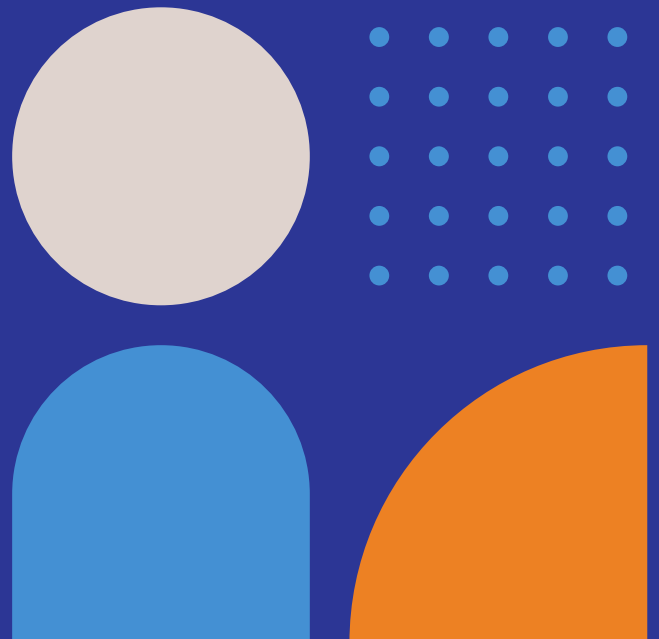


Stellungnahme zum
Konsultationsentwurf zur Festlegung
von Vorgaben für die Erhebung von
Daten zur Ermittlung des generellen
sektoralen Produktivitätsfaktors für
Betreiber von Gasversorgungsnetzen
für die fünfte Regulierungsperiode in
der Anreizregulierung (BK4-26-001)

Stuttgart, 25.03.2026



Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Zusammenfassung.....	1
2	Generelle Einordnung der Datenerhebung in den NEST-Prozess.....	4
3	Grundsätzliche Anmerkungen zur konsultierten Datenerhebung.....	5

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

1 Einleitung und Zusammenfassung

Die Beschlusskammer 4 (BK4) der Bundesnetzagentur hat die Konsultation zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors (Xgen) für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode in der Anreizregulierung (BK4-26-001) eingeleitet. Eine Stellungnahme zu diesem Festlegungsentwurf ist bis zum 25. März 2026 möglich. Gerne nehmen wir diese Möglichkeit wahr.

Hintergrund

Bereits in der dritten und vierten Regulierungsperiode gab es Datenerhebungen zur Ermittlung des Xgen Gas. Die Natur der Datenerhebung ändert sich zur fünften Regulierungsperiode jedoch grundlegend. In den vergangenen Regulierungsperioden wurde sowohl ein Malmquist-Index wie auch ein Törnqvist-Index zur Bestimmung des Xgen ermittelt. Datenerhebungen in der Vergangenheit haben sich primär auf den Törnqvist-Index bezogen. Der Malmquist-Index setzt auf den Daten des Effizienzvergleichs auf, insofern liegen die benötigten Daten dort im Grundsatz bereits vor.

Im Zuge des NEST-Prozesses ist die Regulierung der deutschen Energienetzbetreiber zur fünften Regulierungsperiode Änderungen unterworfen. In der Festlegung RAMEN Gas (GBK-25-01-2#1) wurde festgelegt, dass Verbraucherpreisänderung und Xgen zukünftig nur noch auf OPEX angewandt werden. In der Methodenfestlegung Xgen (GBK-24-02-3#4) wurde festgelegt, dass ab der fünften Regulierungsperiode eine ausschließliche Ermittlung des Xgen durch den Malmquist-Index („nominaler Malmquist-Index“) erfolgen soll. Der Törnqvist-Index soll also ersatzlos entfallen, während der Malmquist-Index weiterhin auf Grundlage der nominellen Aufwandsparameter TOTEX und sTOTEX ermittelt werden soll.

Zum jetzigen Zeitpunkt liegen vier Datenpunkte für die vergangenen Effizienzvergleiche mit den Basisjahren 2006, 2010, 2015 und 2020 vor. Ein Datenpunkt für den Effizienzvergleich der bevorstehenden fünften Regulierungsperiode mit dem Basisjahr 2025 wird zum Zeitpunkt der Ermittlung des Xgen Gas ebenfalls vorliegen. Der Datenpunkt eines Netzbetreibers eines Basisjahres umfasst sowohl die Strukturparameter des Gasnetzes wie auch die beiden Aufwandsparameter (Kostenparameter) TOTEX und sTOTEX. Beim Malmquist-Index in der Durchführung der Bundesnetzagentur werden jeweils zwei aufeinander folgende Perioden verglichen. Das Ergebnis entsteht sodann durch eine Mittelwertbildung über die Einzelergebnisse. Hierfür werden für die aneinander angrenzenden Basisjahre Struktur- und Aufwandsparameter verglichen. In der vierten Regulierungsperiode wurde für den Malmquist-Index der Gasnetzbetreiber bereits eine ergänzende Datenerhebung durchgeführt (Beschluss BK4-21-063). Laut Bundesnetzagentur war das Ziel dabei einerseits die Datengrundlage generell zu überprüfen und andererseits die Erhebung von konsistenten Strukturparametern für aneinander angrenzende

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

Basisjahre durchzuführen. Letzteres war durch sich unterscheidende Definitionen einiger Strukturparameter zwischen den Effizienzvergleichen bedingt.

Anlass der vorliegenden Datenerhebung

Die Datenerhebung des vorliegenden Konsultationsentwurfs bezieht sich ausschließlich auf die Aufwandsparameter. Bis einschließlich zur vierten Regulierungsperiode (Basisjahr 2020) sei laut Bundesnetzagentur die intertemporale Vergleichbarkeit der Aufwandsparameter durch eine im Wesentlichen unveränderte Methodik zur Bestimmung des Ausgangsniveaus im Rahmen der ARegV und GasNEV gewährleistet gewesen. Da für die Bestimmung der Aufwandsparameter des Basisjahres 2025 jedoch die Festlegungen der Großen Beschlusskammer aus dem NEST-Prozess (RAMEN Gas, GasNEF, Effizienzvergleich Gas, KANU 2.0, sowie die noch erfolgende Festlegung BRÜCKEN) anstatt der auslaufenden ARegV und GasNEV herangezogen werden, sei die intertemporale Vergleichbarkeit der Aufwandsparameter zwischen den Basisjahren 2020 und 2025 (Periode RP45) nicht ohne Weiteres gewährleistet. Die Beschlusskammer erwäge, die Aufwandsparameter für den Periodenvergleich RP45 (Basisjahr 2020 auf Basisjahr 2025) u.a. durch die konsultierte Datenerhebung intertemporal vergleichbar zu machen. Zusätzlich könnten hierfür auch die der Bundesnetzagentur bereits aus den Kostenprüfungsverfahren und Überleitungsrechnungen der Jahre 2020 und 2025 vorliegende Daten herangezogen werden.

Neben dem Festlegungsentwurf stellt die BK4 Datendefinitionen zur geplanten Datenerhebung sowie zwei Erhebungsbögen zur Konsultation. Der erste EHB bezieht sich auf Daten aus dem Basisjahr 2020 und umfasst Abfragen zu Kosten und Erlösen aus Vereinbarungen zu Versorgungsleistungen (TAB E_VL), dem Rückstellungsspiegel für Versorgungsleistungen (B1a_RSt_VL), Rückstellungen in Bezug auf Netzstilllegungen (B1b_Rst_BRÜCKEN), zu den geleisteten Anzahlungen und Anlagen im Bau des Sachanlagevermögens (D3a_WAV_AnlagenImBau), sowie geleisteten Baukostenzuschüsse, Netzanschlusskostenbeiträge und Investitionszuschüsse (D3b_WAV_geleistete_BKZ_NAKB_IZ). Der zweite EHB bezieht sich auf das Sachanlagevermögen aus der Kostenprüfung 2025 in Verbindung mit Fragen zu den vom Netzbetreiber aktuell gewählten Abschreibemodalitäten gemäß KANU 2.0.

Die Abgabefrist für die geplante Datenerhebung soll am 1. August 2026 enden.

Zusammenfassung der zentralen Punkte der Netze BW**Grundsätzlicher methodischer Einwand gegen die Bestimmung des Xgen**

Die Netze BW hält an ihrer bereits zur Methodenfestlegung Xgen vertretenen Einschätzung fest, dass der ab der fünften Regulierungsperiode vorgesehene nominale Kosten-Malmquist grundsätzlich keine valide Bestimmung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors ermöglicht. Hintergrund ist insbesondere, dass Verbraucherpreisänderung und Xgen künftig nur noch auf OPEX angewandt werden sollen, der nominale Malmquist-Index jedoch weiterhin auf nominalen TOTEX- und sTOTEX-Daten beruht und damit auch Kapitalkosten erfasst. Zu den in TOTEX und sTOTEX enthaltenen Inputpreisen des Kapitals zählen insbesondere die regulatorisch festgelegten Eigenkapitalzinssätze, deren historischer Rückgang die Ermittlung der Einstandspreisentwicklung der Betriebskosten des Netzbetriebs zum Nachteil der Netzbetreiber

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

verzerrt. Die Netze BW hält daher weiterhin einen modifizierten Törnqvist-Index, einen modifizierten Malmquist-Index oder einen OPEX-basierten Malmquist-Index für methodisch überlegen.

Hinzu kommt, dass die Bundesnetzagentur in der Methodenfestlegung Xgen den Datenerhebungsaufwand ausdrücklich als Nachteil des Törnqvist-Index thematisiert, während dem nominalen Malmquist-Index kein zusätzlicher Erhebungsaufwand unterstellt wurde. Der vorliegende Festlegungsentwurf zeigt jedoch, dass die Bundesnetzagentur in der praktischen Umsetzung sehr wohl einen zusätzlichen Datenerhebungsaufwand beim Malmquist-Index als erforderlich erachtet. So sieht die Bundesnetzagentur selbst bei der konsultierten Datenerhebung „seitens der Behörde einen beträchtlichen personellen und zeitlichen Aufwand“ (S. 11 Festlegungsentwurf). Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass die Bewertung von Malmquist-Index und Törnqvist-Index in der Methodenfestlegung Xgen fehlerbehaftet war.

Begründung der vorliegend konsultierten Datenerhebung unzureichend

Die vorliegend konsultierte Datenerhebung ist unzureichend begründet. Die Bundesnetzagentur weicht mit der beabsichtigten Korrektur bzw. Überführung der Aufwandsparameter 2020 in eine mit 2025 vergleichbare Logik von ihrer bisherigen Verwaltungspraxis zur Anpassung von Kostendaten bei der Ermittlung des Xgen ab. In früheren Festlegungen hat die Bundesnetzagentur Datenkorrekturen bei regulatorisch bedingten Sondereffekten, bei Änderungen des Aufsichtsregimes, bei erkennbar eingeschränkter Repräsentativität der Datengrundlage und bei Änderungen der Kostenprüfungspraxis regelmäßig abgelehnt und eine Anpassung sogar als mit der Funktion des Xgen unvereinbar angesehen. Der vorliegende Konsultationsentwurf legt nicht dar, nach welchem allgemeinen Prinzip die Behörde nunmehr zu einer abweichenden Bewertung gelangt.

Eine Begründung muss vorliegend das allgemeine Prinzip erläutern, unter welchen Umständen die Behörde eine Anpassung von Kostendaten zur Ermittlung des Xgen als notwendig ansieht und unter welchen Umständen sie dies als entbehrlich ansieht. Sie muss die materiellen Unterschiede, die zur abweichenden Bewertung im vorliegenden Fall führen, erläutern. Das Fehlen einer solchen Begründung kann nur als Begründungsdefizit für eine Datenanpassung im vorliegenden Kontext gewertet werden. Dieses Begründungsdefizit erstreckt sich dann auch unmittelbar auf die vorliegend konsultierte Datenerhebung.

Fehlende Kriterien für die spätere Verwendung erhobener Daten

Der Konsultationsentwurf beschränkt sich bislang darauf, dass die Behörde eine Neuberechnung der Aufwandsparameter in Erwägung ziehe, ohne die späteren Entscheidungsmaßstäbe zu benennen. Ohne ex ante festgelegte Kriterien besteht das Risiko, dass erhobene Daten nur selektiv und ergebnisorientiert verwendet werden. Erforderlich ist daher – auch unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung etablierter wissenschaftlicher Standards – eine grundsätzliche Beschreibung, nach welchen Maßstäben die Behörde später entscheiden wird, ob und in welchem Umfang erhobene Daten in eine Neuberechnung der Aufwandsparameter eingehen. Konkrete Mindestanforderungen an einen solchen ex-ante Kriterienkatalog werden in Abschnitt 3 näher dargestellt.

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

Erhebungs- und Umsetzungsaufwand ist von der Bundesnetzagentur konsistent zu bewerten

Die Bundesnetzagentur hat in der Vergangenheit den Erhebungs- und Umsetzungsaufwand regelmäßig gegen zusätzliche Datenerhebungen und Datenkorrekturen im Xgen-Kontext angeführt. Auch insoweit fehlt bislang eine konsistente Begründung. Wenn sie nunmehr selbst eine ergänzende Datenerhebung und eine mögliche Korrektur der Aufwandsparameter für erforderlich hält, kann dieser Aufwand jedenfalls nicht mehr ohne Weiteres gegen die von der Netze BW vorgeschlagenen alternativen methodischen Ansätze ins Feld geführt werden.

2 Generelle Einordnung der Datenerhebung in den NEST-Prozess

Eine valide Bestimmung des Xgen ist inhaltlich wie rechtlich geboten. Validität bedeutet dabei, dass der Xgen das misst, was er messen soll.

Die Netze BW hält an ihrer Einschätzung fest, dass der nominale Kosten-Malmquist ab der fünften Regulierungsperiode grundsätzlich keine valide Bestimmung des Xgen ermöglicht. Der Hauptgrund hierfür ist, dass VPI-Änderung und Xgen künftig die Betriebskosten des Netzbetriebs um die Einstandspreis- und Produktivitätsentwicklung anpassen sollen. Die Bestimmung des Xgen durch den nominalen Malmquist-Index auf Grundlage der nominalen TOTEX/sTOTEX enthält demgegenüber auch Kapitalkosten. Zu den in den TOTEX/sTOTEX enthaltenen Inputpreisen des Kapitals zählen insbesondere die regulatorisch festgelegten Eigenkapitalzinssätze. Diese Zinssätze sind historisch stark gefallen. Hierdurch wird die Ermittlung der Einstandspreisentwicklung der Betriebskosten des Netzbetriebs zum Nachteil der Netzbetreiber verzerrt (vgl. ausführlich die Stellungnahme der Netze BW vom 18. August 2025 zur Methodenfestlegung Xgen, u.a. S. 6 ff.).

Die Netze BW hat in ihrer Stellungnahme zur Methodenfestlegung Xgen drei konkrete Vorschläge aufgezeigt, wie diese Verzerrung vermieden werden kann: durch die Berechnung eines modifizierten Törnqvist-Index, eines modifizierten Malmquist-Index und eines OPEX-basierten Malmquist-Index („OPEX-Xgen“), wie er von der Bundesnetzagentur selbst vorgeschlagen, letztlich jedoch zugunsten des nominalen Malmquist-Index verworfen wurde. Die Netze BW hält weiterhin daran fest, dass diese drei Ansätze dem nominalen Kosten-Malmquist für die Bestimmung des Xgen ab der fünften Regulierungsperiode deutlich überlegen sind, da sie eine höhere Validität aufweisen (vgl. ausführlich die Stellungnahme der Netze BW vom 18. August 2025 zur Methodenfestlegung Xgen, u.a. S. 6 ff.).

Im Hinblick auf den modifizierten Törnqvist-Index ist ergänzend festzuhalten, dass die Bundesnetzagentur in ihrer vergleichenden Bewertung des Törnqvist-Index gegenüber dem Malmquist-Index für die zukünftige Bestimmung des Xgen die Vorteile einer fortgesetzten Ermittlung des Törnqvist-Index (Methodenpluralität, Möglichkeit zur Trennung von Einstandspreis- und Produktivitätsentwicklung) nicht hinreichend berücksichtigt und seine vermeintlichen Nachteile überbetont hat. Einer dieser vermeintlichen Nachteile war der höhere Datenermittlungsaufwand des Törnqvist-Index. Einen zusätzlichen Datenerhebungsaufwand hat die

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

Bundesnetzagentur beim nominalen Malmquist-Index demgegenüber nicht konstatiert. Der vorliegende Festlegungsentwurf zeigt jedoch, dass die Bundesnetzagentur in der praktischen Umsetzung sehr wohl einen zusätzlichen Datenerhebungsaufwand beim Malmquist-Index als erforderlich erachtet. So sieht die Bundesnetzagentur selbst bei der konsultierten Datenerhebung „seitens der Behörde einen beträchtlichen personellen und zeitlichen Aufwand“ (S. 11 Festlegungsentwurf). Den Aufwand bzgl. der zugehörigen Datenplausibilisierung sieht sie als so beträchtlich an, dass aus ihrer Sicht die Daten bereits zum 1. August 2026 erhoben werden müssen. Der Xgen muss jedoch erst zum 31. Dezember 2027 festgelegt werden, also 17 Monate später. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass die Bewertung von Malmquist-Index und Törnqvist-Index in der Methodenfestlegung Xgen fehlerbehaftet war (vgl. Stellungnahme der Netze BW vom 18. August 2025 zur Methodenfestlegung Xgen, S. 6 ff. und S. 40 ff.).

Die in diesem Abschnitt geäußerte Kritik bezieht sich auf die methodischen Prämissen, unter denen der vorliegende Festlegungsentwurf konsultiert wird. Die nachfolgenden Ausführungen gehen jedoch davon aus, dass die Prämissen der Methodenfestlegung Xgen zugrunde zu legen sind. Im Folgenden wird also von der Ermittlung eines nominalen Malmquist-Index auf Basis der nominalen TOTEX und sTOTEX ausgegangen.

3 Grundsätzliche Anmerkungen zur konsultierten Datenerhebung

Die nachfolgenden Anmerkungen betreffen die Begründung der konkret konsultierten Datenerhebung, insbesondere die Frage, aus welchen Gründen die Bundesnetzagentur im vorliegenden Fall von ihrer bisherigen Verwaltungspraxis zur Anpassung von Kostendaten bei der Ermittlung des Xgen abweicht.

Notwendigkeit intertemporaler Vergleichbarkeit: Bruch mit der bisherigen Beurteilungspraxis

Eine valide Bestimmung des Xgen stellt Voraussetzungen an die verwendete Datengrundlage. Bei einer rein vergangenheitsorientierten Ermittlung, wie die Bundesnetzagentur sie durchführt, ist die Vergleichbarkeit innerhalb des die Datengrundlage umfassenden Berechnungszeitraums notwendig. Ebenso notwendig ist die Vergleichbarkeit bzw. Repräsentativität des Berechnungszeitraums für den Anwendungszeitraum. Da für die vorliegende Konsultation nur die beiden jüngsten Datenpunkte relevant sind, steht hier die Vergleichbarkeit innerhalb der Datengrundlage im Mittelpunkt. Aus Sicht der Netze BW ist das Ziel eine stärkere Vergleichbarkeit zwischen den Aufwandsparemtern 2020 und 2025 herzustellen isoliert betrachtet methodisch nachvollziehbar, da sich von der vierten auf die fünfte Regulierungsperiode in der Tat der Regulierungsrahmen geändert hat. Es ist jedoch mehr als überraschend, dass die Bundesnetzagentur hier Handlungsbedarf sieht. Bislang hat sie Forderungen eine intertemporale Vergleichbarkeit in den Kostendaten zur Bestimmung des Xgen herzustellen, stets abgelehnt. Dies stellt einen klaren Bruch zu den bisher von der Bundesnetzagentur vertretenen Prinzipien dar.

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

In den Festlegungen Xgen Gas und Strom der vierten Regulierungsperiode im Kontext des Törnqvist-Index führt die Bundesnetzagentur jeweils wortgleich aus (Xgen Gas: S. 26f; Xgen Strom S. 28f):

„Soweit sich die Konsultationsteilnehmer darauf berufen, dass die Datengrundlage durch regulatorische Effekte, wie etwa den Beginn der Regulierung im Jahr 2006, den sog. Basisjahreffekt sowie die Mehrerlösabschöpfung verzerrt sei, ist diese Kritik weiterhin zurückzuweisen. Die Beschlusskammer verkennt nicht, dass das Jahr 2006 den Beginn der Regulierung markiert und zugleich mit Blick auf die Verteiler- und Übertragungsnetzbetreiber auch als Basisjahr der ersten Regulierungsperiode fungierte. Wie bereits ausgeführt, dient der generelle sektorale Produktivitätsfaktor dazu, im Rahmen der Erlösobergrenzenformel den VPI hinsichtlich etwaiger Besonderheiten der Netzbranche zur Einstands- und Produktivitätsentwicklung zu korrigieren. Es wäre daher mit der Funktion des Xgen als Korrekturterm grundlegend unvereinbar, wenn die Daten der Netzbetreiber gerade von solchen Effekten bereinigt würden, die für diese regulierten Unternehmen im Gegensatz zu Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, typisch sind.“

Die hier angesprochene Mehrerlösabschöpfung ist ein Umstand, der aus der Einführung der Kostenregulierung resultierte. Da die Kostenbescheide zum Start der Kostenregulierung 2006 nicht rechtzeitig vorlagen wurden von Netzbetreibern im Regelfall zunächst die Netzentgelte aus dem Jahr 2005 weitergeführt. Die Erlösdifferenz zwischen diesen Netzentgelten und den laut später erfolgtem Kostenbescheid zulässigen Netzentgelten mussten mittels Mehrerlösabschöpfung durch die Netzbetreiber rückgeführt werden. **Die Bundesnetzagentur formuliert hier sehr klar, dass solche aus der Einführung der Regulierung resultierenden „Sondereffekte“ gerade typisch für den Netzbetrieb seien und eine Bereinigung der Daten um solche Effekte mit der Funktion des Xgen unvereinbar seien.**

Die Bundesnetzagentur formuliert weiter auf S. 28 (Festlegung Xgen Gas RP4) bzw. S. 30 (Festlegung Xgen Strom RP4) sogar (wiederum wortgleich):

„Sondereffekte infolge wesentlicher Änderungen des Aufsichtsregimes oder externer Faktoren werden auch künftig auftreten. Die Beschlusskammer ist vor diesem Hintergrund weiterhin der Auffassung, dass es nicht sachgerecht ist, die Datengrundlage um Sondersachverhalte - wie etwa auch den sogenannten Basisjahreffekt - zu bereinigen.“

Selbst bei wesentlichen **Änderungen des Aufsichtsregimes** sei eine Bereinigung der Datengrundlage also nicht angebracht.

Auch wenn es bekannt und unstrittig war, dass eine Datengrundlage nicht repräsentativ für das Kalenderjahr ist, für das sie verwendet wird, sah die Bundesnetzagentur bislang von einer Datenerhebung oder gar Datenbereinigung ab: Die Netzentgelte werden im Törnqvist-Index von der Bundesnetzagentur zur Deflationierung der Umsatzerlöse herangezogen. Da die Umsatzerlöse sich auf ein ganzes Kalenderjahr beziehen, ist es wichtig, dass die hierzu herangezogenen

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

Netzentgelte ebenfalls repräsentativ für das jeweilige Kalenderjahr sind. Unter anderem im Jahr 2006 gab es bei Stromnetzbetreibern jedoch unterjährige Netzentgeltanpassungen (s.o.). Die von der Bundesnetzagentur zum Stichtag 1. April erfassten Netzentgelte aus dem Monitoringbericht sind also in diesem Fall gerade nicht repräsentativ für das Kalenderjahr. Eine Abfrage bspw. der unterjährigen Netzentgeltanpassungen verbunden mit einer entsprechenden Korrektur schloss die Bundesnetzagentur jedoch aus. Die „in Rede stehenden abgesenkten Netzentgelte [hätten sich] nur auf einen verhältnismäßig kleinen Teil des Jahres 2006 ausgewirkt haben können.“ (Festlegung Xgen Strom RP4, S. 38). Dies schloss die Behörde ohne tatsächliche quantitative Überprüfung, obwohl eine unter den Netzbetreibern durchgeführte Abfrage – u.a. in Bezug auf unterjährige Netzentgeltanpassungen – ein anderes Ergebnis zu Tage förderte und obwohl die Bundesnetzagentur im Monitoringbericht 2018 selbst die Netzentgelte des Jahres 2006 aus den genannten Gründen als „für einen Zeitreihenvergleich nur sehr eingeschränkt geeignet“ bezeichnete (S. 153).

Im Hinblick auf den Malmquist-Index führt die Bundesnetzagentur auf Seite 73 der Festlegung Xgen Strom RP4 zudem aus:

„Die Netzbetreiber verweisen darauf, dass es in den ersten beiden Regulierungsperioden vielfältige Änderungen in der Prüfpraxis der Bundesnetzagentur und der Kostenanerkennung gab, die in der Malmquist-Berechnung mit einem positiven Frontier Shift einhergehen und dass diese „regulatorische Produktivität“ ab dem Basisjahr der RP3 nicht mehr wiederholt werden könne. [...] Auch wenn es im Stromsektor von 2006 bis 2022 Änderungen gab und auch zukünftig Änderungen geben wird, sind die grundsätzlichen Aufgaben der Netzbetreiber und die Rahmenbedingungen weitgehend unverändert geblieben.“

Ein Beispiel der hier angesprochenen im Zeitverlauf geänderten Prüfpraxis war die Änderung in der Höhe der Anerkennung von Umlaufvermögen zur Bestimmung des notwendigen Betriebsvermögens zur Bestimmung der Eigenkapitalverzinsung. Während zunächst im Regelfall 1/12 der jährlichen Netzkosten bzw. Umsatzerlöse als Umlaufvermögen anerkannt wurde, wurde ab der dritten Regulierungsperiode im Regelfall nur noch 1/24 der jährlichen Netzkosten bzw. Umsatzerlöse zuerkannt. Dies führt zu einer Änderung in der zuerkannten Verzinsung im Zeitverlauf bei ansonsten gleichen Umständen. Die intertemporale Vergleichbarkeit der Aufwandsparameter ist bspw. an dieser Stelle also nicht ohne Weiteres gewährleistet. Die Auswirkungen einer Änderung der Prüfpraxis auf die Aufwandsparameter zwischen zwei Regulierungsperioden sind dabei selbstverständlich unabhängig davon, ob dies auf einen formalen Prozess wie den NEST-Prozess zurückgeht (RP4 auf RP5), oder auf eine nicht-kodifizierte Änderung (vor bzw. nach RP3 beim Umlaufvermögen). Die Bundesnetzagentur hat jedoch auch hier – ohne jede empirisch-quantitative Bestimmung der Größenordnungen – Anpassungen schlicht damit abgelehnt, dass es „von 2006 bis 2022 Änderungen gab und auch zukünftig Änderungen geben wird“.

Bislang hat die Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der Ermittlung des Xgen also konsequent und in den unterschiedlichsten Kontexten die Anpassung von Kostendaten abgelehnt. Ihre Position hierzu war geradezu absolut. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die vorliegende Situation zu einer anderen Bewertung seitens der Behörde führt. Insofern bedarf es an dieser Stelle einer

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

Begründung für die abweichende Bewertung. Die Bundesnetzagentur führt jedoch nur aus, dass aufgrund der Änderung des Regulierungssystems von ARegV und GasNEV auf die NEST-Festlegungen sich „systematische Änderungen bei den Aufwandparametern, welche einer Anpassung im Periodenvergleich RP45 bedürfen“, ergäben. Es bedürfe deshalb einer ergänzenden Datenerhebung „um den vorhandenen Datenbestand sachgerecht zu vervollständigen“ (S. 10 im vorliegenden Konsultationsentwurf). Eine inhaltliche Abgrenzung zu den oben beschriebenen Situationen, in denen die Bundesnetzagentur eine Datenanpassung selbst bei Änderungen des Aufsichtsregimes immer als entbehrlich, und sogar mit der Funktion des Xgen als unvereinbar angesehen hat, nimmt die Bundesnetzagentur nicht vor.

Eine Begründung muss vorliegend jedoch das allgemeine Prinzip erläutern, unter welchen Umständen die Behörde eine Anpassung von Kostendaten zur Ermittlung des Xgen als notwendig ansieht und unter welchen Umständen sie dies als entbehrlich ansieht. Eine solche Begründung darf nicht beliebig zwischen Törnqvist-Index und Malmquist-Index, Xgen Gas und Xgen Strom oder kodifizierten und nicht-kodifizierten Änderungen der Prüfpraxis in der Kostenprüfung unterscheiden. Sie muss die materiellen Unterschiede, die zur abweichenden Bewertung im vorliegenden und in den oben genannten vergangenen Fällen führten, erläutern. Das Fehlen einer solchen Begründung kann nur als Begründungsdefizit für eine Datenanpassung im gegebenen Kontext gewertet werden. Dieses Begründungsdefizit erstreckt sich dann auch unmittelbar auf die vorliegend konsultierte Datenerhebung.

Erhebungs- und Umsetzungsaufwand

In der Vergangenheit hat die Bundesnetzagentur insbesondere auch den in ihrer Beurteilung hohen Erhebungs- und Umsetzungsaufwand in ihrer Ablehnung von Kostendatenkorrekturen beim Xgen geltend gemacht. Dies betrifft unter anderem die Konsultationen und in der Folge geführten gerichtlichen Auseinandersetzungen zum Xgen Strom in Bezug auf den Netzentgeltdeflator. Hier hat die Behörde, wie oben bereits ausgeführt, selbst in Kenntnis der Nichtrepräsentativität der zum Stichtag 1. April 2006 erhobenen Datengrundlage für das Kalenderjahr 2006 unter anderem mit Verweis auf den Erhebungsaufwand eine zusätzliche Datenerhebung abgelehnt.

Die Bundesnetzagentur scheint nun dem Erhebungs- und Umsetzungsaufwand in ihrer Gesamtabwägung ein deutlich geringeres Gewicht beizumessen. Eine Datenerhebung und eine mögliche Korrektur der Aufwandparameter sind auch vorliegend selbstverständlich mit substanziellem Aufwand verbunden. Dies erfährt in der Abwägung der Bundesnetzagentur im konsultierten Festlegungsentwurf jedoch kein erkennbares Gewicht, obwohl die Bundesnetzagentur durch den Prozess der Datenplausibilisierung „seitens der Behörde einen beträchtlichen personellen und zeitlichen Aufwand“ bedeute (S. 11 f. Festlegungsentwurf).

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Datenabfrage kann der entstehende Aufwand jedenfalls auch keine Begründung gegen die von der Netze BW vorgeschlagenen modifizierten Törnqvist-Index bzw. modifizierten Malmquist-Index, oder den von der Bundesnetzagentur verworfenen OPEX-Xgen sein (vgl. Stellungnahme der Netze BW zur Methodenfestlegung Xgen vom 18. August 2025, u.a. S. 11 ff.). So ist bspw. der Erhebungs- und Umsetzungsaufwand einer vollständigen Anpassung der Aufwandparameter der Jahre 2020 und 2025 im nominalen Malmquist-Index nicht

Stellungnahme der Netze BW

zum Konsultationsentwurf zur Festlegung von Vorgaben für die Erhebung von Daten zur Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors für Betreiber von Gasversorgungsnetzen für die fünfte Regulierungsperiode

als geringer zu bewerten als der Aufwand der der Zinsbereinigung im modifizierten Malmquist-Index.

Ex-ante Kriterienkatalog für die tatsächliche Umsetzung einer Datenkorrektur

Es ist notwendig, dass die Behörde bereits in der Festlegung zur Datenerhebung die Prinzipien erläutert, anhand derer sie später entscheiden wird, ob bzw. in welchen Teilen die erhobenen Daten zur Neuberechnung der Aufwandsparameter eingesetzt werden. Im Konsultationsentwurf schreibt die Behörde nur, dass sie eine Neuberechnung in Erwägung ziehe. Sie führt nicht aus, auf welcher Grundlage sie später entscheiden wird, ob und inwiefern die erhobenen Daten verwendet werden. Ohne eine Beschreibung der Prinzipien, anhand derer später entschieden werden soll, inwieweit die erhobenen Daten Eingang in die Datengrundlage finden, kann die Behörde dies rein anhand ihrer Präferenzen für das gefundene Ergebnis entscheiden. Dies ist vor allem auch vor dem Hintergrund des Bruchs der vorliegenden Datenerhebung mit der bisherigen Position der Behörde zur Anpassung von Kostendaten relevant (s.o.). Eine Ad-hoc-Entscheidung welche Daten tatsächlich verwendet werden, entspricht selbstverständlich keiner wissenschaftlichen Vorgehensweise. Hierbei ist offenkundig, dass diese Beschreibung der Prinzipien im Voraus nicht in beliebiger Detailschärfe geschehen kann. Eine Beschreibung der Prinzipien selbst ist jedoch möglich und notwendig.

Eine solche Beschreibung der Prinzipien könnte sich insbesondere darauf beziehen, ob und ab welcher Größenordnung ein Effekt überhaupt als erheblich angesehen wird, wie diese Erheblichkeit bestimmt wird und in welchem Verhältnis sie zum mit der Datenerhebung und Umsetzung verbundenen Aufwand stehen muss. Ferner sollte die Behörde darlegen, ob die Entscheidung über eine Datenkorrektur vorzeichenneutral zu erfolgen hat oder ob die Wirkungsrichtung eines Effekts für ihre Berücksichtigung von Bedeutung sein soll. Ebenso ist darzulegen, ob die Auswahl der berücksichtigten Effekte allein nach materiellen Gesichtspunkten oder auch nach formalen Gesichtspunkten erfolgen soll und welche formalen Gesichtspunkte insoweit gegebenenfalls relevant sein sollen; soweit Letzteres der Fall ist, wären diese zu benennen. Schließlich ist zu erläutern, welche materiellen Gesichtspunkte für die Entscheidung über eine Datenkorrektur im Einzelnen relevant sind, insbesondere inwieweit die folgenden Gesichtspunkte relevant sind: die Verbesserung oder Verschlechterung der Repräsentativität des Berechnungszeitraums für den Anwendungszeitraum, die Verbesserung oder Verschlechterung der inhaltlichen Kontinuität der Parameter/Datengrößen, die systematische und unsystematische Unschärfen in den zu korrigierenden Daten im Verhältnis zu den Unschärfen der zur Korrektur heranzuziehenden Daten, ob regulatorisch bedingte Brüche in den Daten und anderweitig bedingte Brüche gleich oder unterschiedlich zu behandeln sind, und die Konsistenz verschiedener Datengrößen zueinander im Zeitablauf, etwa von Aufwands- und Strukturparametern.