

## STELLUNGNAHME

# Zum Entwurf einer Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die 4. Regulierungsperiode (Az.:|BK4-22-085)

Berlin, 4. Oktober 2023

*Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.*

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

*Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: [www.vku.de](http://www.vku.de)*

### Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf einer Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen (4. Regulierungsperiode) der Bundesnetzagentur Stellung zu nehmen.

## Hintergrund

Die Beschlusskammer 4 der Bundesnetzagentur (BNetzA) hat auf ihrer Internetseite am 06. September 2023 den Entwurf zur Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (Xgen) für die 4. Regulierungsperiode (2023 – 2027) zur Konsultation veröffentlicht. Darin wurden zwei Xgen-Werte aus den beiden jeweils herangezogenen Methoden Törnquist- und Malmquist-Index zur Diskussion gestellt. Mit dem Törnquist-Index wurde ein Xgen-Wert in Höhe von 0,75 % und mit dem Malmquist-Index ein Xgen-Wert in Höhe von 1,28 % errechnet. Die Methoden zur Bestimmung des Xgen sind dem WIK-Gutachten entnommen worden, welches ebenfalls auf der Internetseite der BNetzA veröffentlicht wurde. Damit die Produktivitätsvorgabe auch tatsächlich erreichbar ist, beabsichtigt die BNetzA, den niedrigeren der beiden Werte als Xgen für die vierte Regulierungsperiode festzulegen.

Die BNetzA hat sich bei der Ermittlung des Xgen weitestgehend an den Methoden orientiert, mit denen sie den Xgen für die dritte Regulierungsperiode ermittelt und am 21.02.2018 endgültig festgelegt hat. Der VKU hat am 17.11.2017 und 08.12.2017 umfassend ökonomische Kritikpunkte zu der Festlegung vorgetragen. Der BGH hat die Festlegung der BNetzA im Januar 2021 höchstrichterlich bestätigt. Die ökonomischen Kritikpunkte des VKU aus 2017, die sowohl den Xgen im Allgemeinen als auch die Methodik im Speziellen behandelten, gelten nach wie vor uneingeschränkt. **Der VKU ist weiterhin der Auffassung, dass eine verlässliche und unzweifelhafte Ermittlung des Xgen kaum möglich ist. Der VKU verzichtet aber aufgrund der höchstrichterlichen Entscheidung des BGH darauf, seine Kritikpunkte aus 2017 in dieser Stellungnahme zu wiederholen. Er beschränkt sich in der vorliegenden Stellungnahme deshalb auf neue Punkte, die 2017 noch nicht vorgetragen wurden.**

## Stellungnahme

Die Vorgabe aus dem generellen sektoralen Produktivitätsfaktor hat eine enorme Wirkung auf die wirtschaftliche Situation der Netzbetreiber, die auch künftig mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert sind. Vor dem Hintergrund der Umwälzungen in der Energieversorgung und der in den bisherigen Regulierungsperioden geltenden Vorgaben des Xgen ist ein Xgen für die 4. Regulierungsperiode größer Null grundsätzlich nicht sachgerecht.

**Ein sektoraler Produktivitätsfaktor höher als Null ist nicht gerechtfertigt und benachteiligt Netzbetreiber wie Investoren unangemessen.** Ursprünglich wurde diese Kostensenkungsvorgabe eingeführt, um den Abbau vermuteter Monopolrenten, die angeblich bei allen Netzbetreibern vorhanden waren, zu beschleunigen. Sollten diese jemals bestanden haben, so sind sie nach 18 Jahren Regulierung mit vier oder mehr Initialkürzungen in den Kostenprüfungen durch die Regulierungsbehörde und zusätzlicher vierzehnjähriger Anwendung eines hohen Xgen nicht mehr existent.

Der Xgen soll eine Prognose sein, die abbildet, inwieweit sich die Kosten der Netzbetreiber durch Inputpreise oder eine veränderte Produktivität von der Kostenentwicklung der Gesamtwirtschaft unterscheiden. Die BNetzA führt diese Prognose auf der Basis von Daten aus den Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen und Anlagenbüchern der Netzbetreiber der Jahre 2006 – 2021 durch. **Auch wenn der BNetzA durch die Gerichte ein weites Regulierungsermessen zugesprochen wird, muss die BNetzA ihre Entscheidungen angemessen plausibilisieren.** Das hat die jüngste Entscheidung des OLG Düsseldorf zur Eigenkapitalverzinsung noch einmal bestätigt.

**Zur Plausibilisierung muss die BNetzA prüfen, ob die auf der Basis vergangener Daten mit dem Xgen prognostizierte Produktivitätsentwicklung in der Zukunft zu erwarten ist.**

**Klar ist: Die Gasnetze werden für die Dekarbonisierung gebraucht.** Der politische Trend, Regelungen zu treffen, die Wasserstoff für Anwendungen im Wärmemarkt ausschließen (z.B. mit der Vorgabe aus dem Koalitionsvertrag, dass jede neue Heizung auf Basis von mindestens 65 Prozent erneuerbare Energien betrieben werden soll), ist aus Sicht des VKU nicht zielführend, da dadurch der Lösungsraum unzulässig verengt wird und damit für die Vielzahl der unsanierten Gebäude im Bestand keine praktikable und vor allem finanzierbare Lösung geschaffen wird.

Durch Umwidmungen kann das bestehende Gasnetz fit gemacht werden für die Zukunft. Jedoch gibt es Bereiche, in denen die gut vermaschte Gasnetzinfrastruktur nicht in dem Maß gebraucht wird und wirtschaftlich betrieben werden kann, wie es heute der Fall ist. In diesen Fällen werden Netze zurückgebaut bzw. stillgelegt.

Wie dieser Transformationsprozess gestaltet werden soll, ist im Detail noch zu klären. Als mögliche Instrumente sind u.a. verkürzte Abschreibungszeiten für die Gasinfrastruktur und eine Aufhebung des Effizienzvergleiches im Gas in der Diskussion.

Die Ausgestaltung der Transformation kann nur vor Ort in den einzelnen Kommunen entsprechend der konkreten Gegebenheiten erfolgen. Die kommunalen Versorger stehen bereit für die Umsetzung der Wärmewende. Sie liefern bereits heute häufig Strom, Gas und Fernwärme aus einer Hand und kennen die Gegebenheiten für die Daseinsvorsorge vor Ort. Dieses Wissen muss in die Transformation der Gasnetze einfließen. Zentrale Vorgaben – wie etwa Höchstmengen für den Einsatz von Wasserstoff zur Verwendung im Wärmesektor – schränken diese Flexibilität ein und führen im Ergebnis zu Mehrkosten der Energieversorgung, die am Ende die Verbraucher tragen müssen. Dieser Transformationsprozess muss bei der Festlegung des Xgen mitberücksichtigt werden.

## 1. Einordnung des Xgen und des bisherigen Prozesses

Bei der Anwendung eines Xgen mit positivem Betrag wird unterstellt, dass die deutsche Netzwirtschaft in der Lage ist, ihre Produktivität stärker zu steigern und/oder bessere Einstandspreise zu realisieren als der Durchschnitt der deutschen Volkswirtschaft. Produktivität versteht sich im Allgemeinen als das Verhältnis von Output zu Input. Die Versorgungsaufgaben für die Verteilnetzbetreiber sind größtenteils exogen vorgegeben und fest definiert. Outputsteigerungen (mehr Anschlusspunkte, höhere Energiedurchleitung etc.) sind für die Netzbetreiber kaum möglich und können von diesen auch nicht eigenmächtig bestimmt werden. Auf der Inputseite existieren ebenfalls kaum Ansätze zur Erhöhung der Produktivität. Die lange Kapitalbindungsdauer (aufgenommene Kredite lassen sich nicht reduzieren), die hohe Kapitalintensität (hoher Anteil Kapitalkosten) sowie begrenzte Möglichkeiten zum technischen Fortschritt sind hierfür nur einige Gründe.

Vor diesem Hintergrund scheint im Vergleich zur Gesamtwirtschaft sogar eine langsamere verlaufende netzwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung plausibel. Für die Netzbetreiber in Deutschland ist bei sachgerechter Berücksichtigung daher davon auszugehen, dass der sektorale Produktivitätsfortschritt geringer ist als die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung<sup>1</sup>.

Die Netzbetreiber in Deutschland sind gemäß EnWG zum Anschluss von Netzkunden und zum dazu erforderlichen Netzausbau verpflichtet. Der Verteilnetzbetreiber darf diese Investitionsentscheidungen nicht anhand von Produktivitäts- und Effizienzkriterien treffen. Er wird gesetzlich dazu gezwungen, auch wenn dies sein Verhältnis aus In- und Output und somit seine Effizienz und seine Produktivität verschlechtert. Die nichtregulierten Wirtschaftszweige unterliegen diesem Zwang nicht und können frei über Investitionen entscheiden.

Die Bundesnetzagentur hat sich in dem bisherigen Prozess nicht zu diesen Sachverhalten geäußert. Weder fand eine Diskussion zu den bestehenden Unsicherheiten in Bezug auf

---

<sup>1</sup> Brunekreeft, Gert; Anreizregulierung bei erhöhtem Investitionsbedarf in Stromverteilnetze, S. 15 f. in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 61. Jg. (2011) Heft 10

die Ermittlung des Xgen statt, noch wurde die besondere Situation der Verteilnetzbetreiber in Deutschland gewürdigt. Auch konnte die BNetzA bislang nicht überzeugend darlegen, wie robust eine Übertragung vergangener Entwicklungen auf eine zukünftige Vorgabe sein kann.

Die Plausibilität der Ergebnisse wird vom VKU stark angezweifelt, da die Xgen-Werte in Abhängigkeit von der Berechnungsmethode und von den Datenannahmen sehr volatil sind. Sowohl die Datengrundlage als auch die methodische Vorgehensweise genügen nach Auffassung des VKU nicht den Ansprüchen an eine valide Berechnung eines derart wichtigen Elements der Anreizregulierung.

Hier ist die BNetzA verpflichtet darzulegen, warum die Ergebnisse je nach Methode, je nach Annahme oder Betrachtungszeitraum derart stark variieren. Da der festzulegende Xgen eine erhebliche Auswirkung auf die wirtschaftliche Situation der Netzbetreiber haben wird, darf es keine zufällig ermittelten Werte geben. Auch ist es nach Auffassung des VKU erforderlich, eine Analyse über die Folgen und den beabsichtigten Umgang mit derart starken Schwankungen der Berechnungen anzufertigen. **Zur Vermeidung ungerechtfertigter Belastungen müssen nach Auffassung des VKU Sicherheitsmechanismen in die Ermittlung des Xgen in Form eines Abschlags auf den ermittelten Wert implementiert werden.** Das Abstellen auf den niedrigeren von zwei mit unterschiedlichen Methoden ermittelten Werte reicht dafür jedenfalls nicht aus.

Es ist zwingend erforderlich, dass die Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Vorgaben aus dem Xgen sichergestellt werden (§ 21a, Abs. 5, Satz 4 EnWG). Hierfür muss die BNetzA nach Auffassung des VKU darlegen, dass diese gesetzliche Anforderung erfüllt ist. Auch ist die BNetzA in der Pflicht, die Plausibilität der ermittelten Ergebnisse und ihre Übertragbarkeit auf die Zukunft ausführlich zu begründen.

**Forderungen:**

Grundlegend hat der Xgen größer Null seine Berechtigung im deutschen Regulierungskontext verloren.

Die besondere Situation der Verteilnetzbetreiber in Deutschland muss bei der Festlegung des Xgen berücksichtigt und gewürdigt werden.

Zur Vermeidung ungerechtfertigter Belastungen für die Verteilnetzbetreiber sollten Sicherheitsmechanismen in der Ermittlung des Xgen implementiert werden. Dies ist gerade vor dem Hintergrund des anstehenden Transformationsprozesses der Gasverteilnetze erforderlich.

Die Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben muss sichergestellt sein.

## 2. Vorgabe für die Zukunft auf Basis rückwärtsgewandter Methoden

Mit dem Xgen sollen die Produktivitätsentwicklung und die Veränderungen der Einstandspreise, die die Netzbetreiber im Laufe der Regulierungsperiode durch Nutzung des technischen Fortschritts schneller als die Gesamtwirtschaft realisieren, an die Kunden weitergegeben werden. Zur Abschätzung der möglichen Produktivitätsverbesserung werden beim Törnquist- und beim Malmquist-Index bisherige Produktivitätsverbesserungen differenziert analysiert, dann aber ohne eine Diskussion der künftigen Entwicklung in die Zukunft fortgeschrieben. Hier sollte bei den verschiedenen Annahmen zumindest qualitativ untersucht werden, ob diese auch in Zukunft so eintreten können.

Die Herausforderungen, vor denen die Gasnetzbetreiber in Zukunft stehen und die schon in der vierten Regulierungsperiode ihre Wirkung zeigen werden, machen deutlich, dass **die Festlegung des Xgen alleinig auf der Basis vergangenheitsorientierter Daten der Jahre seit 2006 die Produktivitätsentwicklung der Zukunft voraussichtlich nicht abbilden kann.**

Das zeigt schon ein erster Blick auf den Sachverhalt. In das Xgen geht die Annahme ein, dass die Inputpreise für Kapital, abgebildet durch die EK- und FK- Zinsentwicklung, sich pro Jahr im Durchschnitt deutlich verringern. Die seit 2022 eingetretene Zinswende zeigt, dass das schon jetzt nachweisbar nicht der Fall ist.

Aber auch ein Blick auf die künftigen Rahmenbedingungen der Gasnetzbetreiber zeigt, dass sie in der nahen Zukunft vor völlig neuen Herausforderungen stehen, die sich in der für die Ermittlung des Xgen herangezogenen Datenbasis der Jahre 2006 - 2021 nicht wiederfinden. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag 2021 festgelegt, dass sie die Wärmewende vorantreiben möchte. Die Gesetze zur Wärmewende, die sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befinden (Gebäudeenergiegesetz, Wärmeplanungsgesetz), zeigen, dass die Gasnetzbetreiber vor einer umfassenden Transformation ihrer Geschäftstätigkeit stehen. Ein Teil der Netze wird zu Wasserstoffnetzen transformiert werden, ein nicht unbedeutender Teil der Netze wird im Rahmen der Wärmewende aber auch stillgelegt werden. Diese Entwicklung hat bereits begonnen. Sie wird schon in der vierten Regulierungsperiode spürbar Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Gasnetzbetreiber haben.

In der Festlegung muss die BNetzA abwägen, ob die Prognose der Produktivität auf Basis vergangenheitsbezogener Daten die Produktivität dieses Transformationsprozesses richtig abbildet. Die Notwendigkeit zusätzlicher Abwägungen bei komplexen Festlegungen durch die Bundesnetzagentur haben die jüngsten Gerichtsentscheidungen zur Eigenkapitalverzinsung des OLG – Düsseldorf (3 Kart 129/21 und 3 Kart 311/21) gezeigt.

Um die Notwendigkeit einer weiteren Abwägung noch mal zu verdeutlichen, soll auf die folgende Überlegung hingewiesen werden: Das Xgen dient dazu, die Effekte des technischen Fortschritts abzubilden. Es ist schwer vorstellbar, dass es in Zukunft im Rahmen der Stilllegung von Teilen des Gasnetzes zu erheblichen Produktivitätsverbesserungen kommen kann. Das Gegenteil ist aber der Fall.

Für den Gasnetzbetrieb bedeutet eine Stilllegung weniger Kunden und weniger Durchleitung und weniger Netzkosten, in den Kategorien einer Produktivitätsbetrachtung also einen Rückgang der Outputs ebenso wie der Inputs. Die künftige Entwicklung der Inputs und Outputs unterliegt aufgrund der Transformation unterschiedlichen, gegenüber der Vergangenheit geänderten Einflussfaktoren und wird im Ergebnis dazu führen, dass sich die Produktivität in Zukunft anders entwickelt als bisher. Selbst wenn Inputs und Outputs sinken, kann es zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Absenkung kommen. In dieser Situation ist abzuwägen, ob die bisher angewendete Methode zur Produktivitätsbestimmung über den Bruttoproduktionswert ohne die Einbeziehung physischer Outputfaktoren geeignet ist, die Produktivität des Transformationsprozesses sachgerecht abzubilden.

In ihrer Festlegung zum Xgen Strom für die dritte Regulierungsperiode vom 28.11.2018 hat die BNetzA einen möglichen Ansatz aufgezeigt, wie bei der Festlegung des Xgen mit den Unsicherheiten umgegangen werden kann, die aus einem Transformationsprozess von ähnlicher Intensität resultieren. Aufgrund der Unsicherheiten, die energiewendebedingt für die Prognose der Produktivität der Stromverteilnetze gelten, hat die BNetzA ein Xgen von 0,9 % festgelegt. Ein Wert, der niedriger lag als die Werte, die sich mit 1,35 % aus dem Törnquist-Index und mit 1,82 % aus dem Malmquist-Index ergaben. Bei eingehender Betrachtung der jährlichen Produktivitätsentwicklungen von 2006 bis 2023 zeigt sich, dass insbesondere die ersten Jahre des Betrachtungszeitraums maßgeblichen Einfluss auf die Höhe des Xgen Gas insgesamt haben.

**Forderungen:**

Zukünftige Entwicklungen der Gasnetze, die Auswirkungen der Energiewende müssen analysiert und in die Ermittlung des Xgen einbezogen werden.

Da der festzulegende Xgen für die vierte Regulierungsperiode angewendet werden soll, müssten ausführliche Prognosen über die zukünftigen Aufgaben und ihr Einfluss auf die mögliche Produktivitätsentwicklung vorgenommen und bei der Festlegung des Xgen berücksichtigt werden.

Für die Zukunft ist ein deutliches Absinken der Produktivität der Gasnetzbetreiber wahrscheinlich. Jedenfalls hat ein Xgen größer Null seine Berechtigung im deutschen Regulierungskontext verloren.



**Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:**

Jeffrey Ludwig

Referent Messstellenbetrieb, Digitalisierung der Verteilnetze, Marktkommunikation  
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-199

E-Mail: [j.ludwig@vku.de](mailto:j.ludwig@vku.de)