

STELLUNGNAHME

zum Entwurf der Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für die 4. Regulierungsperiode (BK4-24-028)

Berlin, 19.09.2024

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 CO₂-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

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 · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Einleitung

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt für den Xgen Strom einen Wert von 0,91% festzulegen, also nahezu in gleicher Höhe wie bereits in der dritten Regulierungsperiode. Nach unserer Auffassung überschätzt dieser Wert deutlich die den Netzbetreibern relativ zur allgemeinen Geldwertentwicklung möglichen Produktivitätsfortschritte und branchenspezifischen Inputpreisentwicklungen. Bereits in der Vergangenheit hat der VKU darauf hingewiesen, dass die Ermittlung des Xgen äußerst sensitiv auf die zu Grunde gelegten Annahmen und Datengrundlagen reagiert. Daher muss dieser mit besonderer Sorgfalt ermittelt werden, um Verzerrungen zu vermeiden, die die für die Umsetzung der Energiewende dringend benötigte finanzielle Ausstattung der Netzbetreiber weiter schmälern.

Der VKU arbeitet gemeinsam mit dem BDEW in dem Verbändeprojekt „Benchmarking Transparenz“, worin auch die Berechnungen der BNetzA zum Xgen einer kritischen Prüfung unterzogen wurden. Die fachlichen Argumente aus diesem Projekt fließen in die Stellungnahmen der Verbände ein. Daher verweist der VKU in Bezug auf weitere fachlichen Argumente auf die Stellungnahme des BDEW und nimmt ergänzend dazu zu dem Festlegungsentwurf wie folgt Stellung.

Die Rolle des Xgen im Regulierungssystem

Der Xgen ist in Zusammenspiel mit dem Verbraucherpreisindex (VPI) für die Anpassung der Erlösobergrenzen an exogene Kostensteigerungen während der Regulierungsperiode zuständig. Die wirtschaftliche Bedeutung des Xgen für Netzbetreiber ist beträchtlich, insbesondere weil die Netzbetreiber sowohl im Strom als auch im Gas vor großen Transformationsprozessen stehen. Im Zuge der an die Netzbetreiber gestellten Anforderungen stellt sich daher für uns grundsätzlich die Frage, wie sich ein technischer Fortschritt bei den Netzbetreibern manifestieren sollte. Trotz der in Zukunft weiter immens steigenden Versorgungsaufgabe der Netzbetreiber und der enormen Investitionsvolumina im Rahmen der Energiewende geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass Netzbetreiber im Zeitraum 2024 - 2028 eine um 0,91% höhere Produktivität bzw. um 0,91% geringere Einstandspreise als die Gesamtwirtschaft erzielen werden.

Die Verteilnetzbetreiber Strom stehen vor einer deutlichen Kapazitätserweiterung. Zunächst muss die Infrastruktur errichtet werden (Input), erst danach kann die Durchleitungsmenge erhöht werden (Output). Zusätzlich werden durch stetige neue gesetzliche Anforderungen für Netzbetreiber mögliche Produktivitätssteigerungen erschwert (z. B. steigende Sicherheitsanforderungen, Beschleunigung der Marktkommunikation, Nachhaltigkeits-Berichterstattung, Abwicklung staatlicher Aufgaben, NAP inkl. Internetplattformform § 14e EnWG, Umsetzung 14a-Festlegungen, Blindleistungsbeschaffung, Umsetzung der Roadmap Systemstabilität des BMWK, SF6-Verbot etc.). Ein Aufsetzen auf der bisherigen Vorgehensweise mit der grundsätzlichen Fortschreibung der vergangenen Entwicklung in die Zukunft ist in einer Phase des Umbruchs daher nicht zielführend und würde die zukünftige Produktivitätsentwicklung überschätzen.

Grundsätzlich ist die Effizienz des Netzbetriebs für die Bezahlbarkeit der Energiewende und auch für die Akzeptanz der steigenden Kosten aus der Perspektive der Netzbetreiber wichtig und richtig. Neben dem Setzen von Effizienzvorgaben und entsprechenden Anreizen müssen die Vorgaben der BNetzA die Umsetzung der Energiewende und insbesondere ihre Finanzierung unterstützen. Verzögerungen bei der Energiewende durch zu starke Limitierungen der Finanzmittel aus regulatorischen Mittelrückflüssen machen die Energiewende am Ende noch teurer. Die „Kosten der Langsamkeit“ (Herr Müller im Rahmen der NEST-Auftaktveranstaltung am 02.02.2024), die eigentlich reduziert werden sollen, würden um eine weitere Komponente ergänzt werden.

Mit dem vorgelegten Entwurf und dem ermittelten Xgen von 0,91 setzt die BNetzA jedoch falsche Signale und würde damit den Netzbetreibern im Vergleich zur Planung Finanzmittel entziehen. Zahlreiche Netzbetreiber haben mit Blick auf das Infoschreiben der BK8 vom 20.09.2023 (Range 0 bis 0,9) mit einem weitaus geringeren Xgen ihre Planungen gestaltet. Die Ankündigungen beim Auftakt zum NEST-Prozess, dass die BNetzA gestalten will, anstatt Kostenkürzungen mit Blick in den Rückspiegel vorzunehmen, werden mit dem vorgelegten Entwurf konterkariert.

Vor diesem Hintergrund ist es umso problematischer, dass mit den jetzt vorliegenden Werten und mit der Methodik der Bundesnetzagentur eindeutig nachgewiesen werden kann, dass der für die dritte Regulierungsperiode festgelegte Wert für den Xgen die tatsächliche Produktivitäts- und Einstandspreisentwicklung gemäß Törnqvist- und Malmquist-Index um ein Vielfaches überschätzt hat.

Abgleich des Xgen für die 3. Regulierungsperiode

Im Rahmen der Xgen Festlegung für die dritte Regulierungsperiode wurde von der BNetzA auf Grundlage der Daten 2006 - 2017 ein Törnqvist-Xgen von 1,82 % berechnet. Für den Malmquist-Index wurde auf Grundlage der Datenbasis 2006 - 2016 ein Xgen von 1,35 % ermittelt. Festgelegt wurde letztlich ein Xgen von 0,90 %, der sich auf Basis des Malmquist-Wertes unter Abzug eines Sicherheitsabschlags von einem Drittel ergab. Dieser Wert korrigiert die VPI-Werte der Jahre 2017 - 2021 in den Erlösobergrenzen der dritten Regulierungsperiode der Netzbetreiber.

Heute steht für den Törnqvist-Index nun der Datenzeitraum 2006 - 2022 und für den Malmquist-Index der Datenzeitraum 2006 - 2021 zur Verfügung. Mit diesen Daten lässt sich vergleichen, wie sich die als Prognose für die dritte Regulierungsperiode ermittelten Werte zu den realisierten Werten verhalten. Diese Gegenüberstellung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

	Berechneter Xgen (Prognosewert Festlegung 3. RP)	Realisierter Xgen Datenzeitraum seit Festlegung 3. RP
Malmquist	1,35 %	0,19 %
Törnqvist	1,82 %	-0,84 %

Für die dritte Regulierungsperiode ergibt sich aus den veröffentlichten Daten und aus der Anwendung der methodischen Vorgehensweise der Bundesnetzagentur (ex-post) ein Törnqvist-Wert von - 0,84 % (!) und ein Malmquist-Wert von 0,19 %. Diese Werte liegen nicht nur dramatisch unter den durch die jeweiligen Methoden ermittelten Prognosen zum Zeitpunkt der dritten Regulierungsperiode, sondern auch sehr deutlich unterhalb des bereits mit einem Sicherheitsabschlag versehenen, festgelegten Wertes von 0,90 %.

Trotz dieser fehlerhaften Prognosen sieht sich die Bundesnetzagentur nicht veranlasst, ihre Berechnungsmethodik für den Xgen der vierten Regulierungsperiode anzupassen. Mit unveränderter Methodik berechnet sie, erneut beginnend im Jahr 2006, einen Törnqvist-Wert von 1,20 % und einen Malmquist-Wert von 0,91 %.

Es ist davon auszugehen, dass auch diese Werte als Prognose für die vierte Regulierungsperiode den tatsächlichen Wert dramatisch überschätzen werden. Der Grund hierfür sind die hohen jährlichen Xgen Werte in den Anfangsjahren des Betrachtungszeitraums, auf den die Bundesnetzagentur bei der Berechnung abstellt und die angesichts der Herausforderungen der Energiewende keinesfalls repräsentativ für die zukünftige Entwicklung sein können.

Stützintervall

Erneut hat die Bundesnetzagentur einen weit in die Vergangenheit reichendes Stützintervall (Betrachtungszeitraum) zur Ermittlung des Xgen herangezogen. Der VKU hat bereits in der Stellungnahme zur Festlegung des Xgen für die dritte Regulierungsperiode auf die Strukturbrüche und Unplausibilitäten der weit in die Vergangenheit reichenden Jahre und insbesondere auf das Jahr 2006 hingewiesen. Daher ist davon auszugehen, dass der berechnete Xgen über den Gesamtzeitraum 2006-2022 die zukünftige tatsächliche Produktivitäts- und Inputpreisentwicklung der Netzbetreiber erneut deutlich überschätzen wird, da wiederum die sehr hohen Anfangswerte in die Berechnung eingehen. Diese sind jedoch für die aktuelle und künftige Versorgungsaufgabe in der vierten Regulierungsperiode nicht repräsentativ.

Um eine realistischere Prognose für den Xgen der vierten Regulierungsperiode zu erhalten, ist es notwendig, den Betrachtungszeitraum deutlich zu verkürzen, um ihn zumindest näherungsweise an die aktuelle Versorgungsaufgabe anzupassen.

Sicherheitsabschlag

Aufgrund der massiven Fehlprognosen für die dritte Regulierungsperiode ist ein ergänzender Sicherheitsabschlag wie bereits zur dritten Regulierungsperiode unbedingt erforderlich. Die Fehler zwischen prognostiziertem und realisiertem Wert lagen für den Malmquist-Index bei 1,16% Pkt. (!) und für den Törnqvist sogar bei 2,66% Pkt. (!). Der festgelegte Xgen für die dritte Regulierungsperiode beruhte also auf deutlich überschätzten Prognosen. Zusätzlich erhöht der weiterhin unvollständige Inflationsausgleich über den Verbraucherpreisindex nach § 8 ARegV das Risiko einer

Kostenunterdeckung. Der aus diesen Gründen unbedingt notwendige Sicherheitsabschlag muss deswegen deutlich höher ausfallen als in der Vergangenheit.

Die aktuell veröffentlichten Zahlen und Daten der Bundesnetzagentur belegen eindeutig, dass die bisherige Vorgehensweise zu systematischen Überschätzungen der Produktivitäts- und Einstandspreisentwicklung der Netzbetreiber führt. Die Netzbetreiber hatten bereits zur dritten Regulierungsperiode darauf hingewiesen, dass der (damals) festgelegte Xgen von 0,9% nach ihrer Einschätzung deutlich zu hoch ausfalle. Nun ist die Bundesnetzagentur dabei, den gleichen Fehler für die vierte Regulierungsperiode zu machen.

Die Stromnetzbetreiber stehen in den nächsten Jahren vor immensen Aufgaben mit noch nie dagewesenen Investitionen. Die Beschaffung des notwendigen Kapitals an den Kapitalmärkten wird zunehmend schwieriger. Für die vierte Regulierungsperiode fehlen den Netzbetreibern bereits Erlöse aus dem mit der wachsenden Versorgungsaufgabe einhergehenden Betriebskostenanstieg. Ein absehbar deutlich zu hoch angesetzter Xgen ist vor diesem Hintergrund nicht hinnehmbar. Aus diesen Gründen und aufgrund der sehr hohen Unsicherheiten bei der Prognosegüte ist es nach Auffassung des VKU erforderlich, den Xgen für die vierte Regulierungsperiode auf den Wert „0“ festzulegen.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft

Victor Fröse

Tel: 030-58580-195

Mobil: 0170-8580195

froese@vku.de