



STELLUNGNAHME

zum Gutachtenentwurf des WIK sowie zur Marktkonsultation zur „Bestimmung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors“ am 16.01.2017 in Bonn

I. Einleitung

Die GEODE bedankt sich für die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gutachtenentwurf des WIK sowie zur Marktkonsultation zur „Bestimmung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors“ am 16.01.2017 in Bonn. Der generelle sektorale Produktivitätsfaktor (GSP) wurde für die erste und zweite Regulierungsperiode durch die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) vorgegeben (erste Regulierungsperiode: 1,25 % p.a., zweite Regulierungsperiode: 1,5 % p.a.). Ab der dritten Regulierungsperiode ist der GSP gemäß § 9 Absatz 3 Satz 1 ARegV nunmehr „nach Maßgabe von Methoden, die dem Stand der Wissenschaft entsprechen“, zu ermitteln. Dazu regelt § 9 Absatz 3 Satz 2 ARegV weiterhin, dass die Ermittlung „unter Einbeziehung der Daten von Netzbetreibern aus dem gesamten Bundesgebiet für einen Zeitraum von mindestens vier Jahren“ zu erfolgen hat. Die Bundesnetzagentur (im Folgenden BNetzA) hat hierzu ein Gutachten zur methodischen Bestimmung der WIK GmbH in Auftrag gegeben, welches am 16.12.2016 veröffentlicht wurde. Das Gutachten stellt die möglichen methodischen Ansätze dar, ohne allerdings konkrete Berechnungen und ein Ergebnis vorzustellen. Am 16.01.2017 führte die BNetzA eine Marktkonsultation zur Diskussion des Gutachtens durch, in deren Folge nun Stellung zu nehmen ist. Die Berechnung eines konkreten Wertes soll in diesem Jahr zunächst nur für die Gasversorgungsnetze erfolgen. Nachfolgend finden Sie die kritischen Anmerkungen der GEODE zu der beabsichtigten Methodenwahl zur Bestimmung des GSP.



II. Kritikpunkte am bisherigen Vorgehen

1. Unmöglichkeit einer reinen Methodendiskussion

Auch wenn die frühzeitig erfolgte Einbeziehung der Branche grundsätzlich begrüßenswert ist, erscheint eine reine Methodendiskussion zur zukünftigen Ausgestaltung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors als unzureichend. Es ist davon auszugehen, dass auch die Gutachter der BNetzA nicht der Auffassung sein dürften, es ließe sich „wissenschaftlich abstrakt“ die „richtige Methode“ ermitteln, die anschließend lediglich mit den entsprechenden Daten zu versehen ist, um den Produktivitätsfaktor zu ermitteln. Vielmehr begründet sich die Robustheit einer gewählten Methode gerade auch aus den Ergebnissen, die sich folgerichtig erst unter Hinzuziehung der konkreten (Unternehmens-)Daten gewinnen lassen. Dies gilt im vorliegenden Maße insbesondere deswegen, da zwei sehr unterschiedliche Methoden zur Auswahl stehen. Es wäre beispielsweise nicht plausibel, wenn in beiden Methoden – nach entsprechender Spezifizierung der Details – erheblich unterschiedliche Ergebnisse auftreten würden. Daher fordert die GEODE ausdrücklich eine Wiederholung der Grundsatzdiskussion (auch) zur Methodik, nachdem die Ergebnisse aus den jeweiligen Methoden veröffentlicht wurden.

Aus diesem Grunde reduziert sich die aktuelle Stellungnahme auch auf einzelne Aspekte, die sich bereits jetzt als fehlerhaft darstellen. Eine ausführliche Diskussion der Methoden erfolgt zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

2. Kontinuität der Stützpunkte

Bei der Berechnung einer Produktivitätsentwicklung nach der Malmquist-Methode kommt der Vergleichbarkeit der Daten zwischen den jeweiligen Stützpunkten eine erhebliche Bedeutung zu. Dies gilt für Veränderungen in der Struktur und Anzahl der betrachteten Unternehmen sowie für erfolgte Definitionsänderungen bei den Outparametern.

a) Definitionsänderungen bei Strukturparametern

Bei diversen Strukturparametern hat sich entweder die Definition zwischen der ersten und zweiten Regulierungsperiode geändert oder die Berechnungen mussten im Nachhinein aufgrund von Gerichtsurteilen angepasst werden. Das WIK schlägt im aktuellen Gutachten vor, dass sowohl das Modell der ersten als auch das Modell der zweiten Regulierungsperiode verwendet werden soll. Insofern sind alle Daten die in der ersten Periode zur Parameterbildung verwendet wurden auch für die zweite Regulierungsperiode relevant und umgekehrt. Die Gutachter gehen allerdings nicht auf mögliche Probleme der Vergleichbarkeit ein. Aktuelle wis-



senschaftliche Gutachten (beispielsweise von Polynomics gemeinsam mit der Jacobs University) zeigen, dass geänderte Datendefinitionen einen erheblichen Einfluss auf den aus diesen Daten abgeleiteten (vermeintlich) gemessenen technischen Fortschritt haben. Bezogen auf die Benchmarkingrechnungen der ersten und zweiten Regulierungsperiode sind hierbei im Strombereich insbesondere die Veränderung beim Einbezug der Straßenbeleuchtung im Zuge der Ermittlung der Anschlusspunkte und im Gasbereich die veränderte Berechnungsmethode zum Rohrvolumen genannt. Ob und in welcher Form eine entsprechende Korrektur der verwendeten Daten durch die Gutachter erfolgt ist bzw. im Zuge der weiteren Berechnungen noch erfolgen soll, ist bisher nicht ersichtlich.

b) Strukturelle Veränderungen der Unternehmen

Die am 16.01.2017 von den Gutachtern präsentierten und im Nachgang hierzu veröffentlichten Folien enthalten auf Folie 16 die Aussage, dass nur „Netzbetreiber, die in beiden Effizienzvergleichen vorkommen“ berücksichtigt wurden. In diesem Zusammenhang und nach der hierzu an diesem Tage geführten Diskussion ist unklar geblieben, wie konkret der Gutachter mit zwischen den Stützpunkten erfolgten Netz- bzw. Unternehmenszusammenschlüssen und –abspaltungen umgegangen ist bzw. ob aus diesen teilweise erheblichen strukturellen Veränderungen der Input- und Outputdaten Verzerrungen in den durchgeführten Rechnungen aufgetreten sind bzw. im weiteren Verlauf der Rechnungen zu erwarten sind.

c) Anzahl der Unternehmen

Fraglich ist auch, ob nach erfolgter Ausreißerbereinigung dann überhaupt eine für die deutsche Netzwirtschaft statistisch signifikante Anzahl von Stützpunkten vorhanden ist. Dies folgt auch daraus, da offensichtlich nur Unternehmen aus dem regulären Verfahren für die Betrachtung herangezogen werden sollen. Dies kann insbesondere vor dem Hintergrund nicht überzeugen, da – wie zuvor unter b) ausgeführt – die Anzahl der beobachteten Unternehmen bereits erheblich wegen der Veränderungen bei den betroffenen Netzbetreibern in Bezug auf die maximal drei Beobachtungspunkte eingeschränkt ist. Mit einer derart kleinen Anzahl an Unternehmen können keine statistisch validen Aussagen getroffen werden.

3. Regulatorische Einflüsse auf „Einstandspreisentwicklung“

Insbesondere der Verlauf der Diskussion am 16.01.2017 in Bonn hat zu Tage treten lassen, dass – jedenfalls derzeit – noch erhebliche Defizite mit Blick auf die zugrunde gelegten Unternehmensdaten zur Bestimmung der Einstandspreisentwicklung vorhanden sind. Auffällig war in der Diskussion, dass den anwesenden Gutachtern vom WIK jeweils nicht gegenwärtig war,



welchen erheblichen regulatorischen Eingriffen und Prozessen die untersuchten Daten unterliegen. Vielmehr wurde der Eindruck erzeugt, die Gutachter würden alle Zahlen als empirische Daten ohne ein kritisches Hinterfragen ihrer Untersuchung in der von der BNetzA übermittelten Form zugrunde legen. Dies ist im Bereich der Regulierung jedoch nicht möglich: Es handelt sich um Unternehmensdaten, die nicht empirisch, sondern im Wesentlichen normativ zustande kommen.

Nachfolgend soll an einigen Beispielen dargestellt werden, welche erheblichen Einflüsse diese normativen Einflüsse auf die Untersuchung haben. Von den Gutachtern des WIK wurde im Termin am 16.01.2017 auch zu einzelnen Punkten eingeräumt, diese Effekte würden – fälschlicherweise – eine Produktivitätssteigerung anzeigen, obwohl sie auf gänzlich anderen Effekten beruhen.

a) Unterschiedliche Herangehensweisen in der Kostenprüfung

Unabhängig von der Fragestellung, inwieweit die Kostenprüfung von den einzelnen Regulatorischen Behörden (BNetzA und Landesregulierungsbehörden) gegenüber allen Netzbetreibern in vergleichbarer Art und Weise durchgeführt wurde, ist es offensichtlich, dass sich die Prüfungsmethodik der drei zu untersuchenden Stützpunkte erheblich unterscheidet. Als Beispiel sei auf die Prüfung des Umlaufvermögens verwiesen. In der Kostenprüfung, die der Festsetzung der Erlösobergrenzen jeweils vorausgeht, wurde das aus den Tätigkeitsbilanzen übernommene Umlaufvermögen nach unterschiedlichen Maßgaben geprüft und gekürzt. Die Höhe des anerkannten Umlaufvermögens ist dabei von Periode zu Periode zurückgegangen. Soweit hier keine Bereinigung der Zahlenwerte erfolgt oder eine sonstige Korrektur vorgenommen wird, würde dieser Effekt fälschlicherweise als erhöhte Produktivität abgebildet.

b) Veränderung Wagniszuschläge/EK-Zinssatz

Eine ähnliche Konsequenz ergibt sich auch für die Veränderung der Eigenkapital-Zinssätze. Auch diese haben im Verlaufe der Regulierungsperioden eine Absenkung erfahren. Insbesondere erfolgte eine erhebliche Reduzierung der Zinssätze für die 3. Regulierungsperiode. Auch dieser Effekt würde – ohne Korrektur – als Produktivitätssteigerung erkannt werden und entsprechend in den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor einfließen. Damit würde die vorgenommene Absenkung der Eigenkapitalverzinsung durch einen entsprechend erhöhten Produktivitätsfaktor sogar noch in die Zukunft fortgeschrieben. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Vorgehen nicht zu korrekten und belastbaren Ergebnissen führen kann.



c) Umgang mit volatilen Kosten (z. B. Verlustenergie)

Unklar ist auch, wie die Gutachter mit sogenannten volatilen Kosten – wie etwa den Kosten zur Beschaffung der Verlustenergie – gemäß § 11 Abs. 5 ARegV umgehen wollen. Diese Kosten unterliegen starken Schwankungen, weswegen sich der Verordnungsgeber entschieden hat, sie als sog. volatile Kosten aus dem System der Anreizregulierung mit einem Budgetansatz, herauszunehmen. Die volatilen Kostenanteile werden daher jährlich neu ermittelt und führen zu einer Anpassung der Erlösobergrenze nach § 4 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 ARegV. Folgerichtig stellt sich die Frage, wie mit derart schwankenden Kosten, deren Preisentwicklung gerade nicht in Abhängigkeit mit der Produktivität der Netzbetreiber steht, bei der Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors umzugehen ist.

Ohnehin werden diese Kosten sehr stark normativ überlagert: So gehen nicht die tatsächlichen Kosten in die Erlösobergrenzen bzw. die Kosten des Basisjahres ein, sondern ein aus Börsendaten ermittelter Durchschnittswert. Zusätzlich ist es in der Vergangenheit zu – sogar jeweils voneinander abweichenden – Kürzungen sowohl bei der Verlustenergiemenge als auch beim –preis gekommen. Letzteres gilt im Übrigen auch für andere Kostenarten. Im Termin am 16.01.2017 konnten die Gutachter keine Antwort geben, wie mit diesen regulatorischen Effekten umgegangen werden soll.

4. Beachtung exogener Faktoren

Ergänzend zu der bisher geäußerten kritischen Würdigung des Gutachtens sollte die Bedeutung weiterer Faktoren – sowohl bei der Bestimmung der Outputparameter als auch bei der allgemeinen Aussagekraft eines Kennzahlenvergleichs – unterstrichen werden. Basierend auf dem Bewertungsdreieck des Gutachtens haben neben der Methodik und dem Stützintervall insbesondere die Daten eine hohe Relevanz. Die Datenbasis sollte sowohl vom Dateninhalt als auch von der Datenqualität her eng mit der Bedeutung für die Netzwirtschaft verwoben sein.

Die Parameter für die Bestimmung der Produktivitätssteigerungen der Netzbetreiber sind aus unserer Sicht kritisch hinsichtlich ihrer Aussagekraft zu hinterfragen. Es ist zu befürchten, dass die angesetzten Outputparameter in der derzeitigen Ausgestaltung die tatsächlichen Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigen. Zwar haben sich diese absoluten Kenngrößen in den Effizienzberechnungen bewährt, dennoch sollten weitere Faktoren für die Bemessung von Produktivitätsentwicklungen berücksichtigt werden. Hierzu zählt insbesondere die Erfassung der zeitgleichen Höchstlast nicht nur auf den Umspannebenen, sondern auch auf den



Leitungsebenen oder die geographische Fläche. Durch eine detaillierte Ausgestaltung werden sowohl die Berechnungsmethodik als auch die Resultate weiter validiert.

Insbesondere die Last (im Gas) ist stark von exogenen witterungsbedingten Veränderungen abhängig, welche von Netzbetreibern nicht beeinflusst werden können. Es ist daher zu vermeiden, dass eine Veränderung der *zeitgleichen Jahreshöchstlast aller Ausspeisungen* aufgrund der Witterung oder extremer Wetterbedingungen zwischen den Stützjahren als positive oder negative Produktivitätsentwicklung falsch interpretiert wird.

Des Weiteren sollten aus unserer Sicht weiterführende spezifische Kenngrößen wie etwa Lastdichte oder Netzdichte (dann bei einer Gegenüberstellung spezifischer Kostenkennzahlen) einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Durch Regressionsanalysen sollten die möglichen zusätzlichen Erklärungsbeiträge dieser Parameter zumindest erfasst werden, um die Vergleichbarkeit und Transparenz des Benchmarks in den verschiedenen Stützintervallen möglicherweise zu steigern.

III. Fazit

Die GEODE fordert unter Berücksichtigung der aufgeworfenen Fragestellungen eine erneute Diskussion mit den betroffenen Wirtschaftskreisen zur Methodenwahl, sobald konkrete (erste) Berechnungsergebnisse vorliegen. Wie bereits aufgezeigt, ist eine abstrakte Methodenwahl bei derart komplexen statistischen und stochastischen Fragestellungen nicht möglich. Die Belastbarkeit einer gewählten Methode hängt auch davon ab, inwieweit die (bisherigen) Ergebnisse plausibel erscheinen. Dies gilt umso mehr, wenn – wie vorliegend – zwei völlig unterschiedliche Methoden zur Anwendung kommen können.

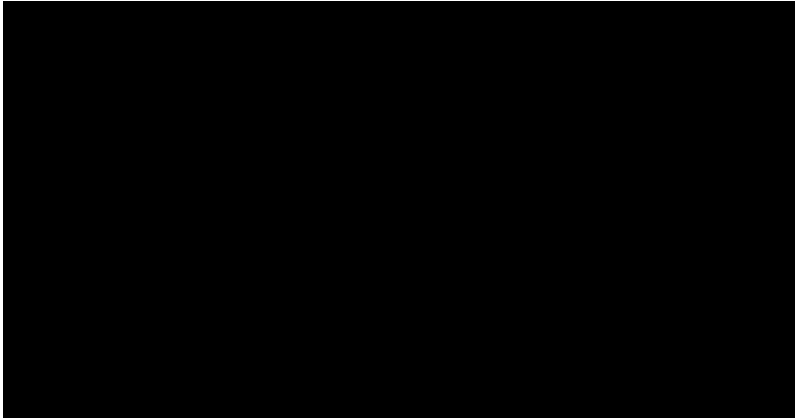
Der bisherige Verlauf der Diskussion hat gezeigt, wie wichtig die Einbeziehung der Branche ist, da offensichtlich viele auftretende Probleme, die sich aus der praktischen Umsetzung der Regulierung ergeben, von den Gutachtern (jedenfalls bisher) nicht ausreichend beachtet wurden.

Die GEODE behält sich vor, noch weitergehende Ausführungen zu den einzelnen Methoden, insbesondere auch zur angekündigten Finalisierung des Gutachtens des WIK vorzulegen.



Selbstverständlich stehen wir auch gern für eine Abstimmung zur Verfügung.

Berlin, 06.02.2017



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 1.000 direkte und indirekte Mitgliedsunternehmen in vielen europäischen Ländern, davon 150 in Deutschland.