

STELLUNGNAHME

zur

Konsultation zur Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktor Gas für die 4. Regulierungsperiode (Az.: BK4-22-085)

Die GEODE bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem am **06.09.2023** zur Konsultation gestellten Entwurf zur Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktor (Xgen) Gas für die 4. Regulierungsperiode (Az.: BK4-22-085) Stellung nehmen zu können.

Neben dem Beschlussentwurf hat die Beschlusskammer 4 (BK 4) der BNetzA auf der Internetseite der Beschlusskammer den Gutachtenentwurf der WIK-Consult zur „*Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für die vierte Regulierungsperiode Strom und Gas*“ vom 24.05.2023 sowie die Berechnungstools zur Anwendung der sog. Törnquist- und der Malmquist-Methode sowie einen Teil der zur Ermittlung des Xgen verwendeten Datengrundlage am 06.09.2023 bzw. im Vorfeld veröffentlicht und zum Gegenstand der Konsultation gemacht. Die Veröffentlichung der netzbetreiberindividuellen Daten zur Ermittlung des Xgen nach der Törnquist-Methode erfolgte erst am 13.09.2023. Die zur Konsultation gestellten Unterlagen wird die GEODE – soweit erforderlich – in ihrer nachfolgenden Stellungnahme zum Beschlussentwurf in Bezug nehmen.

Bei der Beurteilung der konsultierten Unterlagen hat sich die GEODE u.a. auf Berechnungen und Erkenntnisse aus dem Projekt der Verbände BDEW, VKU und GEODE „*Benchmarking Transparenz*“ (BMT) bzw. aus dem Sonderprojekt der Verbände „*Xgen Gas 4. Regulierungsperiode*“ gestützt.

Nachfolgend finden Sie die Anmerkungen der GEODE zu der beabsichtigten Entscheidung im Einzelnen:

I. Zukunft der Gasnetze bei Prognoseentscheidung unberücksichtigt

Nach Auffassung der GEODE ist die Festlegung eines **positiven Xgen** vor dem Hintergrund der Dekarbonisierung der Gasnetze und der damit verbundenen deutlichen Veränderung der Versorgungsaufgaben der Gasnetzbetreiber **nicht zu rechtfertigen**. Mit Blick darauf erscheint die rein vergangenheitsbasierte Ermittlung eines Xgen für die 4. Regulierungsperiode, wie sie im konsultierten Beschlussentwurf vorgesehen ist, von vornherein als **ungeeignet**.

So beabsichtigt die Beschlusskammer, bei der Festlegung des Xgen die bereits für die 3. Regulierungsperiode angewandte Methodik auf rein vergangenheitsbezogener Datenbasis fortzuführen. Um die Prognose über die maßgebliche Höhe des Xgen der 4. Regulierungsperiode zu treffen, stellt die Beschlusskammer somit lediglich auf Daten der Jahre 2006 bis 2021 (Törnquist-Methode) bzw. Daten der Jahre 2006/2007, 2010, 2015 und 2020 (Malmquist-Methode) ab.

Wie die von der Beschlusskammer beauftragten Gutachter an verschiedenen Stellen zutreffend festgestellt haben, setzt die Verwendung historischer Daten für die Prognoseentscheidung über die Bestimmung des Xgen die Prüfung voraus, ob die Entwicklung der Vergangenheit in die Zukunft fortgeschrieben werden kann (WIK-Gutachten, 2016, S. IX, 48; WIK-Gutachten, 2023, S. 30). Mit Blick auf die feststehende **Dekarbonisierung der Gasnetze**, die zu einer einschneidenden Veränderung der Versorgungsaufgaben der Gasnetzbetreiber in der Übergangszeit und schließlich zu einem Verschwinden dieser bisherigen Versorgungsaufgabe führt, kann das Ergebnis einer **rein vergangenheitsbasierten** Ermittlung eines Xgen für die 4. Regulierungsperiode den Plausibilitätstest mit den realen Bedingungen nicht bestehen.

So kann angesichts des Ausstiegs aus der Nutzung fossiler Brennstoffe einschließlich Erdgas bereits im Grundsatz nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Bedingungen für die Erreichung von Produktivitätsfortschritten mit Blick auf die eingesetzten Ressourcen von dieser grundlegenden Veränderung unberührt und damit vergleichbar mit den Bedingungen des Betrachtungszeitraums 2006 bis 2021 sein könnten. Auf dieser Prämisse basiert allerdings die geplante Festlegung,

Hierbei wird rechtsfehlerhaft nicht berücksichtigt, dass die Veränderung der Versorgungsaufgabe der Gasnetzbetreiber dazu führt, dass diese sich „nun selbst abschaffen“ bzw. die Umwandlung in eine andere Versorgungsaufgabe (neues Medium) vorbereiten und vollziehen müssen. Dies hat selbstverständlich einschneidende Auswirkungen auf die Produktivität der betroffenen Unternehmen. Deshalb wird z.B. eine technische Fortentwicklung von gasnetzrelevanter Technik oder die Beschaffung und Qualifizierung von Personal für diesen Bereich angesichts des absehbaren Ausstiegs aus der Erdgasversorgung nur noch in deutlich reduziertem Umfang oder nicht mehr möglich sein.

Demgegenüber ermittelt die Beschlusskammer den Xgen ausgehend von relevanten Outputgrößen eines Gasnetzbetreibers zwischen den Jahren 2006 und 2021. In dieser Zeit bestand die Aufgabe eines Gasnetzbetreibers im Auf- und Ausbau von Gasnetzen sowie der Versorgung der Kunden mit Gas. Der ermittelte Produktivitätsfaktor für die Zeit verdeutlicht, von welchen technologischen Verbesserungen die Gasnetzbetreiber für die Sicherstellung ihrer Versorgungsaufgabe profitieren konnten. Diese vergangenen Aufgaben eines Gasnetzbetreibers unterscheiden sich fundamental von den Herausforderungen, vor denen die Gasnetzbetreiber aktuell stehen. Im Fokus steht der Umbau der Gasnetze hin zu einer

Wasserstoff-Infrastruktur oder der Rückbau der Gasnetze. Begleitet wird dieser Prozess durch einen sukzessiven Rückgang der Gasnachfrage.

Es ist somit offensichtlich, dass die aus der Vergangenheit stammenden Outputparameter für die Messung der Produktivität und der damit abgeleitete vergangene technologische Fortschritt sich diametral von den zukünftig relevanten Outputs und der damit verbundenen zukünftigen Produktivität unterscheiden. So unterliegt beispielsweise die Gasversorgung der Kunden anderen technologischen Entwicklungen als ein Netzzrückbau.

Die Analyse des Xgen Gas beruht vollständig auf Daten bis zum 31.12.2021. Die Bedingungen der Gaswirtschaft in Deutschland haben sich indes seit Ende Februar 2022 massiv und auch andauernd verändert. Eine Festlegung, die diesen historischen Bruch in keiner Weise – zumindest durch einen vorsorglichen Abschlag – würdigt, ist nach Einschätzung der GEODE nicht rechtskonform.

II. Anwendung der Törnquist-Methode

a) Tool-Fehler bei Gewichtung GuV-Anteile

Die GEODE ist zu der Auffassung gelangt, dass im Törnquist-Tool eine fehlerhafte Ermittlung der Gewichtung der Inputpreise anhand der GuV-Daten enthalten ist, die ergebnisrelevanten Einfluss auf die Höhe des Xgen hat. Zur Ermittlung der Inputpreisentwicklung hat die Beschlusskammer eine Gewichtung der Daten anhand der jeweiligen Anteile an der Gewinn- und Verlustrechnung durchgeführt. Die Höhe der Eigenkapitalzinsen und der Gewerbesteuer werden hierbei nicht direkt von den Netzbetreibern erhoben, sondern als Residualgröße berechnet.

Im Weiteren werden die kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen aus den Erträgen (Umsatzerlöse zzgl. Bestandsveränderungen zzgl. Aktivierte Eigenleistungen) abzüglich der Aufwandspositionen ermittelt. Die Gewerbesteuer wird sodann aus den kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen berechnet. Dadurch ist die Gewichtung dieser beiden Positionen insgesamt zu hoch. Des Weiteren ist auch die Gewichtung aller anderen Positionen damit verzerrt.

Zieht man von den kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen die Gewerbesteuer ab und berechnet diese wiederum aus dem Ergebnis daraus, so entstehen niedrigere Gewichtungen dieser beiden Positionen.

Dadurch erhöht sich die durchschnittliche Veränderungsrate der Inputpreise der Gasnetzwirtschaft (PNetz Input) von -0,02 % auf +0,04 %. Nach **Korrektur** dieses Fehlers ergibt sich ein Xgen in Höhe von 0,69 % statt 0,75 %.

b) Bestimmung der Inputpreisentwicklung

Die Beschlusskammer hat für die Entwicklung der Kostenposition „Zinsen und ähnliche Aufwendungen“ die EK-II-Zinsreihen nach § 7 Abs. 7 GasNEV in der bis zum 30.07.2021 geltenden Fassung verwendet. Hierbei wurde jeweils der Mittelwert eines Jahres der Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen/ Anleihen der öffentlichen Hand, Hypothekendarlehen und Unternehmen (Nicht-MFIs) herangezogen. Dieses Vorgehen ist aus Sicht der GEODE nicht konsistent und sollte einer erneuten Überprüfung durch die Beschlusskammer unterzogen werden.

So hat **§ 7 Abs. 7 GasNEV in der ab dem 31.07.2021 geltenden Fassung** eine Änderung hinsichtlich der Berechnung der EK-II-Zinssätze erfahren. Ab der 4. Regulierungsperiode sind die Umlaufrenditen für Hypothekendarlehen nicht mehr in der Berechnungsgrundlage enthalten; die Umlaufrenditen der Anleihen von Unternehmen (nicht-MFIs) werden hingegen zu den Anleihen der öffentlichen Hand doppelt gewichtet.

Wendet man die EK-II-Zinsreihen gemäß § 7 Abs. 7 GasNEV in der ab dem 31.07.2021 und damit im Zeitpunkt der Datenerhebung für den Xgen geltenden Fassung an, so verändert sich die Kostenart „Zinsen und ähnliche Aufwendungen“.

Es kommt zu einer Steigerung der relevanten Kostenarten, was eine erhöhende Wirkung auf die durchschnittliche Veränderungsrate der Inputpreise der Gasnetzwirtschaft (PNetz Input) der Jahre 2006 bis 2021 von -0,02 % auf +0,17 % hat. Auf Grund dessen beträgt der Faktor PNetz Input inklusive der Bereinigung des Berechnungsfehlers aus der Ermittlung der GuV-Anteile +0,24 %. Der Xgen sinkt dadurch auf 0,48 %.

Da zu Beginn der hiesigen Konsultation bereits die Festlegung der Beschlusskammer „von Regelungen für die Bestimmung des kalkulatorischen Fremdkapitalzinssatzes für Betreiber von Verteilernetzen im Kapitalkostenaufschlag“ vom 14.08.2023 (BK4-23-001) erlassen worden war, wäre zudem bei der Festlegung des Xgen zu prüfen, ob zur Bestimmung der Kostenart „Zinsen und ähnliche Aufwendungen“ nicht ohnehin ein Ansatz von Fremdkapitalzinsen anstatt von Eigenkapitalzinsen auf das überschießende Eigenkapital als allein sachgerecht anzusehen ist.

Nach der jüngst erlassenen Festlegung ist zur Ermittlung des kalkulatorischen Fremdkapitalzinses das arithmetische Mittel aus den Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen / Anleihen von Unternehmen sowie Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften von über 1 Million Euro bei einer anfänglichen Zinsbindung mit einer Laufzeit von über einem Jahr bis zu fünf Jahren anzusetzen.

Wendet man diese Zinsreihen auf die Kostenart „Zinsen und ähnliche Aufwendungen“ an, so ergeben sich die folgenden Werte:

Damit erhöht sich der PNetz Input auf +0,30 %, inklusive der Bereinigung der GuV-Anteile auf +0,37 %. Durch diese Anpassung ergibt sich ein Xgen von 0,35 %.

III. Anwendung der Malmquist-Methode

Der konkreten Anwendung der Malmquist-Methode stehen aus Sicht der GEODE die nachfolgend aufgeführten rechtlichen und wissenschaftlichen Bedenken entgegen.

a) Aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung zu Effizienzvergleich beachtlich

Der Bundesgerichtshof hat am 26.09.2023 in mehreren Rechtsbeschwerdeverfahren zum Effizienzvergleich Gas der 3. Regulierungsperiode seine Entscheidungen verkündet. Aus dem Tenor der verkündeten Entscheidungen ist erkennbar, dass der BGH den Effizienzvergleich als rechtswidrig eingeordnet hat. Die Entscheidungsgründe wurden bisher nicht veröffentlicht. In den Verfahren standen u.a. die konkrete Einbeziehung der ehemaligen regionalen Fernleitungsnetzbetreiber in die Ermittlung der Effizienzwerte, die Berücksichtigung sog. kombinierter Versorgungsaufgaben von Netzbetreibern, die Berechnungsweise der SFA-Effizienzwerte und die Frage, ob eine unterschiedliche Parametrierung der SFA- und DEA-Methode hätte geprüft werden müssen, im Streit.

Unter Berücksichtigung der streitgegenständlichen Punkte und der möglichen Übertragbarkeit von Kritikpunkten des Bundesgerichtshofs auf den Effizienzvergleich der Gasverteilernetzbetreiber für die 4. Regulierungsperiode sind **ergebnisrelevante Auswirkungen auf die Ermittlung des Malmquist-Xgen denkbar**. Der Entscheidung über die Festlegung des Xgen sollte mit Blick auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine Auswertung der Entscheidungsgründe des Bundesgerichtshofs vorangehen. Es fehlt somit im Verfahren zur Ermittlung des Xgen Gas aktuell an der nötigen Entscheidungsreife.

b) Kritikpunkte zur Anwendung der Malmquist-Methode im Einzelnen

Die bisherige Vorgehensweise der BK 4 bei der **Ausreißeranalyse** trägt dem Problem sog. maskierter Ausreißer unzureichend Rechnung.

Seit dem Effizienzvergleich der 3. Regulierungsperiode tritt das Problem von **maskierten Ausreißern** auf. Bei den Effizienzvergleichen der 3. und 4. Regulierungsperiode konnten aufgrund der gegenüber den Vorperioden geänderten methodischen Vorgehensweise insbesondere bei der Durchführung der DEA nicht mehr alle strukturell besonderen Unternehmen als Ausreißer identifiziert werden. Dabei handelt es sich um die Netzbetreiber ohne Konzessionsfläche, die bereits vom Bundesgerichtshof in der Entscheidung vom 12.06.2018 (EnVR 53/16, Rz. 60 f.) als strukturell unterschiedlich im Vergleich zu den übrigen

betroffenen Gasverteilernetzbetreibern eingeordnet worden sind. Bei den maskierten Ausreißern handelt es sich um eine Gruppe von Unternehmen, die strukturell unterschiedlich sind, aber die im Effizienzvergleich der 3. und 4. Regulierungsperiode nicht alle – wie das im Effizienzvergleich der 2. Regulierungsperiode noch der Fall gewesen war – als Ausreißer identifiziert wurden.

Diese Unternehmen verbleiben im Datensatz und verschärfen die Effizienzgrenze in verzerrender Weise für andere Netzbetreiber. Insbesondere ist weder die Supereffizienzanalyse noch die Cook's-Distance-Analyse dazu geeignet, solche Gruppen von Ausreißer-Unternehmen zu identifizieren. Die BK 4 ist sich dieser Problematik zwar grundsätzlich bewusst, wie die Ausführungen im Beschlussentwurf (S. 51) zeigen, hat sie es aber unterlassen, die Anwendung zur Verfügung stehender wissenschaftlicher Methoden, die zu einer vollständigen Identifikation der maskierten Ausreißer und zu deren Ausschluss führen würden, zu untersuchen. Dazu gehören unter anderem zweistufige Methoden in der DEA (vgl. Hammerschmidt et al, 2009), Datenwolken-Methoden (vgl. Bogetoft et al., 2010) und adjustierte Boxplots (vgl. Hubert, 2008).

Nach Ansicht der GEODE bedürfen weiterhin die **erheblichen Auswirkungen von Datenänderungen** einer genaueren Untersuchung. So erläutert die Beschlusskammer auf Seite 50 des Beschlussentwurfs, dass verschiedene **Outputparameter** der betroffenen Netzbetreiber bezogen auf die **1. bis 3. Regulierungsperiode Änderungen erfahren** haben (z.B. Neuberechnung der Bodenklassen 4,5 und 6 für alle Netzbetreiber mit der Bodenübersichtskarte «BÜK 250»). Untersucht man den Einfluss dieser Datenänderungen auf den Malmquist-Xgen, so sind die erheblichen Auswirkungen auf dessen Höhe auffällig. Werden die Teilrechnungen für die Perioden RP12 und RP23 (nur für den von der Beschlusskammer gebildeten Fall 1) entweder mit den im Jahr 2018 veröffentlichten Daten oder mit den im Jahr 2023 veröffentlichten Daten berechnet, erhält man unterschiedliche Xgen-Werte:

Der Xgen Gas auf Basis der Daten von 2023 beträgt 1,52 %, wohingegen sich der Xgen Gas auf Basis der Daten von 2018 auf 1,14 % beläuft. Die Datenanpassungen bewirken somit eine Erhöhung des Xgen Gas um 0,38 % Prozentpunkte hervor. Dieser unplausible Effekt wird von der Beschlusskammer keiner näheren Überprüfung unterzogen.

Im Gegensatz zur Vorgehensweise der 3. Regulierungsperiode hat die BK 4 bei den aktuellen SFA-Berechnungen **Anpassungen bei der Wahl der Verteilungsannahme für die Ineffizienz** vorgenommen. Neu wurde – unabhängig von der konkreten Vorgehensweise in den jeweiligen individuellen Effizienzvergleichen – für alle Berechnungen die Halbnormalverteilung unterstellt. Eine wissenschaftlich tragfähige Begründung hierfür ist nicht ersichtlich. Überdies widerspricht diese Vorgehensweise den Ausführungen der von der BK 4 beauftragten Gutachter, wonach „...die SFA einer vorangegangenen Regulierungsperiode mit den neuen Daten nicht unbedingt konvergieren [muss]“ (vgl. WIK-Gutachten 2023, S. 79).

Kritisch betrachtet die GEODE zudem die Äußerungen der von der Beschlusskammer beauftragten Gutachter, wonach die **Parameter der individuellen (statischen) Effizienzvergleiche auch geeignet seien, dynamische Entwicklungen abzubilden** (WIK-Gutachten 2023, S. 79 f.). Hierzu wird eine rein qualitative, von den Gutachtern „analytisch“ genannte Untersuchung vorgenommen. Letztlich wird rein subjektiv eingeschätzt, wie sich gewisse dynamische Entwicklungen auf die verschiedenen Parameter der Effizienzmodelle auswirken und welche Konsequenzen sich daraus für die Höhe des Xgen Gas ergeben könnten. Eine solche „Beweisführung“ entspricht nicht den wissenschaftlichen Anforderungen, da bei den Xgen-Berechnungen beispielsweise die unterschiedliche Betroffenheiten der Netzbetreiber von solchen Entwicklungen oder modellimmanente Kombinationen von Effekten quantitativ zu ganz anderen Ergebnissen hinsichtlich des Xgen Gas führen können, als solche isolierte „Wenn-dann“-Überlegungen suggerieren.

Schließlich weisen die Gutachter darauf hin, dass die von der Beschlusskammer gewählte Methode zur Modellierung der Frontier-Shifts in der SFA den sog. „Aufholeffekt“ (auch „Catch-up-Effekt“) nicht explizit modelliert, dass aber „über den Ineffizienzterm eine **Trennung Catch-up und Frontier-Shift** berücksichtigt“ werde (WIK-Gutachten, S. 85). Es wird jedoch nicht dargelegt, wie diese Trennung konkret berücksichtigt wird. Solange die Veränderung der Verteilung der Ineffizienzen über die Zeit nicht im Modell berücksichtigt wird, ist nicht nachvollziehbar, wie der Catch-up-Effekt aus dem ermittelten Frontier-Shift herausgerechnet werden kann. Die Tabelle 5.3 im Gutachten zeigt, dass eine explizite Berücksichtigung des Catch-up-Effektes zu wesentlich niedrigeren Xgen-Werten in der SFA führen würde (0,6217% anstelle von 1,2929%).

IV. Fazit

Abschließend seien die wesentlichen Kritikpunkte und Anregungen der GEODE wie folgt zusammengefasst:

- **Von der Festlegung eines positiven Xgen** sollte mit Blick auf die grundsätzlich veränderte Versorgungsaufgabe von Gasnetzbetreibern in Folge der Dekarbonisierung **abgesehen** werden.
- Unabhängig davon, ergäbe sich auch bei einem rein vergangenheitsbasierten Ansatz auf Grund **gebotener Korrekturen** bei der Ermittlung der **Inputpreisentwicklung** ein deutlich niedriger Törnquist-Xgen.

- Zudem wären für die Ermittlung des Malmquist-Xgen die Entscheidungsgründe der am 26.09.2023 vom **Bundesgerichtshofs verkündeten Beschlüsse** zum Effizienzvergleich der Gasverteilternetzbetreiber für die 3. Regulierungsperiode abzuwarten.

Die GEODE bittet, die aufgezeigten Gesichtspunkte bei einer nachfolgenden behördlichen Entscheidung zu beachten. Gern steht die GEODE zur weiteren Diskussion bereit.

Berlin, 04.10.2023

Stefan Ohmen
Vorstand GEODE Deutschland e. V.

GEODE
Magazinstraße 15/16
10179 Berlin

Tel.: 0 30 / 611 284 070
Fax: 0 30 / 611 284 099

E-Mail: info@geode.de
www.geode.de
www.geode-eu.org

GEODE AISBL (R001212) und GEODE Deutschland e. V. (R001207) sind im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung registriert und unterliegen dem gesetzlichen Verhaltenskodex des LobbyRG.

Die GEODE ist der europäische Verband der unabhängigen privaten und öffentlichen Strom- und Gasverteilerunternehmen. Mit dem Ziel, diese Unternehmen in einem sich zunehmend europäisch definierten Markt zu vertreten, wurde der Verband 1991 gegründet. Mittlerweile spricht die GEODE für mehr als 1.400 direkte und indirekte Mitgliedsunternehmen in vielen europäischen Ländern, davon 150 in Deutschland.