualité, une planification systématique, annuelle et continue des contrôles doit être établie et ce, en sus de la planification du personnel existante. Cela permettra d'utiliser les ressources humaines avec plus de précision et de mettre en œuvre la stratégie de contrôle axée sur les risques. La taille modeste de l'EiCom rend plus difficile l'organisation formelle des suppléances et la documentation rigoureuse des mesures visant à garantir la qualité. En outre, l'expertise spécifique est concentrée sur un petit nombre de collaborateurs. Ces risques internes méritent une attention accrue.

Le cadre légal n'offre que de faibles instruments de régulation à l'EiCom. Par exemple, elle évalue les tarifs sur la base des informations livrées par les gestionnaires de réseau sans accès à la comptabilité analytique interne. Une obligation d'informer et de coopérer plus prononcée de la part des gestionnaires de réseau serait propice à une surveillance efficace. Autoriser la consultation des dossiers sur place réduirait l'asymétrie de l'information.

Exploiter le potentiel d'automatisation

Le programme informatique utilisé est aujourd'hui dépassé. Il présente notamment des risques sur le plan de la sécurité des données et au niveau des interfaces. Son remplacement prévu vise à automatiser les processus et à permettre une surveillance plus efficace. Il est important que l'ElCom tienne largement compte des exigences des entreprises, qu'elles soient nouvelles ou prévisibles à l'avenir.

Outre l'introduction de ce programme informatique, la sécurité et la restauration des données doivent être vérifiées régulièrement pour garantir une récupération complète et correcte en cas de défaillance.

Texte original en allemand

Verifica della sorveglianza sulle tariffe delle imprese d'approvvigionamento elettrico

Commissione federale dell'energia elettrica

L'essenziale in breve

La Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom) è l'autorità di regolazione statale e indipendente del settore dell'elettricità e conta circa 43 collaboratori. Essa verifica, tra l'altro, le tariffe dei gestori di rete sul mercato dell'energia elettrica non liberalizzato e le tariffe per l'utilizzazione della rete. Verifica il rispetto della legge sull'approvvigionamento elettrico e della legge federale sull'energia in circa 640 imprese, prende ed emana le decisioni necessarie. La ElCom lavora con una banca dati obsoleta dal punto di vista tecnico che offre possibilità di valutazione limitate.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'adeguatezza e l'efficienza della sorveglianza sui gestori di rete, esaminando le loro tariffe per la rete e l'energia elettrica.

La ElCom esercita la sorveglianza delle tariffe delle imprese d'approvvigionamento elettrico in modo corretto e legittimo. Tuttavia, l'efficienza e l'efficacia possono essere migliorate con le misure indicate di seguito.

Adeguare maggiormente la strategia di verifica ai rispettivi gestori di rete

L'attuazione della strategia di verifica attuale della ElCom è solida e permette di individuare errori sostanziali nelle tariffe dei gestori di rete. Ciononostante, si ravvisa un potenziale di miglioramento nell'utilizzo dell'approccio di verifica orientato ai rischi. La verifica dei gestori di rete deve tenere conto della loro complessità, delle lacune riscontrate e di altri fattori di rischio. Con l'introduzione pianificata di una nuova soluzione informatica per la verifica della contabilità e con un approccio più ampio, il processo può essere semplificato e migliorato rispetto a oggi. I relativi lavori sono già iniziati.

Ottimizzare l'impiego delle risorse

Per aumentare ulteriormente la qualità delle verifiche bisogna stabilire, oltre all'attuale pianificazione del personale, una pianificazione delle verifiche sistematica, annuale e a rotazione. Ciò consente un impiego delle risorse in termini di personale più mirato e rende possibile l'attuazione della strategia di verifica orientata al rischio. Le esigue dimensioni della ElCom rendono difficile l'organizzazione delle supplenze formali e l'adozione di misure che documentino in maniera soddisfacente la garanzia della qualità. Inoltre, le conoscenze tecniche sono appannaggio di un ristretto numero di collaboratori. Pertanto, bisogna prestare maggiore attenzione a questi rischi interni.

Il quadro giuridico esistente fornisce alla ElCom strumenti regolatori di scarsa efficacia. Infatti la Commissione valuta le tariffe sulla base dei dati presentati dai gestori di rete, ma non ha la facoltà di accedere alla contabilità interna. Un ulteriore obbligo di informazione e di collaborazione da parte dei gestori di rete agevolerebbe in modo significativo la sorveglianza. Autorizzando le consultazioni in loco potrebbero essere ridotte le asimmetrie informative.

Sfruttare il potenziale di automazione

L'attuale soluzione informatica è obsoleta dal punto di vista tecnico e presenta rischi, ad esempio nella sicurezza dei dati e nelle interfacce. La sua sostituzione, già pianificata, dovrà consentire di automatizzare le procedure e migliorare la sorveglianza. Per questo è importante che la ElCom tenga conto in modo esaustivo delle nuove, prevedibili esigenze per quanto riguarda i requisiti aziendali.

A prescindere dalla nuova soluzione IT bisognerà verificare regolarmente la sicurezza e il ripristino dei dati, per garantire un recupero integrale e corretto in caso di guasto.

Testo originale in tedesco

Audit of the supervision of electricity grid operators' tariffs

Federal Electricity Commission

Key facts

The Federal Electricity Commission ElCom is the independent state regulatory authority in the electricity sector. With around 43 employees, it supervises, among other things, the tariffs of grid operators in the non-liberalised electricity market and the grid usage tariffs. It monitors around 640 companies for compliance with the Electricity Supply Act and the Energy Act, takes the necessary decisions and issues rulings. ElCom works with a database that no longer reflects the current state of the art and offers only limited evaluation options.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the appropriateness and efficiency of the supervision of grid operators and their electricity and grid tariffs.

ElCom's supervision of the electricity grid operators' tariffs is conducted correctly and in accordance with the law. However, the following measures would improve efficiency and effectiveness.

Audit strategy should be geared more closely to the respective network operators

ElCom's implementation of its current audit strategy is sound and can detect significant errors in network operators' tariffs. However, there is potential to apply a risk-oriented audit approach. Network operators should be audited according to their complexity, identified deficiencies and other risk drivers. With the planned introduction of a new IT solution for auditing cost accounting and the extended audit approach, the process can be simplified and improved compared to the current situation. The necessary work is underway.

Optimise resource deployment

In order to further increase the quality of the audits, a systematic, annual and rolling audit schedule must be established in addition to existing staff planning. This will allow a more targeted deployment of personnel resources and enable the implementation of the risk-oriented audit strategy. Due to ElCom's small size, formal regulations for deputies and well-documented quality assurance measures are a challenge. In addition, specialist expertise is limited to a small number of employees. Greater attention should be paid to these internal risks.

The legal framework means ElCom has only weak regulatory instruments. It assesses tariffs on the basis of information provided by the grid operators without, for example, having access to internal cost accounting. A more far-reaching obligation on the part of grid operators to provide information and cooperate would be conducive to efficient supervision. The asymmetry of information could be reduced if the data could be consulted on site.

Potential for automation must be realised

The existing IT solution is outdated and presents risks in terms of data backup and interfaces, for example. The planned replacement of the existing IT solution is intended to automate processes and enable more effective supervision. In this context, it is important that ECom comprehensively incorporates the requirements of new and foreseeable future business demands.

Irrespective of the introduction of a new IT solution, data backup and recovery must be checked regularly to ensure that data can be fully and correctly restored in the event of an outage.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der ElCom

Die ElCom nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Prozesse und Strukturen der ElCom geeignet sind, um die Kosten und Tarife der rund 650 Netzbetreiber mit verhältnismässig wenig Personal effizient und nachhaltig zu kontrollieren. Die von der EFK formulierte Empfehlung zur Optimierung der Prozesse wird die ElCom im Rahmen der bereits vor der Prüfung der EFK eingeleiteten Massnahmen, insbesondere des IT-Projektes neue ElCom Datenbank, umsetzen. Die ElCom dankt der EFK für die konstruktive und angenehme Zusammenarbeit.

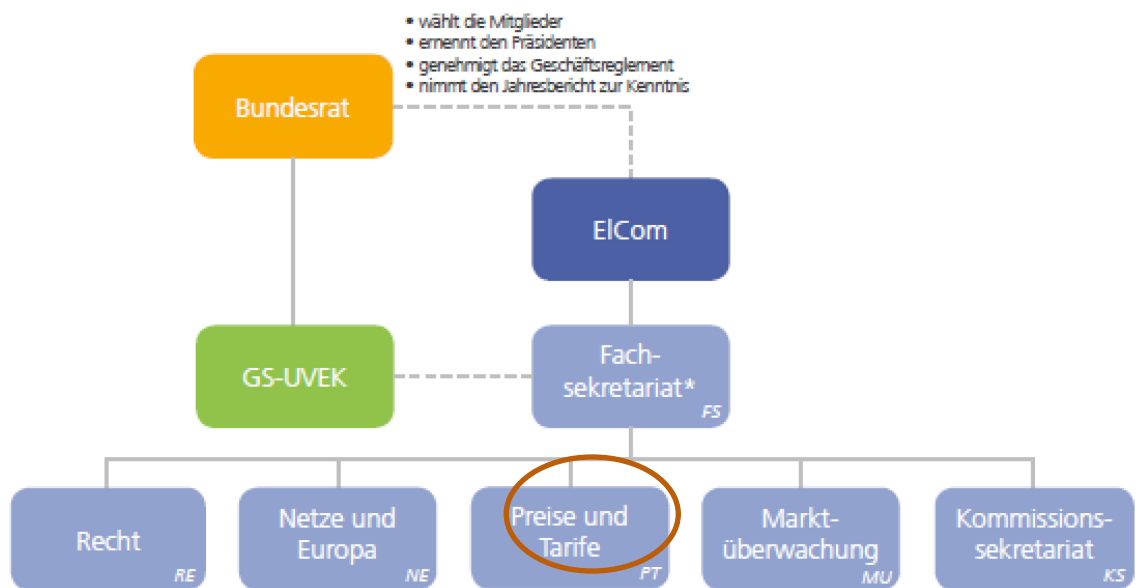
1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Per 1. Januar 2009 liberalisierte der Bund den Strommarkt für Endverbraucher von mindestens 100 MWh. Verbraucher unter dieser Schwelle können bis heute ihren Stromlieferanten nicht frei wählen. Mit der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die Stromversorgung strebt der Bund nun eine vollständige Liberalisierung des Strommarktes an.

Die ElCom ist die unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich. Sie überwacht die Einhaltung des Stromversorgungs- und Energiegesetzes, trifft die dazu nötigen Entscheide und erlässt Verfügungen. Sie beaufsichtigt die Strompreise und Netztarife. Zudem überwacht sie die Versorgungssicherheit im Strombereich und regelt Fragen zum internationalen Stromtransport und -handel. Schliesslich entscheidet die ElCom in Streitigkeiten zu Rücklieferntarifen sowie zwischen Netzbetreibenden und Eigenverbraucher (Quelle: ElCom).

Die ElCom ist heute wie folgt organisiert:



* Administrative Angliederung an GS-UVEK

Organisation ElCom (Quelle: ElCom)

Die vorliegende Prüfung beschäftigt sich mit der Sektion Preise und Tarife (PT), die dem Geschäftsführer unterstellt ist und die Preise und Tarife im Elektrizitätsbereich überwacht. Sie kann ungerechtfertigte Strompreiserhöhungen untersagen oder zu hohe Preise rückwirkend korrigieren. Solche Entscheide werden per Verfügung erlassen. Der Konsument hat aufgrund der jährlichen Tarifveröffentlichungen Ende August zusätzlich die Möglichkeit, Anfragen, Klagen oder Meldungen an die Sektion PT einzureichen, die danach weitere, zusätzliche Prüfungen vornimmt.

Die von der Sektion PT überwachten Netzbetreibenden (EVU) teilen sich 2019 wie folgt auf:

Kategorie	Anzahl	Anzahl in %
Gross ¹⁾	79	12 %
Mittel	202	32 %
Klein	355	56 %
Total	637	100 %

Tabelle Netzbetreibenden (Quelle: ECom)

¹⁾ Darin enthalten ist die nationale Netzgesellschaft Swissgrid als Betreiberin des Übertragungsnetzes (Netzebene 1). 2013 hat Swissgrid den Grossteil des Netzes von den bisherigen Netzbetreibenden übernommen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK prüfte die Angemessenheit und die Effizienz der Aufsicht über die Netzbetreibenden bzw. ihre Strom- und Netztarife. Die Prüfung beantwortet die folgenden Fragen:

- Kann mit dem Prüfverfahren der ECom sichergestellt werden, dass wesentliche Fehler in den Tarifen erkannt werden?
- Stellt das Vorgehen sicher, dass nötige Korrekturen in angemessener Frist vorgenommen werden?
- Unterstützt das eingesetzte IT-Tool die Arbeiten der Tarifüberwachung?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Peter Kaderli (Revisionsleiter) und Karin Berger sowie Hans Ulrich Wiedmer führten die Prüfung vom 20. Mai bis 30. August 2019 durch. Die Federführung hatte Andreas Baumann. Die Ergebnisbesprechung hat am 21. August 2019 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte erteilte die ECom der EFK umfassend und zuvorkommend. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. November 2019 statt. Teilgenommen haben: der Präsident, der Geschäftsführer sowie die Leiterin Sektion PT. Seitens EFK der Mandatsleiter und dessen Nachfolger und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Geschäftsführer des Fachsekretariats bzw. der Kommission obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Angemessenheit und Effizienz der Aufsicht

2.1 Prüfstrategie: wesentliche Fehler mit Potenzial in der Risikoorientierung erkennen

Die ElCom arbeitet mit einer zweiteiligen Prüfstrategie, die auf einem flächendeckenden Prüfansatz und einem Einzelprüfverfahren (Detailprüfung) beruht. Die Netzbetreibenden erhalten frühzeitig die Aufforderung, die Kostenrechnung und Tarife Ende August einzureichen. Im September publiziert die ElCom die gemeldeten Tarife auf ihrer Homepage. Anschliessend prüft die Sektion PT die Kostenrechnungen bis im ersten Quartal des Folgejahres.

Dieser flächendeckende Prüfansatz funktioniert wie ein Trichter, der nach jedem Prüfschritt die Restmenge der zu prüfenden Netzbetreibenden reduziert. Am Ende bleibt eine relativ grosse Restmenge für die Einzel- und Detailprüfungen übrig.

Mit dem Einzel- resp. Detailprüfungsansatz prüft die Sektion PT die restlichen Netzbetreibenden vertieft. Im Jahr 2018 haben 272 Netzbetreibende eine solche Prüfung durchlaufen. Alle anderen haben ein «positives Feedback» erhalten oder wurden im Rahmen der «Nicht-Reaktion Kostenrechnung» als korrekt bewertet. Rückmeldungen gibt die ElCom auch bei Auffälligkeiten mit der Sunshine-Regulierung. Diese vergleicht mit qualitativen und quantitativen Indikatoren die einzelnen Netzbetreibenden im Sinne eines Benchmarks.

Die Sektion PT der ElCom will mit der anstehenden Einführung einer neuen IT-Lösung zahlreiche Prüffragen bereits bei der Dateneingabe der Netzbetreibenden automatisch plausibilisieren. Damit erhält der Netzbetreibende während der Erfassung eine erste Rückmeldung. Heute prüft PT solche Fragen erst nach der Abgabe der Kostenrechnung Ende August und die erste Rückmeldung erhält der Netzbetreibende gegen Ende Jahr.

Beurteilung

Die Prüfstrategie ist solide, der flächendeckende Ansatz ist nachvollziehbar. Allerdings ist dieses Prüfverfahren zeitaufwendig und die Rückmeldung an die Netzbetreibende folgt mit einem grossen Zeitverzug. Die angestrebte neue Datenbanklösung soll eine Automatisierung und Beschleunigung des Prozesses ermöglichen.

Die Prüfhandlungen sind heute standardisiert, eine stärkere Fokussierung auf Risiken ist aber anzustreben. Mit einem risikoorientierten Ansatz kann beispielsweise der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines Netzbetreibenden Rechnung getragen oder einzelne Prüfkriterien speziell gewichtet werden. Ausserdem liessen sich Themenschwerpunkte aus der jährlichen Prüfstrategie ableiten. Dieser Ansatz ermöglicht eine präzisere Selektion der Einzelprüfungen und eine wirkungsvollere Ressourcenallokation.

Da die ElCom diese Bestrebungen mit der Einführung einer neuen IT-Lösung bereits aufgenommen hat, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

2.2 Ressourcen optimal planen

2019 beschäftigt die Sektion PT 13 Mitarbeitende, was 11,6 Vollzeitstellen entspricht. Darin sind zwei befristete Stellen zur Bearbeitung von Spezialthemen und eine Praktikantenstelle enthalten. Die Mitarbeitenden verfügen entweder über ein volks- oder betriebswirtschaftliches Studium oder haben eine höhere Fachausbildung. Die ECom plant das Personal aufgrund der jährlichen Terminplanung.

Die Leitung ECom prüft beim Stellenantritt, ob der Code of Conduct (Verhaltenskodex) unterzeichnet ist und verlangt von ihren Mitarbeitenden die Offenlegung von allfälligen Nebenbeschäftigungen. Ab 2019 wird zusätzlich eine regelmässige Überprüfung eingeführt. Daneben wird die Unabhängigkeit in verschiedenen Kommunikationsgefässen periodisch thematisiert.

Mit den IT-Instrumenten GEVER und SharePoint werden einerseits die Anleitungen und Dokumentation abgelegt und andererseits die Prüfungsdokumentationen und -notizen verwaltet. Da die Prüfungsergebnisse zu einem Netzbetreibenden nicht standardisiert erfasst werden, lassen sie sich nicht über mehrere Jahre auswerten.

Eine Qualitätssicherung der Arbeiten der einzelnen Mitarbeitenden ist gemäss ECom vorhanden. Hingegen sind die entsprechenden Aktivitäten kaum dokumentiert und für die EFK entsprechend nicht nachvollziehbar. Bei Gerichtsverfahren stellt die ECom sicher, dass wichtige Entscheide von unterschiedlichen Experten des Fachsekretariats geprüft und beurteilt werden. Obwohl die ECom in Verfahren auch teilweise unterliegt, können keine Hinweise auf fehlende Objektivität ausgemacht werden.

Beurteilung

Die heutige Personalplanung ist terminlich gut gegliedert und institutionalisiert. Um die personellen Ressourcen optimal einzusetzen, bedingt es allerdings einer jährlichen Prüfungsplanung. Diese beinhaltet Kapazitätsberechnungen und berücksichtigt eine Personalallokation nach Risiken und Komplexität der beaufsichtigten Netzbetreibenden.

Der kleine Personalbestand der ECom erfordert, dass die Mitarbeitenden sehr autonom und effizient arbeiten. Eine formelle Stellvertreterregelung ist entsprechend herausfordernd, die EFK erachtet sie jedoch gerade bei kleineren Organisationen als wichtig. Personalausfälle können sonst zum Risiko für das Geschäft werden. Hinzu kommt, dass vertiefte Fachkompetenzen im Bereich Kosten-/Leistungsrechnung auf wenige Mitarbeitende beschränkt sind. Qualitätssichernde Massnahmen erhalten durch die genannten Umstände ein noch höheres Gewicht und müssen entsprechend dokumentiert sein.

Die fehlende Auswertungsmöglichkeit von Prüfungsergebnissen zu einem Netzbetreibenden behindert die ECom, ihre Prüfungshandlungen risikoorientiert zu gestalten und Risikoprofile zu erstellen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der ECom eine systematische, jährliche und rollierende Prüfplanung einzuführen, um die beschränkten Personalressourcen optimal einzusetzen. Ausserdem empfiehlt die EFK, Stellvertretungen für das einwandfreie Funktionieren der Organisation formell zu regeln.

Stellungnahme des Geprüften

Die ElCom stimmt der Empfehlung zu und hat die Einführung einer systematischen jährlichen Prüfplanung beschlossen.

Die Stellvertretungs-Regeln innerhalb der Sektion PT werden überprüft und die Prozesse für den hierzu notwendigen Know-how-Transfer angepasst.

2.3 Rahmenbedingungen erschweren Effizienz in der Aufsicht

Die ElCom verfügt über keine Rechtsgrundlagen, die eine Verifikation der Angaben der Kostenrechnung der Netzbetreibenden mittels «Vor-Ort-Prüfungen» oder Einsicht in Kostenrechnungssystemen ermöglichen würde. Bei Detailanfragen an die Netzbetreibenden ist die ElCom auf die Bereitschaft und Offenheit der jeweiligen Netzbetreibenden angewiesen. Bei fehlender Bereitschaft kann sie mittels einer Editionsverfügung die Dateneinsicht erhalten. Dafür müssen in dieser Verfügung die gewünschten Informationen präzise umschrieben werden. Dies ist im konkreten Fall aufwendig und langwierig.

Mit der Sunshine-Regulierung verfolgt die ElCom das Ziel, mittels quantitativen und qualitativen Kriterien einen Vergleich zu schaffen und damit die Preise auf sanfte Weise zu beeinflussen. Da die gesetzlichen Grundlagen bisher fehlen, können die Ergebnisse nicht veröffentlicht werden.

Pro Jahr eröffnet die ElCom rund 20 bis 30 Fälle, die dann in weniger als 10 Fällen in ein Verfahren mit einer Verfügung enden.

Fallbeispiel Einsichtsrecht

In zwei Fällen hat der jeweilige Netzbetreibende die Kostenrechnungsformulare abgegeben. Die ElCom prüfte die Formulare und kam zum Schluss, dass die Angaben nicht korrekt waren und erliess nach weiteren Detailprüfungen eine Verfügung zu den Tarifen. In beiden Fällen reichte der Netzbetreibende eine Beschwerde ein. Beim anschliessenden Gerichtsverfahren reichte der Netzbetreibende jene Unterlagen ein, die die ElCom erstinstanzlich gewünscht hatte, aber vom Netzbetreibenden nie erhalten hatte. Diese Unterlagen waren der ElCom nicht bekannt und wirkten sich zuungunsten der ElCom aus, was zu einer Informationsasymmetrie zulasten der ElCom führte.

Sobald ein Fall in der Kostenrechnung zu einem Verfahren wird, bei dem von einer beteiligten Partei der Gerichtsweg beschritten wird, verzögert sich der Abschluss eines Verfahrens oft jahrelang. Sobald jedoch ein abschliessender Entscheid vorliegt, setzt die ElCom die Entscheide in ihren Prüfungen zeitgerecht um. Der Netzbetreibende kann bei Unterliegen des Gerichtsfalles die mit dem Verfahren verbundenen Aufwendungen als anrechenbare Kosten in den Tarifen geltend machen.

Beurteilung

Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen erfordern ein aktives Mitwirken der Netzbetreibenden. Der Verfahrensweg ist für alle Beteiligten aufwendig und für die ElCom in Anbetracht ihrer Organisationsgrösse und der gesetzlich eng definierten Prüfungsmöglichkeiten sehr herausfordernd. Auch mit dem Mittel der Editionsverfügung können nur Fragmente aus der Kostenrechnung der Netzbetreibenden verlangt werden, die wichtige

Gesamtsicht fehlt. Die ausgeprägte Informationsasymmetrie, die daraus entsteht, erschwert eine effiziente Aufsicht durch die ElCom. Mit einer Möglichkeit zu Prüfungen bei den Unternehmen vor Ort könnte die Anzahl der Gerichtsverfahren voraussichtlich reduziert werden und die Aufsicht durch die ElCom effizienter wahrgenommen werden.

2.4 Ersatz der IT-Lösung als Chance für eine verbesserte und effizientere Aufsicht

Die Daten der Kostenrechnung und der Tarife der Netzbetreibenden sind in einer zentralen Datenbank abgelegt. Sie ist nicht mehr auf dem heutigen Stand der Technik und bietet nur eingeschränkte Analyse- und Auswertungsmöglichkeiten mit zahlreichen Systembrüchen und potenziellen Fehlerquellen. Deshalb hat die ElCom beschlossen, eine neue, technologisch aktuelle Anwendung zu beschaffen. Ein Pflichtenheft sowie ein Fachanforderungskatalog für eine WTO-Ausschreibung liegen im Entwurf vor. Die ElCom strebt die Verwendung bestehender Bausteine an, beispielsweise indem sie Teile der E-Government-Plattform im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Energie und Kommunikation (UVEK) nutzt. Externe Stakeholder, insbesondere die Netzbetreibenden, wurden bis anhin nicht in die Bedarfsanalyse einbezogen.

Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) sichert die Datenbank täglich. Es sind Backups rückwirkend auf 30 Tage verfügbar. Zusätzlich lässt die ElCom die Datenbestände einmal jährlich sichern und bewahrt sie gegen Bestätigung vom BIT separat auf. Allerdings gab es bis anhin keinen umfassend getesteten Rücksicherungsvorgang.

Das heutige Service Level Agreement (SLA) mit dem Ersteller der Datenbank läuft Ende 2021 aus. Die ElCom plant die neue Lösung Mitte 2021 zu implementieren.

Beurteilung

Mit der Einführung einer neuen IT-Lösung können die Prozesse verbessert und optimiert werden. Wichtig ist, dass die Ausschreibung die bestehenden und zusätzlichen Anforderungen (z. B. risikoorientierter Prüfansatz, Prüfhistorie, Schnittstellenanforderungen) im Pflichtenheft umfassend enthält.

Wenn die Netzbetreibenden nicht frühzeitig einbezogen werden, birgt dies das Risiko einer fehlenden Akzeptanz und einer nicht durchgängigen Unterstützung des gesamten Geschäftsprozesses. Dieser reicht von der Datenerfassung über die internen Abläufe beim Netzbetreibenden und Einbezug des Verbands Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen bis hin zur Einreichung und Bearbeitung bei der ElCom.

Es ist begrüssenswert, dass die ElCom die Wiederverwendung bestehender Bausteine anstrebt. Darüber hinaus besteht ein Potenzial zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität, wenn Lösungen ähnlicher Organisationen oder Standardprodukte (Stichworte «make or buy», «commercial off the shelf (COTS)» Produkte) in Betracht gezogen werden. Dies scheint insbesondere für die Datenanalysen und -auswertungen sowie für die Visualisierungen vielversprechend zu sein.

Datensicherung und -wiederherstellung sind bisher nicht umfassend gewährleistet. Einerseits würde ein Datenverlust die Tätigkeit der Sektion PT stark beeinträchtigen und andererseits sollen in die neue Datenbanklösung nur verlässliche Daten migriert werden. Die

ECom hat unterdessen zusammen mit dem BIT vertiefte Tests mit den bestehenden Daten und in Bezug auf die Migration in eine neue Datenbank gestartet.

Aufgrund des Risikos einer Verzögerung des E-Gov-UVEK-Projekts kann sich die Einführung der Datenbank ebenfalls nach hinten verschieben. Deshalb muss unbedingt sichergestellt sein, dass der SLA-Vertrag für die bestehende Datenbanklösung über 2021 verlängerbar ist.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG) vom 23. März 2007, SR 734.7

Stromversorgungsverordnung (StromVV) vom 14. März 2008, SR734.71

Geschäftsreglement der Elektrizitätskommission vom 12. September 2007, SR 734.74

Rechtserlasse Stromversorgungsgesetzgebung, VAN, ElCom, vom 30. Juni 2019, herausgegeben von der ElCom

Rechtserlasse Energiegesetzgebung, vom 30. Juni 2019, herausgegeben von der ElCom

Botschaft

Vernehmlassung zur Revision StromVG: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/stromversorgung/stromversorgungsgesetz-stromvg/revision-stromvg.html>

Anhang 2: Abkürzungen

BFE	Bundesamt für Energie
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
DSV	Dachverband der schweizerischen Netzbetreibenden
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EICom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
GEVER	GE schäfts VER waltung
GS	Generalsekretariat
PT	Sektion Preise und Tarife
SLA	Service Level Agreement
StromVG	Stromversorgungsgesetz
StromVV	Stromversorgungsverordnung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Anhang 3: Glossar

e-Gov	Unter E-Government (Electronic Government) wird die Vereinfachung, Durchführung und Unterstützung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion innerhalb und zwischen staatlichen, kommunalen und sonstigen behördlichen Institutionen sowie zwischen diesen Institutionen und Bürgern bzw. Unternehmen durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) verstanden.
HERMES	HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.
Share Point	Eine Webanwendung von Microsoft, die Zusammenarbeit, soziale Netzwerke, Intranetportale, Content-Management über Dokumentenmanagement-Funktionen, Inhaltsverwaltung, Metadaten und benutzerangepasste Suchfunktionen sowie Geschäftsanwendungen ermöglicht.
SQL	SQL ist eine Datenbanksprache zur Definition von Datenstrukturen in relationalen Datenbanken sowie zum Bearbeiten und Abfragen von darauf basierenden Datenbeständen.
Swissgrid	Swissgrid AG ist die Schweizer Übertragungsnetzbetreiberin.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).