

Berlin, 14. Oktober 2024

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

**VKU Verband kommunaler
Unternehmen e. V.**

Invalidenstraße 91
10115 Berlin

www.vku.de

Stellungnahme

Eckpunkte Ausgestaltung Produktivitätsfaktor

BNetzA-Konsultation vom 28. August 2024 zu Eckpunkten zur zukünftigen Ausgestaltung des Produktivitätsfaktors („Xgen“)

BNetzA-Geschäftszeichen GBK-24-02-3#4

Inhalt

Zusammenfassung	3
Allgemeine Anmerkungen	4
Kommentierung des BNetzA-Eckpunktepapiers	7
1 Hintergrund	7
2 Rechtliche Grundlagen für eine Anpassung durch die Bundesnetzagentur ..	8
3 Reform- und Handlungsbedarf	8
3.1 Doppelanpassung von Kapitalkosten	8
3.2 Doppelanpassung von Verlustenergiekosten.....	9
3.3 Aufwand.....	10
4 Modifizierter TOTEX-Xgen.....	12
5 Weitere Alternativen zur zukünftigen Ausgestaltung des Xgens.....	14
5.1 OPEX-Xgen	14
5.2 OPEX-Inflator	15
5.3 "OPEX-Xgen" (Netze BW)	16
6 Meinungsstand	18
Sonstiges	18

Zusammenfassung

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat am 28. August 2024 Eckpunkte zur zukünftigen Ausgestaltung des Produktivitätsfaktors („Xgen“) veröffentlicht. Die BNetzA will auch zukünftig einen Xgen anwenden, sieht jedoch Reform- und Handlungsbedarf bei der Doppelanpassung von Kapitalkosten und volatilen Kosten sowie beim Umsetzungsaufwand. Mit dem derzeit von der BNetzA präferierten Ansatz „Modifizierter TOTEX-Xgen“ sollen Doppelanpassungen entfallen und der Xgen künftig nur noch mit der Malmquist-Methode ermittelt werden.

BDEW und VKU unterstützen eine methodische Weiterentwicklung des Produktivitätsfaktors Xgen unter Einbeziehung des Inflationsausgleichs VPI. Der seitens der BNetzA festgestellte Reform- und Handlungsbedarf und die hierzu vorgeschlagenen Lösungsansätze greifen unseres Erachtens aber deutlich zu kurz. Bei der zukünftigen Ausgestaltung müssen auch strukturelle Inkonsistenzen wie der Zeitverzug bei der Inflationierung und strittige Punkte der bisherigen Methodik (u. a. Stützintervall, Deflatoren) analysiert und adressiert werden.

Da der Xgen bisher den Verbraucherpreisindex (VPI) korrigiert, muss das Zusammenwirken dieser beiden Elemente gesamthaft betrachtet und der VPI in die Ausgestaltung des Produktivitätsfaktors einbezogen werden. Aus Sicht der Branche muss bei der Anwendung des VPI der bestehende Zeitverzug von zwei Jahren eliminiert und analysiert werden, ob die Vorteile der Ermittlung einer netzbetreiberspezifischen Produktivitäts- und Inputpreisentwicklung deren Nachteile gegenüber der allgemeinen Produktivitäts- und Inputpreisentwicklung überwiegen.

Die Methodik zur Ermittlung des Xgen muss gesamthaft evaluiert werden. Die bisherigen Berechnungen der BNetzA haben die Produktivitätsentwicklung der Netzwirtschaft überschätzt (vgl. BDEW-Stellungnahme vom 18.09.2024 zum Xgen Strom RP4). Auch der seinerzeit im 2. Referenzbericht Anreizregulierung vom 26.01.2006 ermittelte Wert von 2,54 % war rückblickend deutlich zu hoch, so dass das Vertrauen in eine sachgerechte Ableitung eines Xgen derzeit schwerlich möglich erscheint. Vertrauen von Netzbetreibern und Investoren ist allerdings unerlässlich, besonders bei den aktuellen Herausforderungen der Energiewende. Dies und die bisherigen Rechnungen der BNetzA müssen umfassend analysiert werden, um Prognosefehler zu vermeiden und sachgerechte Anpassungen der Kosten bzw. Stückkosten der Netzbetreiber zu ermöglichen. Aufgrund der enormen wirtschaftlichen Effekte müssen Xgen-Berechnungen dem Stand der Wissenschaft entsprechen und die Ergebnisse sorgfältig plausibilisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist sorgfältig abzuwägen, ob trotz des hohen Umsetzungsaufwands auf die Berechnungen mit der Törnqvist-Methode verzichtet werden kann.

Die von der BNetzA präferierte Variante eines modifizierten TOTEX-Xgen wird von uns abgelehnt, da die Anpassungen systematisch inkonsistent und in der Praxis nicht umsetzbar sind.

Es ist zu befürchten, dass durch die Anpassungen die bei den bisherigen Xgen-Festlegungen zu Tage getretenen Prognosefehler nicht korrigiert werden und stattdessen zusätzliche wirtschaftliche Nachteile für die Netzbetreiber resultieren. Mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen für die Netzbetreiber wäre dies kontraproduktiv und widerspricht den BNetzA-Ankündigungen zur Weiterentwicklung der Anreizregulierung.

Allgemeine Anmerkungen

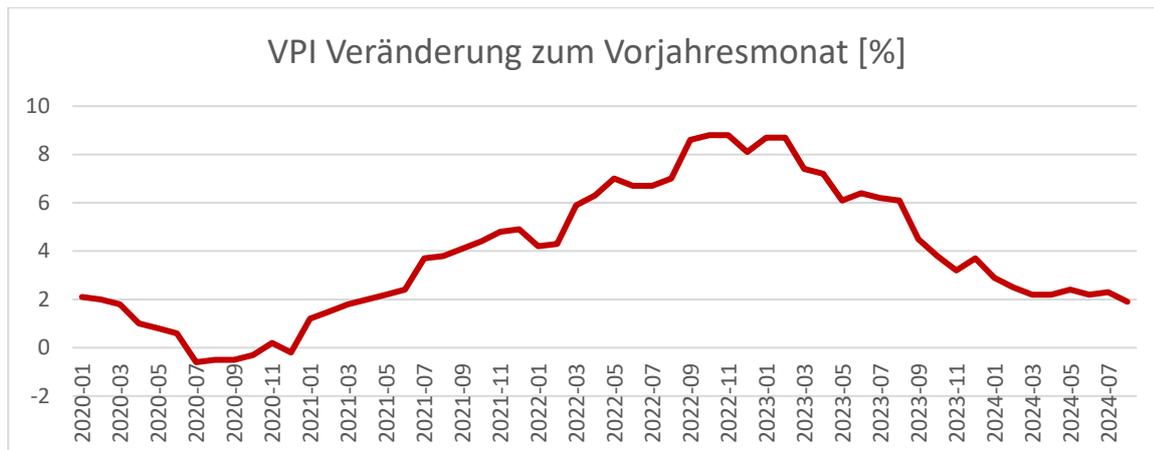
BDEW und VKU unterstützen eine Weiterentwicklung des Produktivitätsfaktors im Rahmen einer gesamthaften Betrachtung des Erlösbergrenzen-Terms „VPI-Xgen“.

Bei den BNetzA-Festlegungsverfahren zu den Produktivitätsfaktoren für die dritte Regulierungsperiode (RP3) und die vierte Regulierungsperiode (RP4) hatte die Branche auf eine Reihe von methodischen Problemen hingewiesen, vgl. BDEW-Stellungnahmen vom 17. November 2017 und 8. Dezember 2017 zu Xgen Gas RP3 (BK4-17-093), vom 9. November 2018 und 26. November 2018 zum Xgen Strom RP3 (BK4-18-056), vom 4. Oktober 2023 zum Xgen Gas RP4 (BK4-22-085) und vom 18. September 2024 zum Xgen Strom RP4 (BK4-24-028).¹ In den genannten Stellungnahmen, aber auch an anderer Stelle (z. B. BDEW-Fachgespräch mit BNetzA am 22. Juni 2022) hatte die Branche konkrete Anpassungen oder Alternativen vorgeschlagen.

Der Bundesgerichtshof hat zwar die Rechtmäßigkeit des bisherigen Vorgehens der BNetzA bestätigt, dies ist jedoch kein Beleg für die ökonomische Richtigkeit und kein Freibrief für die Fortführung der Methodik ohne Evaluierung. Auch mit Blick auf die Vielzahl an Rechtsbeschwerden gegen die bisherigen Xgen-Festlegungen ist überraschend, dass die BNetzA im Kapitel 3 Reform- und Handlungsbedarf nur drei Themen aufgreift, die im bisherigen Diskurs keine wesentliche Rolle gespielt haben. Die BNetzA will Doppelanpassungen von Kapitalkosten und volatilen Kostenanteilen vermeiden und diese Kosten von der Anwendung des VPI ausnehmen, und ignoriert dabei, dass dann auch Produktivitäts- und Effizienzvorgaben auf diese Positionen methodisch nicht mehr haltbar sind. Bei einer konsistenten Vermeidung von Doppelanpassungen müssten jegliche Produktivitäts- und Effizienzvorgaben auf Kostenpositionen mit jährlichem Abgleich eliminiert werden, da diese dort nicht realisierbar sind und somit der EnWG-Forderung nach erreichbaren und übertreffbaren Effizienzvorgaben nicht entsprechen.

Es stellt sich die Frage, ob die BNetzA die Doppelanpassung erst seit den hohen Inflationsraten ab 2022 als zentrales konzeptionelles Problem des Xgen ansieht. In den Zeiten, in denen der Verbraucherpreisindex (VPI) im langjährigen Schwankungsbereich und zeitweise auch unterhalb des Xgen lag (mit einer resultierenden negativen Doppelanpassung), war das kein Thema. Da sich derzeit die VPI-Werte wieder normalisieren (1,9 % im August 2024 gegenüber Vorjahresmonat), gibt das die Möglichkeit zu einer ausgewogenen Analyse der Handlungsbedarfe.

¹ BDEW-Stellungnahmen Xgen: <https://www.bdeu.de/service/stellungnahmen/?tags=produktivitaetsvorgabe>



Basierend auf der einseitigen und unvollständigen Analyse diskutiert die BNetzA nur ausgesuchte Lösungsansätze und Alternativen, die den von der BNetzA selektierten Reform- und Handlungsbedarf adressieren. BDEW und VKU sehen diese vorgezogene Einengung der Debatte sehr kritisch und fordert eine umfassende und objektive Analyse des Handlungsbedarfs.

Prüfmaßstab muss eine Gesamtschau sein, welche Funktion dem Xgen im Zusammenwirken mit dem VPI zukommt und ob mit den bisher verwendeten Methoden und Daten diese Funktion erfüllt werden konnte. Gerade die aktuelle Konsultation zum Xgen Strom RP4 hat objektiv gezeigt, dass die bisherige Methodik zu erheblichen Prognosefehlern und Fehleinschätzungen bezüglich der zukünftigen Produktivitäts- und Inputpreisentwicklung der Netzbetreiber geführt hat. Ziel der Anpassung der Methodik muss sein, Fehlerquellen zu identifizieren und zielgerichtet zu eliminieren. Es sind Instrumente notwendig, um Berechnungsergebnisse plausibilisieren und verbleibende Unsicherheiten in der Gesamtwürdigung berücksichtigen zu können. Zentrale Frage ist, ob Xgen das geeignete Instrument ist bzw. welche Prämissen anzusetzen sind, um eine zuverlässige Prognose der Entwicklung der effizienten Kosten (unter Berücksichtigung von Inputpreisänderung, Produktivitätsänderung und Mengenänderung) angesichts der Herausforderungen der Energiewende und der Transformation zu erzielen. Besonders eine Evaluierung der Treffgenauigkeit bzw. von systematischen Prognosefehlern vergangener Prognosen muss fester Teil der Methodik eines Xgen sein.

Da der Xgen bisher den Verbraucherpreisindex (VPI) korrigiert, muss das Zusammenwirken dieser beiden Elemente gesamthaft betrachtet und der VPI in die Diskussion zur zukünftigen Ausgestaltung des Produktivitätsfaktors einbezogen werden. Dies auch, da die BNetzA die Anwendung des Terms VPI-Xgen auf bestimmte Kostenpositionen als zentrales Problem beschreibt. Derzeit werden die Erlösbergrenzen (EOG) mit der Änderung des Verbraucherpreisindex des Vorjahres angepasst, d. h. der Inflationsausgleich erfolgt mit einer zweijährigen Verzögerung. Dies bedeutet eine in jedem Jahr geltende systematische und strukturelle Lücke bei der Inputpreis- und Produktivitätsanpassung, die aktuell zu Lasten der Netzbetreiber ausfällt. Aus Sicht der Branche muss bei der Anwendung des VPI der bestehende Zeitverzug von zwei Jahren eliminiert werden.

BDEW und VKU fordern die Beseitigung der methodischen Inkonsistenz, dass OPEX-Änderungen durch eine veränderte Versorgungsaufgabe (Outputänderung) derzeit in der Regulierung nicht abgebildet werden. Im ursprünglichen Konzept für die Anreizregulierung wurden mengenbedingte Kostenänderungen durch den Erweiterungsfaktor abgebildet (vgl. BNetzA-Bericht zur Einführung der Anreizregulierung). Zusammen mit der Einführung des Kapitalkostenabgleichs (jährliche CAPEX-Anpassung) entfiel zur dritten Regulierungsperiode der Erweiterungsfaktor und damit auch jegliche OPEX-Anpassung aufgrund einer veränderten Versorgungsaufgabe. Derzeit wird mit der BNetzA diskutiert, wie OPEX-Aufwüchse zukünftig berücksichtigt werden. Solange mengenbedingte OPEX-Änderungen nicht über gesonderte Instrumente umfassend abgebildet werden, muss dies im Xgen erfolgen, um Inkonsistenzen zu vermeiden.

Die Energiewende und der damit verbundene hohe Aufwand für Netzausbau und Transformation der Gasnetze wird im BNetzA-Eckpunktepapier am Rande als Begründung für die weitere Anwendung eines Xgen erwähnt. Aus Sicht der Branche ist eine tiefergehende Analyse notwendig, ob und wie die Herausforderungen für die Netzbetreiber und die Dynamik der Entwicklung bei der zukünftigen Ausgestaltung des Xgen berücksichtigt werden können. Insbesondere im Gasbereich stellt sich die Frage nach der unverzerrten Ermittlung und sachgerechten Prognose des Xgen (wegen Wärmeplanung, Mengenrückgänge, Stilllegungen, KANU 2.0).

Der Xgen hat erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage und damit die Handlungsfähigkeit der Netzbetreiber. Dies stellt hohe Anforderungen an die Ermittlung und Ableitung des Xgen. Aufwand und Nutzen müssen bei der Ermittlung des Xgen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Auch für die Netzbetreiber ist der Aufwand zur Umsetzung der Törnqvist-Methode sehr hoch. Es muss jedoch ausführlich erörtert werden, welche Auswirkungen der Xgen selbst und der Verzicht auf eine von zwei Methoden auf die Aussagekraft und Belastbarkeit der Ergebnisse hat. Eine Methodenpluralität kann für die Plausibilisierung und Absicherung der Ergebnisse weiterhin notwendig sein.

Ein weiteres Prüfkriterium für die Weiterentwicklung des Xgen ist die Transparenz im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit. Die Komplexität bei der Ermittlung des Xgen ist bereits sehr hoch. Der von der BNetzA präferierte „Modifizierte TOTEX-Xgen“ würde die Komplexität noch einmal erhöhen, ohne zu einer konsistenten und sachgerechten Methodik zu führen. Der Versuch der Beseitigung einzelner Probleme/Verzerrungen führt hier zu neuen Problemen und Verzerrungen an anderer Stelle. Aus Sicht von BDEW und VKU sollte die Komplexität bei der Ermittlung und Anwendung des Xgen eher reduziert werden.

Ohne die im Eckpunktepapier enthaltenen Vorfestlegungen sollten die o. g. Punkte einbezogen und von Anfang an unter wissenschaftlicher Begleitung erörtert werden. Der Stand der Wissenschaft gilt als Anforderung nicht nur für einzelne Aspekte, sondern für das Gesamtkonzept zur Anpassung der Erlösbergrenzen an die Einstandspreis- und Produktivitätsentwicklung während einer Regulierungsperiode und den Prozess zur Entwicklung dieses Konzepts.

BDEW und VKU fordern, dass auch weitere Lösungsansätze als die im Eckpunktepapier genannten in die Debatte einbezogen werden. So sollte auch die Regulierungspraxis im Ausland

oder bei anderen Regulierungssystemen betrachtet und deren Übertragbarkeit geprüft werden. Die auf der Grundlage der ARegV entwickelte Methodik und deren Bestätigung durch den BGH bedeutet nicht, dass diese Methodik zwangsläufig zu einem sachgerechten Xgen führt. Ziel für die BNetzA muss die ökonomisch richtige Ermittlung eines angemessenen Xgen sein.

Schließlich muss auch der Nachweis erbracht werden, dass die Einstandspreis- und Produktivitätsentwicklung der Netzwirtschaft signifikant von der Entwicklung der Gesamtwirtschaft abweicht und dies robust und nachvollziehbar ermittelt werden kann. Sofern dieser Nachweis nicht vorliegt, wäre als Alternative eine Anpassung der Erlösobergrenzen mit der im VPI abgebildeten Einstandspreis- und Produktivitätsentwicklung der Gesamtwirtschaft geboten.

Kommentierung des BNetzA-Eckpunktepapiers

1 Hintergrund

BDEW und VKU stimmen der BNetzA teilweise zu, dass bei einer Regulierung mit Budgetprinzip eine Anpassung der Erlösobergrenze während der Regulierungsperiode notwendig ist, um Kostenänderungen aus geänderten Einstandspreisen unter Berücksichtigung von Produktivitätsentwicklungen abzubilden. In der BNetzA-Aussage fehlt jedoch die Mengengerüstkomponente.

Kosten basieren immer auf einem Preis- und Mengengerüst. In einem konsistenten Regulierungsmodell müssen auch Kostenänderungen durch die Mengenentwicklung aufgrund einer Veränderung der Versorgungsaufgabe berücksichtigt werden (vgl. BNetzA-Bericht zur Einführung der Anreizregulierung vom 30.06.2006). So kann der Xgen der Funktion gerecht werden und eine Prognose für die Kostenentwicklung abgeben (bei einer Regulierung mit Kapitalkostenabgleich wäre dies eine Prognose für die OPEX-Entwicklung). Derzeit ist der Xgen nur eine Prognose der Stückkostenentwicklung.

Die Veränderung der Versorgungsaufgabe muss nicht zwingend im Xgen abgebildet werden. Im ursprünglichen BNetzA-Konzept für die Anreizregulierung erfüllte diese Funktion der Erweiterungsfaktor, der jedoch zur dritten Regulierungsperiode abgeschafft wurde. Derzeit werden alternative Ansätze diskutiert, um die OPEX-Entwicklung zukünftig gesondert abzubilden (z. B. Wachstumsausgleich, BASE). Bei der Weiterentwicklung des Produktivitätsfaktors ist somit einzubeziehen, ob und wie im Regulierungssystem OPEX-Aufwüchse durch geänderte Versorgungsaufgaben abgebildet werden.

BDEW und VKU widersprechen der BNetzA-Aussage, dass Netzbetreiber „neue Aufgaben oder sich ändernde Aufgaben in unternehmerischer Freiheit und unter Optimierung mit dem Bestand an Aufgaben oder wegfallenden Aufgaben“ erledigen können. Dies entspricht nicht der Realität eines gesetzlichen Versorgungsauftrags und vieler durch Politik und Behörden auferlegter zusätzlicher Aufgaben.

Die Aussage der BNetzA, dass in funktionsfähigen Wettbewerbsmärkten konkurrierende Marktteilnehmer in der Lage sind, Outputpreise im Gleichlauf mit der Inflation anzuheben, ist

falsch. Die Analogie zu einer Outputpreisänderung im perfekten Wettbewerb ist nicht auf den Kontext einer Erlösberggrenzenregulierung übertragbar. Im funktionierenden Wettbewerb entspricht die Entwicklung der Erlöse der Wettbewerbsunternehmen der Veränderung der Gesamtkosten. Die Veränderung der Gesamtkosten entspricht der Veränderung der Produktivität, der Inputpreise und der Outputmengen.

In Bezug auf Xgen als Korrektur für den VPI und die Residualmethode: Es ist nicht unbedingt notwendig, den VPI als Hilfsindex zu verwenden. Jeder Preisindex, der die Inputpreisentwicklung der Netzbetreiber gut abdeckt, kann anstelle des VPI verwendet werden. Jedoch würden auch damit Probleme einhergehen, die im Kapitel OPEX-Inflator näher erläutert werden.

Hinsichtlich der Unterscheidung von Catch-up und Frontier Shift: Im Malmquist-Index ist dies prinzipiell möglich, allerdings abhängig von der Modellgestaltung (vgl. BDEW-Stellungnahmen zu den BNetzA-Konsultationen Xgen Gas und Xgen Strom). Diese Defizite sollten bei der zukünftigen Ausgestaltung des Xgen angemessen berücksichtigt werden. Dabei sollte auch erörtert werden, ob nach vier Regulierungsperioden noch nennenswerte Catch-up-Effekte zu erwarten sind.

2 Rechtliche Grundlagen für eine Anpassung durch die Bundesnetzagentur

Keine Kommentierung

3 Reform- und Handlungsbedarf

3.1 Doppelanpassung von Kapitalkosten

Seit der dritten Regulierungsperiode wird bei Verteilernetzbetreibern der Kapitalkostenabgleich angewendet, welcher sich aus Kapitalkostenaufschlag und Kapitalkostenabzug zusammensetzt. Durch den Kapitalkostenaufschlag werden jährlich Kapitalkostensteigerungen aus Investitionen nach dem Basisjahr in den EOG berücksichtigt. Durch den Kapitalkostenabzug werden die erwarteten Absenkungen bei den fortgeschriebenen Kapitalkosten von den im Basisjahr vorhandenen Bestandsanlagen bereits bei der EOG-Festlegung berücksichtigt.

Die Doppelanpassung von Kapitalkosten über den Kapitalkostenabgleich und über VPI-Xgen war bisher für BDEW und VKU kein „zentrales Problem des derzeitigen Anreizregulierungssystems“, der BDEW hat auch nicht – anders als von der BNetzA dargestellt – in der Stellungnahme zum NEST-Eckpunktepapier auf eine doppelte Anpassung der Kapitalkosten hingewiesen und eine Änderung gefordert. Die tatsächlichen und vielfältigen Hinweise der Branche zum Anpassungsbedarf bei Xgen und VPI wurden hingegen von der BNetzA nicht aufgegriffen.

BDEW und VKU erkennen an, dass bei einem Kapitalkostenabgleich die Anwendung von VPI-Xgen auf Kapitalkosten durchaus hinterfragt und konsistent korrigiert werden könnte. Bei einer Anpassung wäre u. a. zu beachten, dass Kapitalkosten im Ergebnis nicht nur von der Anwendung der Inputpreisanpassungen ausgenommen werden dürfen (wie im BNetzA-

Vorschlag), sondern auch von Produktivitätsvorgaben und letztendlich auch von Effizienzvorgaben. In einem konsistenten System des Kapitalkostenabgleichs werden jegliche Kostenänderungen und damit auch Kostensenkungen durch Produktivitäts- oder Effizienzverbesserung sofort und vollständig erfasst und an die Netznutzer weitergegeben.

Sofern die Erlösanpassung mittels VPI und Xgen nicht mehr auf die Kapitalkosten angewendet wird, darf die Ermittlung des Xgen konsequenterweise auch nicht mehr auf den Kapitalkosten beruhen.

3.2 Doppelanpassung von Verlustenergiekosten

Wie bei den Kapitalkosten gilt auch bei den Verlustenergiekosten: Wenn Kostenentwicklungen vollständig und zeitnah in der Regulierung abgebildet würden, besteht keine Notwendigkeit für eine Budgetanpassung mittels VPI-Xgen.

Bei den Verlustenergiekosten der Stromverteilernetzbetreiber findet gemäß der BNetzA-Festlegung zu volatilen Kosten jedoch nur eine partielle Anpassung statt. Es erfolgt eine Preisanpassung anhand einer Referenzpreisformel, welche auf die im Rahmen der Kostenprüfung ggf. gekürzte Verlustenergiemenge des Basisjahres angewendet wird. Es werden also nicht die tatsächliche Mengenentwicklung und auch nicht die tatsächlichen Beschaffungspreise des Netzbetreibers vollständig abgebildet. Da in der Praxis aufgrund der zunehmenden dezentralen Einspeisung die Verlustenergiemengen steigen, besteht hier trotz Einstufung als volatile Kosten ein wachsendes Risiko der Kostenunterdeckung.

Bei der Verlustenergie erfolgt derzeit nur eine pauschale Anpassung der Inputpreiskomponente. Die Produktivität (Inputmengenänderung = Menge benötigter Verlustenergie bei gleichbleibender Versorgungsaufgabe) und Kostenänderungen aufgrund der veränderten Versorgungsaufgabe (z. B. zunehmende Verlustenergiemengen aufgrund steigender dezentraler Einspeisung) werden in der Regulierungsperiode nicht berücksichtigt. Dieser „unvollständige“ Kostenabgleich muss bei der Diskussion des Reform- und Anpassungsbedarf und der möglichen Lösungsvarianten einbezogen werden.

Wie bei den Kapitalkosten darf die Korrektur einer Doppelanpassung von Verlustenergiekosten nur konsistent und nicht nur hinsichtlich der Inputpreise umgesetzt werden.

Grundsätzlich unterliegen die im Basisjahr enthaltenen volatilen Kosten (VK_0) auch den Produktivitäts- und Effizienzvorgaben. Hier wäre zu prüfen, ob Produktivitäts- und Effizienzverbesserungen in den jeweiligen Kostenpositionen überhaupt realisiert werden können, oder ob diese bereits über die Anpassung dieser Kostenposition ($VK_t - VK_0$) zeitnah abgeschöpft werden.

Der von der BNetzA im Abschnitt 4 vorgeschlagene zusätzliche Term würde nur für eine Neutralisierung hinsichtlich VPI-Xgen sorgen, jedoch weiterhin die volatilen Kosten im Basisjahr (VK_0) in den Effizienzvergleich einfließen lassen und diese Effizienzvorgaben unterwerfen, obwohl diese aufgrund der jährlichen Anpassung nicht realisierbar sind und zu zusätzlichen Kostensenkungsvorgaben bei OPEX führen.

Hinsichtlich der Verlustenergiekosten bei Stromverteilernetzbetreibern wäre eine differenzierte Betrachtung der Mengenkomponekte (Budgetprinzip) und der Preiskomponekte (jährliche Anpassung) notwendig. Dies würde die Komplexität signifikant erhöhen und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit deutlich erschweren – bei überschaubarem Nutzen.

3.3 Aufwand

BDEW und VKU begrüßen, dass die BNetzA den Umsetzungsaufwand bei Netzbetreibern und Regulierungsbehörden in ihre Überlegungen einbezieht und unterstützt das Ansinnen, diesen Aufwand substantziell zu reduzieren.

Überragendes Ziel der zukünftigen Methodik ist die Ermittlung und Festlegung eines sachgerechten und angemessenen Xgen. Die bisherigen Festlegungsverfahren haben gezeigt, dass es nicht die eine überlegene Methode gibt, die verlässlich zu belastbaren Ergebnissen führt.

	Törnqvist	Malmquist	Xgen
Xgen Gas RP3	0,49 %	0,93 %	0,49 %
Xgen Strom RP3	1,82 %	1,31 %	0,90 %
Xgen Gas RP4 (Entwurf)	0,75 %	1,28 %	0,75 %
Xgen Strom RP4 (Entwurf)	1,20 %	0,91 %	0,91 %

Durch die parallele Anwendung von zwei Methoden konnten bisher Ergebnisse plausibilisiert, Inkonsistenzen identifiziert und überzogene Vorgaben, wenn schon nicht verhindert, so doch zumindest reduziert werden.

Bei dem angedachten Verzicht auf eine Methode muss nun sorgfältig abgewogen werden, welche Vor- und Nachteile dies hätte, welche Auswirkungen dies auf die Plausibilität und Sachgerechtigkeit der Ergebnisse hätte und durch welche anderen Maßnahmen die Belastbarkeit des Xgen abgesichert werden könnte. So wäre es alternativ auch möglich, den Aufwand bei der Ermittlung des Törnqvist-Index zu reduzieren, indem auf die Abfrage von Bilanz- und diejenigen GuV-Positionen verzichtet wird, die ohnehin nicht für die Berechnung verwendet werden:

- Aufwendungen für vermiedene Netzentgelte
- Davon-Positionen der sonstigen betrieblichen Aufwendungen
- Sonstige betriebliche Erträge
- Abfragen zu den Bilanzpositionen (Passiva, Verzinliches Fremdkapital).

Zudem ist nicht zu erwarten, dass eine erneute Abfrage aller Werte ab 2006 und die für die Törnqvist-Berechnung notwendige Aggregation aller Netzbetreiberdaten zu signifikanten Veränderungen gegenüber der Datenerhebung zur RP4 führt. Ebenso zeigt sich, dass der

Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2006 zurück – weder im Strom noch im Gas – repräsentativ für die künftige Versorgungsaufgabe ist. Es würde ausreichen, nur die seit der letzten Abfrage neu hinzugekommenen Jahre abzufragen und frühere Jahre aus der vorherigen Erhebung zu ergänzen bzw. ganz auszuschließen, sofern diese vor der Einführung der Anreizregulierung lagen und für die aktuelle Situation nicht mehr repräsentativ sind. Dies würde Erhebungs- und Plausibilisierungsaufwand auf Seiten der Netzbetreiber und der BNetzA erheblich reduzieren, ohne auf einen notwendigen Sicherungsmechanismus zu verzichten.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Malmquist-Methode zu einem wesentlichen Teil von dem vorgelagerten BNetzA-Effizienzvergleich abhängig ist. Gerade beim Effizienzvergleich der Gasnetzbetreiber bestehen hierzu erhebliche Unsicherheiten, einerseits mit Blick auf das BGH-Urteil zur Rechtswidrigkeit des Effizienzvergleichs bei Gasverteilernetzbetreibern zur dritten Regulierungsperiode, andererseits wird die weitere Anwendbarkeit des Effizienzvergleichs im Rahmen der Transformation der Gasnetze grundsätzlich hinterfragt.

Im Zuge der Transformation wird sich die Heterogenität und Exogenität der Versorgungsaufgabe der Gasnetzbetreiber weiter vergrößern. Es ist offensichtlich, dass ein Effizienzvergleich für Gasnetzbetreiber während der Transformationsphase nicht mehr sachgerecht durchgeführt werden kann. Kosten- und Strukturparameter des Jahres 2025 können nicht zu angemessenen Effizienz- und Produktivitätsvorgaben für die fünfte Regulierungsperiode führen, wenn die zu leistende Transformationsaufgabe nicht einbezogen wird. BDEW und VKU sehen zukünftige Effizienzvergleiche bei Gasnetzen sehr kritisch.

Der Malmquist-Index ist in seinem Zustandekommen stark intransparent und für die Betroffenen, Gerichte und Öffentlichkeit kaum nachvollziehbar. Er stellt somit eine „Blackbox“ dar, die ein numerisches Resultat generiert, ohne dass dieses numerische Resultat in nachvollziehbaren Zusammenhang zum Regulierungsgegenstand gebracht werden kann.

Zudem ist der von der BNetzA thematisierte Vorteil des Malmquist-Index, die Trennung von Frontier Shift und Catch-up, zunächst rein theoretischer Natur. So ist gemäß den BNetzA-Festlegungen zum Xgen eine adäquate Modellierung des Malmquist-SFA in Hinblick auf die zeitliche Veränderung des Ineffizienzterms und damit die Trennung von Frontier Shift und Catch-up aufgrund von Konvergenzproblemen nicht möglich. Der methodische Vorteil bleibt so rein abstrakter Natur. Grundsätzlich sollte auch überprüft werden, ob nach vier Regulierungsperioden noch nennenswerte Catch-up-Effekte zu erwarten sind.

Bei der Abwägung müssen nicht nur Törnqvist-Index und Malmquist-Index verglichen werden, sondern auch andere mögliche Methoden. Mit Auslaufen der ARegV hat die BNetzA die Kompetenz und die Verpflichtung, das bisherige Vorgehen zu überprüfen und bei der Neufestlegung umfassend zu erörtern. Die BGH-Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit des bisherigen Vorgehens (S. 16 Eckpunktepapier) ist insoweit keine Beschränkung.

4 Modifizierter TOTEX-Xgen

Der von der BNetzA präferierte Lösungsansatz „Modifizierter TOTEX-Xgen“ ist nicht konsistent und wird von BDEW und VKU abgelehnt.

Die von der BNetzA auf Seite 11 des Eckpunktepapiers vorgesehene Formel würde nur die CAPEX-Inputpreisentwicklung korrigieren, jedoch nicht die Produktivitätsentwicklung. Im Ergebnis würde bei Kapitalkosten nur die Doppelinflationierung der Einstandspreise eliminiert, aber nicht die doppelte Produktivitätsvorgabe. Kurz: Der Inflationsausgleich auf CAPEX würde abgeschafft, die Produktivitätsvorgabe würde aber weiterhin auf CAPEX gelten, obwohl sie bei CAPEX nicht realisiert werden kann, da jegliche Produktivitätsänderungen zeitnah und vollständig vom Kapitalkostenabgleich erfasst und abgebildet werden.

Sogar 100 % effiziente Netzbetreiber könnten ihre Kapitalkosten nicht vollständig über Netzentgelte erwirtschaften. Dies führt im Ergebnis zu nicht erreichbaren Vorgaben, TOTEX-Produktivitätsvorgaben müssten bei OPEX-Positionen überkompensiert werden. Die systematische Unterdeckung der Kapitalkosten und überhöhte Produktivitäts- und Effizienzvorgaben auf OPEX wären ein Verstoß gegen die rechtlichen Vorgaben des EnWG, ein massives Problem für Netzbetreiber und Investoren und gefährden die Erreichung der Energiewendeziele.

So bekommt ein effizienter Netzbetreiber, der die Produktivitätsvorgabe einhält, Kapitalkosten nicht vollständig erstattet. Dies lässt sich anhand eines Beispiels demonstrieren: Man nehme an, ein Netzbetreiber habe 1000 Kapitaleinheiten, die jeweils eine regulatorische Nutzungsdauer von 10 Jahren besitzen. Da hier die Produktivität betrachtet werden soll, seien Preiseffekte alle als Null angenommen. Die Produktivitätsvorgabe auf TOTEX sei 1 % p. a. und der Netzbetreiber halte diese sowohl auf OPEX wie auf CAPEX ein. Hinsichtlich OPEX stimmen Kosten und Erlöse überein. Dies ist bei CAPEX nicht der Fall: Jedes Jahr werden 100 Kapitaleinheiten abgeschrieben und verlieren über den Kapitalkostenabschlag ihre Erlöswirksamkeit.

Der Netzbetreiber im Beispiel ist in der Lage über die Nutzungsdauer von 10 Jahren Produktivitätssteigerungen in Höhe von 10 % (1 % Produktivität p. a. x 10 Jahre Nutzungsdauer) auf den investierten Kapitalbestand zu realisieren. Der Kapitalbestand nach Umsetzung der Produktivitätsvorgaben liegt somit bei 900 Kapitaleinheiten (10 % realisierte Produktivitätssteigerung x 10 Jahre Nutzungsdauer). Da der Netzbetreiber die Produktivitätsvorgabe von 1 % p. a. einhält, ist er in der Lage, seinen Netzbetrieb mit Ersatzinvestitionen von nur 90 Kapitaleinheiten fortzuführen (900 Kapitaleinheiten / 10 Jahre). Diese werden über den Kapitalkostenaufschlag direkt erlöswirksam. Durch die jährliche Erfassung der Ersatzinvestitionen über den Kapitalkostenaufschlag wird also die Produktivitätssteigerung in vollem Umfang erlöswirksam.

Darüber hinaus wird nun gleichzeitig die Produktivitätsvorgabe auf die Kapitaleinheiten des Bestandes im Kapitalkostenabzug regulatorisch eingefordert: Im ersten Jahr heißt dies z. B., dass der Netzbetreiber für die 900 Kapitaleinheiten des Bestandes aus dem Basisjahr nur die Kosten von 99 % dieser Kapitaleinheiten erlösen darf. Die Kosten von neun Kapitaleinheiten (1 % Produktivitätsvorgabe auf den verbleibenden Kapitalbestand von 900 Kapitaleinheiten)

werden aufgrund der Produktivitätsvorgabe nicht erstattet und sind vom Netzbetreiber als Verlust zu tragen.

Dieses Beispiel zeigt auch, dass jeder Versuch, Anreize durch einen wie auch immer gearteten X-Faktor auf die Kapitalseite zu setzen, durch die Existenz des Kapitalkostenabgleichs zum Scheitern verurteilt ist. Egal wie hoch die vom Netzbetreiber umgesetzte Produktivitätssteigerung auch ausfällt, die eingesparten Kapitaleinheiten wirken über den Kapitalkostenaufschlag in künftigen Jahren direkt erlösmindernd, womit jede Produktivitätssteigerung gewinnneutral für den Netzbetreiber ist. Der Versuch, eine Verzerrung mithilfe eines X-Faktors zu verhindern oder zu vermeiden und Anreize zur Umsetzung von Produktivitätssteigerungen zu setzen, ist somit aussichtslos.

Methodisch korrekt wäre es, X-Faktoren (X_{gen} und X_{ind}) nur auf Kosten im Budgetprinzip anzuwenden. Dieser Aspekt wird von der BNetzA unzureichend betrachtet.

In einem konsistenten System des Kapitalkostenabgleichs werden jegliche Kostenänderungen und damit auch Kostensenkungen durch Produktivitäts- oder Effizienzverbesserung sofort und vollständig erfasst und an die Netznutzer weitergegeben. Deshalb müssten Kapitalkosten auch bei der Ermittlung von X_{gen} und Effizienzwerten eliminiert werden, da die derzeit mit TOTEX ermittelten Kostensenkungsvorgaben nur bei OPEX realisiert werden können.

Wenn bei Kapitalkosten die Doppelanpassung mit den Einstandspreisen beseitigt werden soll, müssen diese auch vollständig aus der Ermittlung und Anwendung des X_{gen} herausgenommen werden.

Deflationierung

Hier ist zunächst festzustellen, dass es keine ökonomische Begründung gibt, die fortgeschriebenen Kapitalkosten des Basisjahres $CAPEX_t$ überhaupt zu deflationieren.

Die Deflationierung der fortgeschriebenen Kapitalkosten des Basisjahres ist im BNetzA-Modell nur dazu da, die an anderer Stelle der Erlösformel über VPI und X_{gen} erfolgende Inflationierung für die Kapitalkosten zu eliminieren. Der hierzu kreierte Korrekturterm $K_{deflator}_t$ führt jedoch zu neuen Verwerfungen und vielfältigen Umsetzungsproblemen.

Die Doppelanpassung bei Kapitalkosten ließe sich wesentlich einfacher und konsistent eliminieren, indem der Term $(VPI \cdot X_{gen})$ nur noch auf die OPEX angewendet und auf Basis der OPEX ermittelt würde.

Hinsichtlich der von der BNetzA diskutierten Deflatoren ist festzustellen, dass alle drei Ansätze nicht zu korrekten Ergebnissen kommen können und somit nicht in der Lage sind, ihre Funktion im Modell sachgerecht zu erfüllen.

Aus unserer Sicht bestehen grundlegende Zweifel, ob überhaupt ein sachgerechter Deflator ermittelbar ist. In einem konsistenten Ansatz wären für den Deflator die Inputpreisentwicklungen aus der X_{gen} -Berechnung heranzuziehen (also die in die genehmigten TOTEX

eingehenden Inputpreise für CAPEX). Das Abstellen auf externe Datenquellen führt dazu, dass die in die Xgen-Berechnungen eingehenden Inputpreise und die zur Deflationierung der Kapitalkosten in der Erlösobergrenze verwendeten Inputpreise auseinanderlaufen.

Die zur Deflationierung verwendeten Inputpreise müssten der historischen Inputpreisentwicklung im Berechnungszeitraum des Malmquist-Index entsprechen. Damit müssen sowohl die sinkenden EK-Zinsen im Berechnungszeitraum wie auch die partielle Erneuerung des Kapitalstocks und die damit einhergehenden Veränderung des durchschnittlichen AK/HK-Jahreswerts – jeweils dem anteiligen Kostengewicht im Berechnungszeitraum entsprechend – in der Deflationierung berücksichtigt werden.

Darüber hinaus müssen die Unterschiede in der allgemeinen Inflation im Berechnungszeitraum und während der Regulierungsperiode der Anwendung berücksichtigt werden. Die von der BNetzA diskutierten Indizes zur Deflationierung werden diesen Anforderungen nicht annähernd gerecht. Während die Inputpreise für die regulatorischen CAPEX entsprechend dem BNetzA-Ansatz im Törnqvist-Tool aufgrund der sinkenden EK-Zinssätze in der Vergangenheit sogar gesunken sind, möchte die BNetzA mit einem Index deflationieren (VPI/Investitionsgüterpreisindex), der in der Vergangenheit sogar gestiegen ist. Dabei ist zwingend sicherzustellen, dass einheitliche Ansätze zur Deflationierung verwendet werden. Nach den bisherigen Maßstäben der BNetzA deflationiert, würden die CAPEX des Ausgangsniveaus aller Wahrscheinlichkeit nach sogar steigen! Dies wäre auch korrekt als Kompensation für die Anwendung einer zu geringen Inputpreisentwicklung auf die OPEX, die durch die sinkenden EK-Zinsen in der Malmquist- und Törnqvistberechnung zustande kommt.

Insgesamt dürfte es sehr schwierig werden, einen Preisindex/Deflator zu finden, der die CAPEX des Ausgangsniveaus korrekt deflationiert (bzw. inflationiert). Grundsätzlich ist im Kosten-Malmquist eine Zerlegung in Inputpreise und Inputmengen nicht möglich. Diese Informationen sind nur mit Törnqvist-Berechnungen ermittelbar.

Nicht unberücksichtigt bleiben darf der erhebliche Komplexitätszuwachs, der mit dem BNetzA-Ansatz einhergeht und trotzdem nicht zu sachgerechten Ergebnissen kommen kann.

Im Abschnitt 4 weist die BNetzA darauf hin, dass sie die zum Themenkreis Xgen gehörende wissenschaftliche Literatur gesichtet hat. Wir würden es begrüßen, wenn die BNetzA für den weiteren fachlichen Diskurs die von ihr ausgewerteten Quellen aufführt, damit die Branche sich eingehend mit den Modellen und Begründungen befassen kann.

5 Weitere Alternativen zur zukünftigen Ausgestaltung des Xgens

5.1 OPEX-Xgen

Die Grundidee des OPEX-Xgen besteht darin, den Term VPI-Xgen nur noch auf jene Kosten anzuwenden, die dem Budgetprinzip unterliegen. Kapitalkosten würde aus der Ermittlung und Anwendung von VPI-Xgen ausgenommen.

Dieser Ansatz ist in der Grundidee nachvollziehbar und wäre durch die Ermittlung und Anwendung des Xgen nur auf OPEX auch methodisch konsistent. Doppelanpassungen könnten dann wirksam eliminiert werden.

Noch weiter zu analysieren wäre die sachgerechte Ermittlung des OPEX-Xgen. Eine Berechnung auf Basis eines Malmquist-Index scheint problematisch, die von der BNetzA dargestellten Bedenken teilen wir. Derzeit ist unklar, ob und wie Verzerrungen, z. B. durch Frontierunternehmen mit hoher CAPEX-Intensität, vermieden oder eliminiert werden können.

Anders als bisher könnten auch nicht Modelle und Daten aus den BNetzA-Effizienzvergleichen für den Malmquist-Index übernommen werden. Stattdessen müssten mit hohem Aufwand eigenständige OPEX-Kostentreiberanalysen umgesetzt werden. Trotzdem verblieben noch große Unsicherheiten hinsichtlich der Modelle.

Anders als die BNetzA sehen wir die Ungleichbehandlung von CAPEX und OPEX im Xgen nicht als einen Nachteil und Kritikpunkt, sondern als konsistente Ergänzung zu Kostenabgleich vs. Budgetprinzip. Eine Produktivitätsvorgabe auf CAPEX kann bei einem Kostenabgleich nur durch überhöhte OPEX-Einsparungen erfüllt werden. Die von der BNetzA thematisierten konzeptionellen Kritikpunkte wären nur ganzheitlich im Regulierungsmodell zu lösen.

Als Sicherungsmechanismus für die Netzbetreiber und Plausibilisierungsinstrument wäre auch eine Umsetzung eines OPEX-Xgen im Rahmen einer Törnqvist-Berechnung möglich. In der von T. Pfrommer und E. Kanberger skizzierten Berechnungsidee (ENERGIEWIRTSCHAFTLICHE TAGESFRAGEN, Heft 4, 2023, S. 55 f.) wird unter der Annahme, dass sich Produktivitätsfortschritte auf die Inputfaktoren gleich verteilen, für den OPEX-Xgen unverändert eine totale Faktorproduktivität mit allen Input-Faktoren berechnet. Da der OPEX-Xgen allerdings nur auf die operativen Kosten angewendet wird, darf die in den Xgen eingehende Einstandspreisentwicklung auch nur auf Grundlage der operativen Kosten ermittelt werden – die Inputpreisentwicklung des Kapitals darf hierbei nicht in der Berechnung berücksichtigt werden.

5.2 OPEX-Inflator

Mit Blick auf die bestehenden Anpassungsmechanismen für dnbK, volatile Kosten und CAPEX sollen die OPEX (Personalkosten, Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Aufwendungen für bezogene Leistungen, sonstige betriebliche Aufwendungen) mit einem Preisindex angepasst werden.

In der Grundidee ist dieses Modell durchaus denkbar, sehr transparent und einfach umsetzbar. Bei einer Umsetzung dürfte die Konstruktion geeigneter Mischindizes (Preisreihen und ihre Gewichtung) jedoch eine nicht zu unterschätzende Herausforderung darstellen.

Die Abbildung der OPEX-Kosten der heterogenen Netzbetreiberlandschaft mit ein paar ausgewählten Preisreihen ist anspruchsvoll. Mit Blick auf den Streit um Indexreihen in der Vergangenheit sollte hier von Anfang an ein robustes und lernendes System etabliert werden, mit klaren Kriterien zur Auswahl, Evaluierung und Weiterentwicklung der Preisindizes.

Problematisch könnte auch eine starre Gewichtung der Indexreihen unabhängig von der individuellen Kostenstruktur sein, da sich die Kostenentwicklung, beispielsweise in Abhängigkeit des Dienstleistungsanteils, stark unterscheiden kann.

Aus Sicht von BDEW und VKU wäre ein OPEX-Inflator eine sinnvolle und konsistente Alternative zum TOTEX-Xgen. Der Vorteil des OPEX-Inflators gegenüber den anderen Modellvorschlägen der BNetzA liegt in seiner Einfachheit und Transparenz.

Aus Sicht der BNetzA ist dieser Vorschlag nur mit einer Verkürzung auf eine dreijährige Regulierungsperiode umsetzbar, um nicht berücksichtigte Produktivitätsfortschritte schneller an die Netzkunden weiterzugeben. Aus unserer Perspektive muss jedoch der Vorschlag des OPEX-Inflators nicht zwingend mit einer Verkürzung der Regulierungsperiode einhergehen. Aufgrund der wachsenden Versorgungsaufgabe und der unzureichenden Abbildung der OPEX-Erstattung innerhalb der Regulierungsperiode ist auch bei einem OPEX-Inflator mit netzbetreiberspezifischen Preisindizes eine Verkürzung der Regulierungsperiode nicht notwendig.

Problematisch ist jedoch die Auswahl und die Gewichtung von spezifischen Einzelpreisindizes zu einem Gesamtindex bei einer sachgerechten Umsetzung des OPEX-Inflators, was zu Streitbehafteten Diskussionen führen könnte.

Daher könnte alternativ anstelle eines Mischpreisindex für die Inputpreise der gesamtwirtschaftlichen VPI verwendet werden. Dieses Vorgehen vermeidet zudem die von der BNetzA angesprochene Problematik, dass bei reinen Preisindizes keine zeitgleiche Weitergabe von Produktivitätsentwicklungen an die Netzkunden erfolgen würde, da der VPI sowohl die Inputpreis- als auch die Produktivitätsentwicklung der Gesamtwirtschaft enthält. Aus Gründen fehlender Produktivitätsvorgaben könnte somit auch eine Verkürzung der Regulierungsperioden (mit dem damit einhergehendem zusätzlichen Aufwand und des weiterhin bestehenden Zeitverzuges bei der Anerkennung von OPEX von bis zu fünf Jahren) vermieden werden. Dies wäre auch konsistent mit den grundlegenden Vereinfachungsgedanken des NEST-Prozesses.

Generell muss bei jeder Ausgestaltung des OPEX-Inflators der t-2-Verzug bei der Anpassung der Erlösbergrenzen behoben werden.

5.3 "OPEX-Xgen" (Netze BW)

Netze BW schlägt in einem eigenen Modellansatz einen OPEX-Xgen vor, der auf Basis der durchschnittlichen OPEX-Entwicklung der Branche ermittelt würde.

Anders als in allen anderen von der BNetzA vorgestellten Ansätzen würden hierdurch systematisch auch OPEX-Aufwüchse durch Änderungen der Versorgungsaufgabe abgebildet werden (vgl. Anmerkungen zu Abschnitt 1). Dies könnte ein wesentliches methodisches Defizit im derzeitigen Regulierungsmodell adressieren.

Die BNetzA hält den Vorschlag derzeit nicht für zielführend und äußert mehrere Kritikpunkte. Diese Kritikpunkte beziehen sich auf eine vorgeblich einseitige Fokussierung auf OPEX, den

fehlenden Ansatz einer Frontier-Methode sowie die Annahme einer linearen Entwicklung der Versorgungsaufgabe. Diese Kritikpunkte sind für uns nicht nachvollziehbar:

- › Zum einen ist der Nichteinbezug der Kapitalkosten auch im Hinblick auf die Vorgabe einer Produktivitätsentwicklung sachgerecht. Analog wie beim OPEX-Xgen-Vorschlag der BNetzA könnten Doppelanpassungen bei den Kapitalkosten wirksam eliminiert werden.
- › Zweitens ist die Notwendigkeit, eine Frontier-Methode anzuwenden, nicht zu erkennen. Den theoretischen Vorteilen einer Trennung von Frontier-Shift und Catch-up stehen substantielle Nachteile in Form einer mangelnden Transparenz, einer hohen Komplexität sowie einer großen Unsicherheit in Berechnung und Modellauswahl beim Kosten-Malmquist entgegen. Zudem ist eine Trennung von Frontier-Shift und Catch-up in der Praxis nur eingeschränkt möglich. Die Relevanz von Catch-up-Effekten dürfte darüber hinaus nach vier Regulierungsperioden auch überschaubar sein.
- › Drittens ist die Annahme einer linearen Änderung der Versorgungsaufgabe im Vorschlag der Netze BW nur bei langfristigen Berechnungszeiträumen ein Problem. Bei kürzeren Berechnungszeiträumen ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Versorgungsaufgabe im Berechnungszeitraum der Entwicklung der Versorgungsaufgabe in der folgenden Regulierungsperiode ähnlich sein wird. Zudem ist dieser Vorschlag der Einzige, der die Änderung der Versorgungsaufgabe und die damit verbundenen Betriebskostenaufwüchse überhaupt integriert abbildet. In den Vorschlägen der BNetzA bleiben Kostenänderungen, die auf die Änderung der Versorgungsaufgabe zurückgehen gänzlich unberücksichtigt.
- › Zudem lässt sich der vorgeschlagene OPEX-Xgen mit Instrumenten, die auf eine reine Änderung der Versorgungsaufgabe abstellen, konsistent kombinieren. Hierdurch könnten zum einen generelle, die Gesamtbranche betreffende Kostenänderungen über den Xgen und gleichzeitig spezifische und sich dynamisch stark verändernde Entwicklungen in der Versorgungsaufgabe, wie sie beispielsweise in den Vorschlägen von BDEW (Wachstumsausgleich) oder VKU (BASE) zum Ausdruck kommen, abgebildet werden.
- › In jedem Fall unterstreichen die Überlegungen zum OPEX-Xgen die Notwendigkeit, in einer Erlösobergrenzenregulierung zusätzlich zur Produktivitäts- und Inputpreisentwicklung die Änderung der Versorgungsaufgabe zu berücksichtigen. Eine Prima-facie-Ablehnung des Vorschlages ist daher nur mit entsprechenden regulatorischen Alternativen für die Abbildung von Betriebskostenänderungen in der Regulierungsperiode zu begründen.
- › In Bezug auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit weist der OPEX-Xgen nach unserer Auffassung deutliche Vorteile ggü. den von der BNetzA vorgeschlagenen Frontiermethoden auf.

6 Meinungsstand

Die BNetzA präferiert derzeit eine Anpassung hin zu einem modifizierten TOTEX-Xgen. Für die Ermittlung will die BNetzA nur noch die Malmquist-Methode heranziehen.

BDEW und VKU unterstützen eine Weiterentwicklung des Produktivitätsfaktors. Es besteht jedoch Reform- und Handlungsbedarf über die von der BNetzA genannten Punkte hinaus. Zentrale Frage muss sein, wie ein Xgen ermittelt werden kann, der die bestmögliche Prognose der Entwicklung der (effizienten) Kosten im Budgetprinzip unter Berücksichtigung der Inputpreisentwicklung, der Produktivitätsentwicklung und der Mengenänderung (Veränderung der Versorgungsaufgabe) liefert. Der modifizierte TOTEX-Xgen kann dies konzeptionell nicht.

Da der Xgen bisher den Verbraucherpreisindex (VPI) korrigiert, muss das Zusammenwirken dieser beiden Elemente gesamthaft betrachtet und der VPI in die Ausgestaltung des Produktivitätsfaktors einbezogen werden. Bei der Anwendung des VPI muss der bestehende Zeitverzug von zwei Jahren eliminiert werden.

Die Methodik zur Ermittlung des Xgen muss gesamthaft evaluiert werden. Die bisherigen Berechnungen der BNetzA haben die Produktivitätsentwicklung der Netzwirtschaft massiv überschätzt (vgl. BDEW-Stellungnahme vom 18.09.2024 zum Xgen Strom RP4). Dies muss umfassend analysiert werden, um Prognosefehler zu vermeiden und sachgerechte Xgen-Festlegungen zu ermöglichen. Aufgrund der enormen wirtschaftlichen Effekte müssen Xgen-Berechnungen dem Stand der Wissenschaft entsprechen und die Ergebnisse sorgfältig plausibilisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist sorgfältig abzuwägen, ob es ausreicht, die allgemeine Inputpreis- und Produktivitätsentwicklung anzusetzen oder ob es notwendig ist, eine sektorspezifische Entwicklung zu prognostizieren. Sollte letzteres der Fall sein, müsste zudem analysiert werden, ob auf die Berechnungen mit der Törnqvist-Methode verzichtet werden kann.

Zur zukünftigen Umsetzbarkeit der Malmquist-Methode bestehen eine Reihe offener Fragen und ungelöster Probleme (vgl. Abschnitt 3.3). Anders als von der BNetzA dargestellt, ist eine Trennung von Frontier-Shift und Catch-up im Malmquist nur eingeschränkt möglich. Die für andere Aspekte wichtige Zerlegung von Kostenänderungen in Preis-Effekte und Mengen-Effekte ist im Malmquist überhaupt nicht möglich.

Die von der BNetzA präferierte Variante eines modifizierten TOTEX-Xgen wird von BDEW und VKU abgelehnt, da die Anpassungen systematisch inkonsistent und nicht praktikabel sind.

Sonstiges

Keine Kommentierung

Ansprechpartner

Jan Kiskemper
BDEW
+49 30 300199-1132
jan.kiskemper@bdew.de

Victor Fröse
VKU
+49 30 58580-195
froese@vku.de