

## › STELLUNGNAHME

### **zur ergänzenden Datenerhebung für die Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (Xgen) für die 4. Regulierungsperiode für Gasnetzbetreiber**

Berlin, 17. Dezember 2021

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.430 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2013 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,1 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkunden-segment einen Marktanteil von 52 Prozent in der Strom-, 62 Prozent in der Erdgas-, 82 Prozent in der Trinkwasser-, 67 Prozent in der Wärmeversorgung und 32 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro - damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

## **Einleitung**

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat die Entwürfe zur Festlegung der Vorgaben für die Erhebung von ergänzenden Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors mit der Malmquist-Methode für die Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die vierte Regulierungsperiode zur Konsultation veröffentlicht.

Gerne nimmt der VKU die Möglichkeit wahr, der Bundesnetzagentur Hinweise für eine angemessene Datenerhebung und für eine sachgerechte Ermittlung des Xgen liefern zu können. Die Anliegen und die Praxiserfahrungen der Netzbetreiber im Umgang mit Datenerhebungen sollten ernsthaft berücksichtigt werden können. Ein reibungsloser und effizienter Prozess zur Festlegung des Xgen sind sowohl für die Netzbetreiber als auch für die Bundesnetzagentur von hoher Bedeutung.

Leider wurde die Konsultationsfrist sehr knapp bemessen und fällt in die Zeit, in der die betroffenen Netzbetreiber weitere Konsultationen der BNetzA begleiten müssen. Folglich kann diese Stellungnahme nicht alle Aspekte umfassend thematisieren.

Der VKU nimmt zu der beabsichtigten zusätzlichen Datenerhebung, zum Festlegungsentwurf und zu den Erhebungsbögen wie folgt Stellung.

## **Allgemeine Anmerkungen zur Datenerhebung**

Auf der einen Seite begrüßen wir es, dass den Netzbetreibern ein individuell vorbefüllter Erhebungsbogen bereitgestellt werden soll. Dieses schafft eine deutliche Erleichterung für die Arbeit der betroffenen Netzbetreiber und reduziert den Aufwand.

Auf der anderen Seite hat die Bundesnetzagentur im Rahmen der bisherigen Xgen-Bestimmung Gas bislang keine vergleichbare Untersuchung durchgeführt. Auch hatte das Ergebnis der bisherigen Berechnungen Bestand vor dem Bundesgerichtshof. Aus diesem Grund ist für uns der Zweck der ergänzenden Datenerhebung nicht nachvollziehbar und wir plädieren insbesondere vor dem Hintergrund der nachfolgenden Argumente dafür, auf eine zusätzliche Erhebung zu verzichten.

Die geforderte Menge an Daten, Darlegungen und Nachweisen vor allem für einen langen Zeitraum in der Vergangenheit wird mit den vorhandenen Kapazitäten in den Unternehmen ggf. nicht in der geforderten Tiefe zu erbringen sein. Insbesondere dann, wenn eine große Anzahl an Datenlieferungen an einem Stichtag erfolgen sollte und wenn für die Datenlieferung Zulieferungen durch z. B. Vorgängergesellschaften o.ä. notwendig sind. Die zu erhebenden Daten beziehen sich auf einen weit zurückliegenden Zeitraum (bis 2006). Daher können nur solche Daten erhoben werden, die in vergangenen Datenerhebungen auf Basis der zum jeweiligen Zeitraum geltenden Definition ermittelt wurden. Eine rückwirkende Erhebung weiterer Kennzahlen ist nicht möglich.

Generell ist aufgrund der häufig wechselnden Definitionen, die teilweise erst nachträglich per E-Mail gegeben wurden, kaum noch nachvollziehbar, nach welcher Methodik die Daten letztendlich erhoben wurden. Da für zahlreiche Unternehmen ein lückenloses Ausfüllen der angeforderten Daten nicht möglich sein wird, müssen in den betroffenen Fällen Schätzungen zulässig sein. Entsprechend entstehende Scheingenaugkeiten müssen seitens der BNetzA mit einberechnet werden.

Die bestehenden Unterschiede zwischen den Unternehmen, auch über die Zeit, werden zu Verzerrungen der Datenbasis führen. Die BNetzA sollte in Bezug auf den Umgang mit diesem Problem das Vorgehen und die entsprechenden Konsequenzen transparent darlegen.

### **Abgabefrist der Daten**

Der Entwurf sieht vor, dass die Daten des Jahres 2021 bis zum 31.03.2022 bei der BNetzA eingereicht sein müssen. Zu der Zeit werden die betreffenden Arbeitskapazitäten bereits voll ausgelastet, u.a. durch Jahresabschluss, Kostenprüfung Strom und Gas, bereits bestehende Erhebung zum Xgen Gas, Veröffentlichungspflichten zum 01.04., Meldung von Versorgungsunterbrechungen und Monitoring. Die Datenerhebung sollte auf die Zeit nach dem 30.06. gelegt werden.

Zu beachten ist auch, dass der generelle Abgabetermin zum 31.03.2022 mit der Datenabfrage zum Monitoringbericht und weiteren Veröffentlichungspflichten zum 31.03. und vor allem mit den beginnenden Arbeiten zur Kostenmeldung Strom kollidiert. U.a. sind in diesem Zeitraum folgende Datenerhebungs- und Veröffentlichungspflichten vorgesehen:

- Veröffentlichungspflichten gemäß § 23c EnWG
- Monitoringbericht
- Datenerhebung Kostenprüfung Strom (geplant, vgl. parallele Konsultation)
- Datenerhebung Effizienzvergleich Strom (geplant, vgl. parallele Konsultation)
- Regulierungskonto Strom und Gas (falls nicht gem. ARegV-E auf Ende des Jahres verschoben)
- Kapitalkostenaufschlag Strom und Gas

In kleineren Stadtwerken werden die Zulieferungen für dieses Abfragen nur durch wenige oder einzelne Mitarbeiter erstellt, die dann sehr stark eingebunden sein werden.

Eine zeitliche Entzerrung zur Vermeidung von Kapazitätsengpässen erachten wir als sehr sinnvoll an. Die Ermittlung des Xgen kann erst dann starten, wenn der Effizienzvergleich abgeschlossen ist. Dies ist nicht vor dem 30.06.2022 zu erwarten, so dass eine Datenverfügbarkeit für die BNetzA vor diesem Zeitpunkt nicht notwendig ist.

### **Definitionsvergleich**

Die Bearbeitung der Datenerhebung erfordert für jede einzelne Kennzahl eine Aufarbeitung der Definitionen von vier Effizienzvergleichen. Es wäre extrem ineffizient, diese Arbeit jedem einzelnen Netzbetreiber aufzubürden. Jedenfalls würde es nicht reichen, vier Definitionskataloge aus vier Festlegungen nebeneinander zu legen, denn vielfach wurden Definitionen durch später veröffentlichte Beispiele und Maßgaben konkretisiert oder sogar geändert. Zudem befinden sich die Definitionen regelmäßig in schreibgeschützten Dokumenten, so dass alle Netzbetreiber gezwungen wären, die Definitionen zwecks weiterer Verarbeitung zunächst abzutippen.

Die BNetzA sollte den Definitionsvergleich für alle Netzbetreiber übernehmen. In einer Synopse sollten korrespondierende Definitionen in den jeweils endgültigen Fassungen der Effizienzvergleiche gegenübergestellt werden. Änderungen von Effizienzvergleich zu Effizienzvergleich wären farblich hervorzuheben. Nur so hätten die Netzbetreiber eine Chance, in angemessener Zeit qualitativ zufriedenstellende

Daten zu liefern. Da die BNetzA diesen Vergleich nur einmal für alle Netzbetreiber in Deutschland durchführen müsste, wäre dieses Vorgehen deutlich effizienter. Letztlich resultiert das Erfordernis des Definitionsvergleichs daraus, dass die Behörde im Zeitablauf ihre Definitionen wiederholt angepasst hat.

### **Konsistenzprüfung**

Eine Plausibilisierung innerhalb des Erhebungsbogens ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch ist sicherzustellen, dass auch wirklich nur netzwirtschaftlich unplausible Ergebnisse angezeigt werden. Das erscheint angesichts der verwendeten einheitlichen Plausibilitätsschwellen nicht gegeben. Für jede Kennzahl sind hier angepasste Schwellwerte zu verwenden. Andernfalls fiele ein enormer Prüfungs- und Dokumentationsaufwand an. Die tatsächlichen Unplausibilitäten würden darin untergehen. Zudem ist die vorgesehene Meldung der Unplausibilität viel zu unspezifisch. Dem Netzbetreiber muss bekannt sein, welcher Schwellwert bei welcher Teilprüfung über- oder unterschritten wurde. Andernfalls liefere die Antwort des Netzbetreibers oftmals auf ein „Wir halten die abgegebenen Zahlenwerte für plausibel“ hinaus.

Die BK 4 kündigt an, im Rahmen der Konsistenzprüfung auch Abweichungen zum Vorjahreswert auszuwerten. Vorjahreswerte werden jedoch nicht erhoben. Insoweit bleibt unklar, wie hier die Konsistenz geprüft werden soll. Sofern die Bundesnetzagentur sich hier auf den Vorperiodenwert (Wert des Basisjahrs der vorhergehenden Periode) bezieht, sollte sie dies sprachlich klarstellen.

### **Daten, die in keinem Effizienzvergleich verwendet wurden**

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt die Datenerhebung auch solcher Daten, die in keinem Effizienzvergleich verwendet wurden. Im Rahmen der Ermittlung und Plausibilisierung des Xgen, sind allenfalls solche Daten erforderlich, die in wenigstens einer der vier Regulierungsperioden tatsächlich verwendet wurden. Die Ausweitung der Betrachtung auf nicht verwendete Datensätze ist nicht erforderlich und auch nicht üblich. Die Erhebung dieser Daten sollte unterbleiben. Detaillierte Ausführungen hierzu entnehmen Sie bitte dem Abschnitt zur Benennung von Problemen mit einzelnen Datenarten am Ende dieser Stellungnahme.

### **Weiter zurückliegende Daten, insbesondere des Jahres 2006**

Die Daten des Jahres 2006 sind nicht robust und sollten weder erhoben noch verwendet werden.

- Gesetzliche Aufbewahrungsfrist abgelaufen, Daten oftmals nicht mehr vorhanden.
- Damals noch kein buchhalterisches Unbundling, es existieren also noch keine Daten für die Gasverteilung des Jahres 2006.
- Oftmals wurden nach dem Jahr 2006 Netzbetreiber ausgegründet. Ein Bruch in der unternehmerischen Zuordnung ist für das Basisjahr 2006 nicht die Ausnahme, sondern die Regel.
- Diese besonders alten Daten sind besonders stark durch zwischenzeitlich erfolgte Netzübergänge verfälscht und kaum rekonstruierbar.
- Oftmals wurde die Kostenprüfung zum Basisjahr 2004 auf das Basisjahr 2006 erstreckt. In dem Fall kommen weitere Inkonsistenzen durch den falschen Jahresbezug hinzu.

- Die damals vollzogene „Mehrerlösabschöpfung“ beim Übergang vom verhandelten in den regulierten Netzzugang verzerrt als periodenfremder Einfluss die Ergebnisse zusätzlich.
- Die infolgedessen vielfach erforderlichen Schätzungen würden bei den Netzbetreibern nicht einheitlich erfolgen, was die Datenqualität weiter senkt.

Weiterhin stellt die Bereitstellung von Daten, die in der Vergangenheit nicht erhoben wurden, die Netzbetreiber vor erhebliche Schwierigkeiten. Viele technische Dokumentationsdatenbanken oder Softwarelösungen mit einem ähnlichen Zweck dienen zur Abbildung der aktuellen Netzsituation. Sie bilden damit den Istzustand ab und haben oft keine historische Dokumentationsfunktion. Dadurch ist es teilweise sehr schwer möglich für die Vergangenheit (besonders 2006 und 2010) belastbare Daten zur Verfügung zu stellen. Zudem ist es auch möglich, dass im Zeitverlauf Systeme gewechselt wurden und die Altdaten teilweise nicht mehr verfügbar sind. Dies bedeutet einen hohen manuellen Aufwand. Netzbetreiber werden voraussichtlich für eine Reihe von zu erhebenden Altdaten teilweise Schätzungen abgeben müssen. Ein Beispiel ist die Abfrage der Ausspeisepunkte nach Betriebsdruck. Der Betriebsdruck wird in der Regel entsprechend der aktuellen Netzfahrweise hinterlegt. In den Jahren 2006 und 2010 wurden die Ausspeisepunkte gemäß Auslegungsdruck in der Strukturdatenerhebung abgefragt. Die Anzahl der Ausspeisepunkte nun entsprechend dem damals geltenden Betriebsdruck anzugeben, setzt voraus, dass der Betriebsdruck der Jahre 2006 und 2010 bekannt und dokumentiert ist. Dies ist aber oft nicht der Fall.

Grundsätzlich sollte der abgefragte Datenumfang im Sinne der Datensparsamkeit und der Aufwandsreduktion in der Erhebung auf das absolut notwendige Maß zur Ermittlung des Produktivitätsfortschritts beschränkt sein. Wir regen dazu eine Überprüfung der Granularität der Datenabfrage an. Eventuell könnte insbesondere die Unterscheidung nach Druckstufen für bestimmte Parameter entfallen.

### **Netzübergänge**

Der Netzbetreiber darf nicht zu Unmöglichem verpflichtet werden. Die Beibringung von bis zu 16 Jahre alten Daten anderer Unternehmen in einem derart kurzen Zeitraum darf angesichts der parallel laufenden, nicht minder bedeutsamen regulatorischen Verpflichtungen als unmöglich betrachtet werden. Eine Verpflichtung zur Korrektur sollte unterbleiben.

Im Hinblick auf die oben ausgeführte Ausgestaltung der IT-Systeme der Netzbetreiber dürfte die Lieferung der hier geforderten Daten in vielen Fällen schlichtweg unmöglich sein.

Aufgabe der Bundesnetzagentur ist es, mit dem generellen sektoralen Produktivitätsfortschritt eine Branchenkenzahl zu erheben. Hierfür ist es grundsätzlich unerheblich, ob Teilnetze beim bisherigen oder künftigen Netzbetreiber erfasst werden. Hauptsache, sie werden genau einmal erfasst. Die Bundesnetzagentur kann und sollte eine Auswertungsmethode wählen, die Modellierung virtueller Unternehmen auf Basis fiktiver Netzübergänge vermeidet. Hier wird eine Genauigkeit vorgetäuscht, die aufgrund der erforderlichen Schätzungen tatsächlich nicht gegeben wäre.

### **Arbeitsdateien**

Die Bundesnetzagentur sollte den Netzbetreibern sämtliche Festlegungsdokumente auch in nicht schreibgeschützten Fassungen bereitstellen, um die weitere Bearbeitung zu erleichtern (z.B. für interne Kommentare). Die Verpflichtung zur Datenabgabe in schreibgeschützten Dokumenten ist hiervon unbenommen.

## **Zu den Einzeldaten**

### *Kostendaten/Aufwandparameter*

Unklar ist, wie mit späteren Änderungen des Ausgangsniveaus im Rahmen von Beschwerdeverfahren und außergerichtlichen Vergleichen umgegangen werden soll.

Somit ist unklar, wie mit Fällen umzugehen ist, in denen die TOTEX nachträglich (nach dem Effizienzvergleich) verändert wurden. Es sollte zumindest klargestellt werden, ob an dieser Stelle auf die im Effizienzvergleich verwendeten TOTEX oder auf die TOTEX gemäß Festlegung EOG abzustellen ist. Der Wert sTOTEX kann generell nur mit Stand Effizienzvergleich angegeben werden, da eine nachträgliche Erhebung nicht vorliegt.

### *Versorgte Fläche (ALB-Flächenschlüssel)*

Es ist nicht sichergestellt, dass die ALB-Flächenschlüssel noch in den Systemen der Netzbetreiber gespeichert sind.

### *Bevölkerungszahl*

Dieser Parameter wurde für 2006 nicht erhoben und im Rahmen des Effizienzvergleiches lediglich von der BNetzA geschätzt. Die Schätzung erfolgte nicht sachgerecht, da lediglich der Anteil des Konzessionsgebietes an dem Gemeindegebiet mit der für das Gemeindegebiet geführten Einwohnerzahl (vermutlich auch ohne Nebenwohnsitze) multipliziert wurde. Dieses Vorgehen berücksichtigte nicht die unterschiedliche Einwohnerdichte in den Teilgebieten.

### *Versorgungsobjekte*

Für die Erhebung von Versorgungsobjekten wäre ein Zugriff auf Daten anderer Sparten erforderlich (z.B. Strom, Wasser). Für übernommene Netze können diese Daten in der Regel nicht geliefert werden. Die Erhebung sollte unterbleiben.

### *maximal anschließbare Ausspeisepunkte*

Die Erhebung von maximal anschließbaren Ausspeisepunkte ist nicht möglich, da hierzu auf historisierte GIS-Bestände oder Netzkarten zurückgegriffen werden müsste. Diese liegen nicht vor. Die Erhebung sollte unterbleiben.

### *vorherrschende Bodenklasse 456*

Diesen Wert kann nur die Bundesnetzagentur ermitteln, er gehört zu den sog. gebietsstrukturellen Daten. Die Netzbetreiber verfügen für die Anteilsermittlung nicht über die erforderliche Datengrundlage.

### *Anzahl Messstellen an Netzkopplungspunkten*

Diese Parameter wurden in den vergangenen Effizienzvergleichen nicht erfasst. Eine vergleichbare und konsistente Datenbasis kann mit der Abfrage nicht erreicht werden.

### *Rohrvolumen*

Das Rohrvolumen wurde für 2006 nicht erhoben und von der BNetzA mittels durchschnittlicher Leitungsdurchmesser errechnet.

### *Ausspeisepunkte*

In der vorliegenden Datenabfrage sollen Ausspeisepunkte nach Betriebsdruck den verschiedenen Druckstufen zugeordnet werden. Im ersten und zweiten Effizienzvergleich (Basisjahre 2006 und 2010) erfolgte die Zuordnung nach dem Auslegungsdruck. Die damit erhobenen Daten wären daher nicht vergleichbar und somit nicht verwendbar.

Die Unterschiede in den Definitionen sind nicht nachvollziehbar. Es ist unklar, wie sich aktive und inaktive Ausspeisepunkte voneinander abgrenzen und worin sich diese von nicht stillgelegten Ausspeisepunkten unterscheiden.

Die Daten können lediglich anhand der jeweils gültigen Definition zur Verfügung gestellt werden. Eine Nacherhebung ist aufgrund des weit zurückliegenden Zeitraums nicht möglich.

Auch soll nunmehr eine Vereinheitlichung der Druckbereichszuordnung (eingangsseitiger Betriebsdruck (OP) in Gasflussrichtung vor der Druckregelung) erfolgen, die so nachträglich nicht gewährleistet werden kann. Diese Definition bestand bspw. 2010 so nicht (zwar Bezugnahme auf die eingangsseitigen Druckverhältnisse, jedoch ohne Bezug zum Betriebsdruck).

Ebenfalls ist zu beachten, dass 2010 und 2015 keine Ausspeisepunkte an eigene nachgelagerte Netze erhoben wurden.

### *Netzlänge gewichtet mit Bodenklasse 4,5,6*

Wurde für 2010 und 2015 von der BNetzA ermittelt. Kann für 2006 nicht nacherhoben werden, da den Netzbetreibern die entsprechenden Daten für die Bodenklassen nicht vorliegen. Die BNetzA müsste die Bodenklassen Basis 2006 zur Verfügung stellen.

---

### **Ansprechpartner:**

████████████████████  
██████████  
██████████████████  
██████████████