

## Diskussionen zur Neugestaltung des Generellen Sektoralen Produktivitätsfaktor (Xgen / PF)

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat das Verfahren zur Festlegung der Methodik der zukünftigen Ausgestaltung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Elektrizitätsverteilernetzbetreiber sowie Gasverteiler- und -fernleitungsnetzbetreiber (GBK-24-02-3#4) mit der Veröffentlichung eines [Eckpunktepapiers](#) am 28.08.2024 initiiert. Bereits am 02.09.2024 wurden die Inhalte in einem Expertengespräch diskutiert, über das wir hier näher berichten wollen.

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/GBK/Methoden\\_Ebene2/Produktivitaetsfaktor/Eckpunkte.pdf?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/GBK/Methoden_Ebene2/Produktivitaetsfaktor/Eckpunkte.pdf?_blob=publicationFile&v=3)

### Ausgangssituation

Als „wirkmächtiges Instrument“ bzw. Korrekturfaktor für den Verbraucherpreisindex (VPI) habe der Xgen deutlichen Einfluss auf die Erlösobergrenzen der Netzbetreiber, weshalb dieser aus Sicht der Behörde auch zukünftig nicht vernachlässigt werden dürfe. Weiterhin verursache insbesondere das Törnqvist-Verfahren, das neben dem Malmquist-Verfahren aktuell zur Bestimmung des Xgen Anwendung findet, BNetzA- sowie Netzbetreiber-intern einen hohen Aufwand. Darüber hinaus sei die Ermittlung des Xgen Gegenstand vieler Gerichtsverfahren gewesen, sodass dessen Bestimmung einer Überarbeitung bedürfe – auch wenn sowohl das Törnqvist- als auch das Malmquist-Verfahren höchstrichterlich bestätigt seien. Schließlich solle eine neue Methode auch mit kürzeren, 3-jährigen Regulierungsperioden kompatibel sein, was eine Beschleunigung des Ermittlungsverfahrens erfordere.

### Zeitplan

- **30.09.2024:** Frist für Stellungnahmen zum Eckpunktepapier
- **Bis Anfang 2025:** Ausarbeitung eines Festlegungsentwurfs – inkl. Gutachterlicher Unterstützung
- **In 2025:** Konsultation des Festlegungsentwurfs
- **Ende 2025:** Abschluss des Verfahrens

### Doppelanpassung bei Kapitalkosten und Volatilen Kosten vermeiden.

Kapitalkosten fließen seit dem Kapitalkostenabgleich als Kapitalkostenabzug, der mit dem ,VPI minus Xgen'-Faktor korrigiert wird, und zusätzlich als Kapitalkostenaufschlag, der die Kapitalkosten des Basisjahres anpasst, in die Erlösobergrenzermittlung ein. Bei den volatilen Kosten verhält es sich ähnlich. Als Teil der OPEX werden diese bei den vorübergehend nicht beeinflussbaren bzw. den beeinflussbaren Kosten mit dem ,VPI minus Xgen'-Term inflationiert, gleichzeitig jedoch noch mit dem Volatile Kosten-Element in der Erlösobergrenzformel angepasst. Diese doppelte Anpassung bei CAPEX und Volatilen Kosten will die Bundesnetzagentur im Rahmen der Anreizregulierungsnovelle abschaffen.

## Berechnungsmethodik

Aktuell werden zwei Methoden zur Ermittlung des Produktivitätsfaktors herangezogen: Das Malmquist- und das Törnqvist-Verfahren. Beide Methoden haben – in der Vergangenheit bereits umfassend diskutierte – positive und negative Eigenschaften. Kritisch betrachtet die Regulierungsbehörde insbesondere das Törnqvist-Verfahren, da dieses einen hohen Aufwand bei der Datenerhebung bedingt. Das Malmquist-Verfahren stellt nach BNetzA-Sicht aufgrund der möglichen Unterscheidung zwischen Frontier Shift und Catch-up ausreichend sachgerechte Methodik zur PF-Bestimmung dar.

## Zur Diskussion stehende Methoden

Die BNetzA führt im Eckpunktepapier vier Methoden aus:

1. OPEX-Inflator
2. OPEX-Xgen
3. OPEX-Xgen (Netze BW)
4. TOTEX-Xgen

Alle vier Methodiken vermeiden die Doppelanpassung der CAPEX. Seitens der BNetzA wird der Modifizierte TOTEX-Xgen aktuell präferiert.

### 1. OPEX-Inflator

Aus Sicht der BNetzA muss ausschließlich eine Anpassung von nicht bereits unterperiodisch berücksichtigten Kostenpositionen erfolgen. Dies beschränke sich auf OPEX – namentlich Personalkosten; Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffkosten; Aufwendungen für bezogene Leistungen sowie sonstige betriebliche Aufwendungen. Diese Kostenpositionen könnten mit nach Törnqvist-Methode ermittelten, Preisindizes inflationiert werden. Vorgesehen ist dies allerdings nur für den bundesweit durchschnittlichen Kostenanteil an den netzbetreiberspezifischen Gesamtkosten. Der Effizienzwert sei selbstverständlich weiterhin für die OPEX miteinzubeziehen. Da hier viele Preisindizes zu ermitteln seien und die einzubeziehenden Kostenpositionen noch nicht anerkannt seien, würde dies aus Behördensicht die Auseinandersetzung befördern. Schließlich enthalte diese Methode keine Produktivitätsbetrachtung, weshalb sie nur bei kurzen Regulierungsperioden anwendbar sei und damit eine Umstellung auf die 3-jährige Regulierungsperiode quasi voraussetze.

#### *Aussetzen des Xgen*

In eine ähnliche Richtung schlägt die Anregung aus Teilen der Branche, die im Rahmen des Expertengesprächs vorgebracht wurde. Es wurde angeregt, auf die Anwendung des Xgen wenigstens für die 5. Regulierungsperiode zu verzichten bzw. mindestens bis sich wieder ein „eingeschwungener“ Zustand im Regulierungssystem ergibt und die noch nicht weit zurückliegenden Schocks wie die Ukrainekrise und die Corona-Pandemie in ihren Auswirkungen höchstens noch in geringem Maße Nachwirkungen auf die Netzbetreiber zeigen. Es wurde außerdem an einem Zahlenbeispiel dargelegt, dass allein eine Inflationierung mittels des VPI in der Rückschau der bessere Inflator gewesen wäre. Aus BNetzA-Sicht ist hingegen eine Kostenfortschreibung allein auf Basis des VPI unsachgerecht.

## 2. OPEX-Xgen

Auch bei dieser Methode würden ausschließlich die OPEX inflationiert, jedoch wie bisher auch die Produktivität der Netzwirtschaft berücksichtigt. Der Produktivitätsfaktor würde mittels der Malmquist-Methode auf OPEX-Basis ermittelt, für den Effizienzvergleich die TOTEX herangezogen. Kritisch wird gesehen, dass die Modellfindung für die Ermittlung des OPEX-PF aufwendig würde, auch wenn die Daten aus dem Effizienzvergleich verfügbar wären. Zudem würden Substitutionseffekte zwischen OPEX und CAPEX nicht adressiert. Zum einen sei dies problematisch, da nur noch auf OPEX Produktivitätsveränderungen in der EOG wirken würden, zum anderen da dies auch bei der Ermittlung des OPEX-PF an sich Einfluss entfalten würde.

## 3. OPEX-Xgen (Netze BW)

Der Vorschlag der Netze BW beruht auf der Fortschreibung der Erlösbergrenze der Regulierungsperiode bezogen auf die vorübergehend nicht beeinflussbaren OPEX. Hierdurch soll insbesondere die Betriebskostenentwicklung - ermittelt auf Grundlage der historischen OPEX-Entwicklung der Netzbetreiber - fortgeschrieben werden. Weiterhin soll ein Abgleich von aktuellem und langfristigem VPI erfolgen, um exogene Preisschocks berücksichtigen zu können. Auf CAPEX sollen VPI und PF nicht wirken. Zusätzlich soll eine Anpassung der Kosten aus dem Basisjahr mit einer kumulativ über drei Jahre gebildeten Wachstumsrate VPI / OPEX erfolgen.

## 4. TOTEX-Xgen

Diese Methode wird von der Bundesnetzagentur bevorzugt, da sie laut eigener Aussage die Entwicklung aller Inputfaktoren der Netzbranche (totale Faktorproduktivität – TFP) abbilde. Hierfür würden die CAPEX jedes Geschäftsjahres auf CAPEX „zu Preisen des Basisjahres“ deflationiert, sodass eine Doppelanpassung vermieden würde. Bezüglich des Deflators könne auf den VPI (derzeit präferiert), den ‚Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte: Investitionsgüter‘ oder ‚Tagesneuwert‘-Indizes zurückgegriffen werden. Zur Ermittlung des TOTEX-PF soll bei dieser Methode nur noch die Malmquist-Methode Anwendung finden. Den Aufwand bei Umsetzung des TOTEX-Xgen schätzt die Bundesnetzagentur als vergleichsweise gering ein. Aus der Branche kam die Forderung, dass der Deflator die EK-Zins Entwicklung berücksichtigen müsste.

## Diskussionspunkte

Die Branche kann grundsätzlich nachvollziehen, dass derzeit eine Doppelanpassung besteht und die Behörde dieser im Kontext der Regulierungsnovelle entgegenwirken möchte. Im Gegenzug deutete die BNetzA Verständnis an, dass der Zeitverzug bei der Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex problematisch sei.

Für die BNetzA wirkt sich eine Produktivitätssteigerung auch auf die CAPEX aus. Die Branche kann diesem Argument nicht folgen. Als plastisches Beispiel wurde eine Leitung zu einem Kunden angebracht, die trotz technischen Fortschritts nicht durch eine kürze Leitung ersetzt werden könne.

Aus der Branche wurde vorgebracht, dass bei Anwendung eines Produktivitätsfaktors in der Regel 100 %-effiziente Unternehmen die ihnen grundsätzlich zugestandene Eigenkapital-Rendite – insbesondere bei negativem PF – nicht erreichen können.

Als weitere Problematik wurde angemerkt, dass in den von der BNetzA vorgeschlagenen Methoden keine Veränderung in der Versorgungsaufgabe berücksichtigt werden.

Aus Teilen der Branche kam die Kritik auf, dass bei Änderung der Versorgungsaufgabe die bisherige Berücksichtigung von Stückkosten der falsche Fokus ist. Aus diesem Grund sollte zukünftig die Gesamtkostenentwicklung der Netzbetreiber berücksichtigt werden.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) stimmte grundsätzlich den Aussagen und Präferenzen zu Methodiken der Bundesnetzagentur zu, insbesondere dem Fokus auf TOTEX. Einzig ein möglicher Verzicht auf das Törnqvist-Verfahren, sofern dieser Verzicht nicht ausführlich begründet wäre, wurde kritisiert.

## Stellungnahme

Zur Weiterentwicklung des Produktivitätsfaktors und dem entsprechenden Eckpunktepapier ermöglicht die BNetzA wie gewohnt eine Stellungnahme für die Stakeholder. Eine Positionierung ist mittels [Excel-Formblatt](#) (auf der BNetzA-Seite) möglich. Ursprünglich wurde die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 30.09.2024 gegeben, welche aber bis zum **14.10.2024** verlängert wird.

[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.bundesnetzagentur.de%2FDE%2FBeschl%2Fusskammern%2FGBK%2FMethoden\\_Ebene%2FProduktivitaetsfaktor%2FFormblatt.xlsx%3F\\_blob%3Dpublication\\_File%26v%3D2&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.bundesnetzagentur.de%2FDE%2FBeschl%2Fusskammern%2FGBK%2FMethoden_Ebene%2FProduktivitaetsfaktor%2FFormblatt.xlsx%3F_blob%3Dpublication_File%26v%3D2&wdOrigin=BROWSELINK)

Wir freuen uns, wenn unsere Zusammenfassung Ihnen hilft, die aktuelle Behördenposition zu überblicken. Für Rückfragen und Diskussionen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.