

› STELLUNGNAHME

Zur Methodenfestlegung zum generellen sektoralen Produktivitätsfaktor – Xgen GBK-24-02-3#4

Berlin, 18.08.2025

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

Mit dem vorliegenden Entwurf zur Methodenfestlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (Xgen) setzt die Bundesnetzagentur (BNetzA) die Umsetzung des NEST-Prozesses fort. Eine wesentliche Änderung gegenüber den bisherigen Verfahren stellt die Abkehr vom Törnqvist-Index dar. Diese Entscheidung stellt einen grundlegenden Eingriff in die bisherige Berechnungssystematik dar und wirft neue Fragen hinsichtlich der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Robustheit der zukünftigen Xgen-Ermittlung auf.

Bereits in früheren Stellungnahmen hat der VKU betont, dass die Fortschreibung vergangener Produktivitätsentwicklungen in die Zukunft in einer Phase tiefgreifender Transformation nicht zielführend ist. Insbesondere die Stromnetze stehen vor einer erheblichen Kapazitätserweiterung, um den Anforderungen der Energiewende gerecht zu werden. Gleichzeitig erschweren stetig neue gesetzliche und regulatorische Anforderungen die Realisierung von Produktivitätssteigerungen. Auch im Bereich der Gasnetze ist mit einem strukturellen Rückbau zu rechnen, der ebenfalls nicht mit historischen Produktivitätsentwicklungen vergleichbar ist.

Die pauschale Fortschreibung vergangener Entwicklungen verkennt diese fundamentalen Veränderungen und führt zu einer systematischen Überschätzung der zukünftigen Produktivitätsentwicklung – sowohl im Strom- als auch im Gasbereich. Der VKU fordert daher von der BNetzA eine besondere Sorgfalt und eine robuste, realitätsnahe Schätzung des zukünftigen Produktivitätsfaktors. Eine methodische Anpassung ist dringend geboten, um den tatsächlichen Herausforderungen der Netzbetreiber gerecht zu werden und eine sachgerechte Regulierung sicherzustellen.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die konkrete Festlegung des Xgen-Wertes. Die Bundesnetzagentur betont zwar die methodische Konsistenz des Verfahrens, doch zeigt die Erfahrung aus vergangenen Regulierungsperioden, dass bereits geringfügige Änderungen in den zugrunde liegenden Daten erhebliche Auswirkungen auf das Ergebnis haben können. Dies unterstreicht, dass es vor allem auf die Einzelfestlegungen der jeweiligen Xgen-Werte ankommt.

In der Vergangenheit kam es – wie von der Branche in früheren Stellungnahmen ausführlich dargelegt – zu deutlichen Überschätzungen des Produktivitätsfaktors. Diese Überschätzungen führten zu einer unangemessenen Belastung der Netzbetreiber und gefährdeten die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Netzinfrastruktur. Es ist daher nicht akzeptabel, dass die meisten methodischen Freiheitsgrade systematisch zulasten der Netzbetreiber ausgelegt werden.

Der VKU fordert, dass zukünftige Festlegungen des Xgen mit besonderer Sorgfalt und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Die Robustheit der Methodik muss durch eine transparente und nachvollziehbare Datenbasis, eine realistische Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der Netzwirtschaft sowie eine echte methodische Pluralität gestärkt werden.

2. Genereller sektoraler Produktivitätsfaktor

Die Bundesnetzagentur hebt in ihrem Entwurf die „große Flexibilität“ des Xgen hervor und begründet dies damit, dass der Faktor sowohl positive als auch negative Werte annehmen könne (vgl. RN 161–162). Diese Einschätzung ist aus Sicht des VKU nicht haltbar. Eine tatsächliche Flexibilität des Xgen würde voraussetzen, dass er in der Lage ist, zukünftige Entwicklungen in der Netzwirtschaft angemessen zu antizipieren und abzubilden. Genau dies lehnt die Bundesnetzagentur jedoch explizit ab.

Gerade in Zeiten tiefgreifender struktureller Veränderungen – etwa durch den notwendigen Ausbau der Stromnetze oder den perspektivischen Rückbau der Gasnetze – müsste sich ein methodisch belastbarer Xgen negativ entwickeln, um den steigenden Aufwand und die sinkenden Effizienzpotenziale realistisch zu reflektieren. Stattdessen wird der Xgen zunächst weiterhin positiv fortgeschrieben, was zu einer zusätzlichen Belastung der Netzbetreiber führt und deren wirtschaftlichen Handlungsspielraum weiter einschränkt.

Ob eine spätere Korrektur dieser Entwicklung im Rahmen der langen Betrachtungszeiträume tatsächlich erfolgt, erscheint angesichts der bisherigen Erfahrungen und der methodischen Starrheit des Ansatzes höchst fraglich. Der VKU fordert daher eine kritische Überprüfung der behaupteten Flexibilität und eine methodische Weiterentwicklung, die den tatsächlichen Herausforderungen der Netzwirtschaft gerecht wird.

Die Bundesnetzagentur argumentiert in den Randnummern 170–171 des Entwurfs, dass die Anwendung des Xgen im Gasbereich mit besonderer Vorsicht erfolgen müsse, da die Transformationsdynamiken dort umgekehrt zum Strombereich verlaufen und politisch bereits kontrovers diskutiert wurden. Gleichzeitig wird jedoch festgestellt, dass die Transformation im Gasbereich erst am Anfang stehe, weshalb eine sachgerechte Ermittlung des Xgen derzeit noch möglich sei.

Diese Argumentation ist aus Sicht des VKU inkonsistent. Es ist zwar davon auszugehen, dass sich im Gasbereich bereits in der kommenden Regulierungsperiode zunehmende Veränderungen ergeben werden. Aber insbesondere auch im Strombereich befindet sich die Transformation mitten in der intensiven Umsetzungsphase, deren Auswirkungen auf die Netzwirtschaft in der kommenden Regulierungsperiode weiter zunehmen werden. Der massive Netzausbau, die Integration dezentraler Erzeugung, die Digitalisierung sowie neue regulatorische Anforderungen stellen die Netzbetreiber vor erhebliche Herausforderungen, die mit den bisherigen Produktivitätsentwicklungen nicht vergleichbar sind.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die Bundesnetzagentur im Strombereich weiterhin von einer positiven Fortschreibung des Xgen ausgeht, während sie im Gasbereich zumindest methodische Vorsicht walten lässt. Auch der von der BNetzA beauftragte Gutachter weist darauf hin, dass angesichts der enormen Entwicklungen im Strombereich ein negativer Xgen in der nächsten Regulierungsperiode möglich und sachgerecht sein könnte.

Zur Fokussierung auf eine einzige Ermittlungsmethode (Malmquist)

Die Bundesnetzagentur begründet den Übergang auf eine einzige Ermittlungsmethode unter anderem damit, dass die Datenqualität sich nach mehreren Regulierungsperiode signifikant verbessert habe (RN 250). Dem ist zu widersprechen. Zwar hat sich mit zunehmender regulatorischer Erfahrung auf beiden Seiten die Datenqualität wahrscheinlich verbessert. Die Bundesnetzagentur bezieht jedoch immer noch die Daten der ersten Effizienzvergleiche in die Berechnungen ein. Die Qualität der Daten des ersten Effizienzvergleichs ist unverändert zweifelhaft, unter anderem aufgrund kaum entwickelter Plausibilisierungsroutinen und wechselnder Prüfmaßstäbe im Rahmen der Kostenprüfung. Der Weg zu einer verbesserten Datenqualität steht offen, wenn die Bundesnetzagentur die ersten Effizienzvergleiche aus der Betrachtung herausnimmt. Denn das Argument der verbesserten Datenqualität wäre nur dann gültig, wenn die BNetzA die ersten Effizienzvergleiche aus der Ermittlung des Xgen herausnimmt.

In Abschnitt 11.1.4 des Entwurfs führt die BNetzA aus, dass die Anwendung des Törnqvist-Index unter Einbeziehung der Daten der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) nur schwer umsetzbar sei. Als Begründung wird angeführt, dass eine spezifische Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung handelsrechtlicher Daten der ÜNB fehle. Gleichzeitig wird argumentiert, dass eine Herausrechnung der Übertragungsnetze ebenfalls nicht möglich sei, da die vorgelagerten Netzkosten bei den Verteilnetzbetreibern (VNB) an unterschiedlichen Stellen der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesen werden.

Dieser Argumentation ist zu widersprechen. Die Bundesnetzagentur verfügt bereits über eine umfassende Rechtsgrundlage zur Erhebung von Daten regulierter Netzbetreiber. So erlaubt § 35 Abs. 1 EnWG ausdrücklich die Datenerhebung zur Durchführung der Regulierung. Darüber hinaus kann die Bundesnetzagentur gemäß § 111g EnWG sämtliche Netzbetreiber – einschließlich der ÜNB – verpflichten, Daten bereitzustellen, die zur Überwachung und Umsetzung der Ziele des Energiewirtschaftsgesetzes erforderlich sind.

Auch die von der Bundesnetzagentur angeführte Problematik der uneinheitlichen Darstellung vorgelagerter Netzkosten bei den VNB ließe sich durch eine verpflichtende Vorgabe eines einheitlichen Ausweisschemas lösen.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass die meisten handelsrechtlichen Daten der ÜNB aufgrund der Publizitätspflicht der Jahresabschlüsse im Internet verfügbar sind. Hinsichtlich der Daten vorgelagerter Netzbetreiber verfügt die Bundesnetzagentur heute bereits über eine sehr gute Datenbasis aus der Bearbeitung der Regulierungskonto-Anträge nachgelagerter Netzbetreiber.

Als Vorteil des Malmquist-Indexes sieht die Bundesnetzagentur, dass er unabhängig von der Größe der Netzbetreiber ermittelt werde (RN 262). Diese Einschätzung verwundert, denn der Malmquist-Index wird nur für Netzbetreiber im regulären Verfahren ermittelt,

also nur eine Minderheit aller Netzbetreiber, ermittelt. Der Törnqvist-Index hingegen umfasst alle Netzbetreiber und wäre unter diesem Aspekt zu bevorzugen.

Für eine Verwendung des Malmquist-Indexes spreche nach Angaben der BNetzA auch, dass bei ihm immer Basisjahre verglichen werden, so dass der Basisjahreffekt keine Ergebnisauswirkung hat. Dem ist zu entgegnen, dass eine Verzerrung durch den Basisjahreffekt auch im Törnqvist-Verfahren einfach vermeidbar ist. Es kommt allein darauf an, wie der Anwender - also die Bundesnetzagentur - das Stützintervall wählt: Sowohl Start- als auch Endjahr des Intervalls sollten entweder Stützjahr oder kein Stützjahr sein.

Die Bundesnetzagentur schreibt der Malmquist-Methode eine Methodenvielfalt "in sich" zu (RN 267). Dem ist zu entgegnen, dass hier allenfalls von einer Variantenvielfalt (z.B. unterschiedliche Kostenbasen) gesprochen werden kann. Die Methode ist immer die gleiche. Der Törnqvist-Index hingegen hat aufgrund seiner anderen Herangehensweise völlig andere Stärken und Schwächen als der Malmquist-Index und ist deshalb als eigenständige Methode zu qualifizieren. Bislang argumentierte auch die Bundesnetzagentur in diesem Sinne, wenn sie ausführte, dass die Ergebnisse aus Törnqvist- und Malmquist-Index einen Lösungsraum aufspannen, in dem mögliche Werte des Generellen sektoralen Produktivitätsfortschritts liegen.

Nach Auffassung des VKU ist es daher erforderlich, auch die Törnqvist-Methode weiterhin zur Ermittlung des Xgen heranzuziehen.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft

Victor Fröse

Tel: +49 30 58580-195

Mobil: +49 170 8580195

froese@vku.de