

STELLUNGNAHME

zum Eckpunktepapier Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)

Berlin, 30.08.2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Positionen des VKU in Kürze

- › Der VKU begrüßt, dass die grundlegende Regulierungssystematik beibehalten werden soll. Das bezieht sich beispielsweise auf Basisjahre und ihnen nachgelagerte Regulierungsperioden sowie auf die Bezugnahme auf die tatsächlichen Kosten der Netzbetreiber zur Bestimmung des Ausgangsniveaus.
- › Die Neugestaltung des Regulierungsrahmens darf zu keiner strukturellen Schlechterstellung der Netzbetreiber im Vergleich zum Status quo führen. Dies würde zu Vertrauensverlust von (potenziellen) Kapitalgebern, zu Finanzierungsschwierigkeiten und höheren Kapitalkosten führen.
- › Im Falle einer Abschaffung der kalkulatorischen Gewerbesteuer droht eine substantielle Schlechterstellung der Netzbetreiber und eine erhebliche Zunahme der Komplexität und Bürokratiekosten ohne einen erkennbaren Nutzen. Dieses Vorhaben widerspricht den Zielen zur Neugestaltung der Regulierung und sollte von der BNetzA aufgegeben werden. Bei der Umstellung auf die sogenannte pagatorische Gewerbesteuer besteht vielmehr die Gefahr einer Mehrbelastung des Netznutzers durch rein steuerliche Effekte und mittelbar über steigende Fremdkapitalkosten.
- › Ein rein vergangenheitsorientierter Ansatz wird dem Anspruch "Flexibilität in der Abbildung der Kostenentwicklung" nicht gerecht. Im Rahmen der Kostenprüfung sollten gesicherte Erkenntnisse nach dem Basisjahr berücksichtigt werden können.
- › Das geplante Vorgehen bei BKZ/AKB führt ebenfalls zu einer systematischen Verschlechterung im Vergleich zum bisherigen Regulierungsrahmen. Anreize zur Vereinnahmung von BKZ/AKB würden nicht nur nicht geschaffen, sondern vielmehr Anreize zur Verminderung von BKZ/AKB gesetzt werden.

Einleitung

Die BNetzA wird in Folge des EuGH-Urteils vom 02.09.2021 die Bedingungen und Methoden für den Zugang zu den Energieversorgungsnetzen in eigener Verantwortung festlegen. Der Prozess zur Neugestaltung der Regulierung wird unter dem Titel „**Netze. Effizient. Sicher. Transformiert**“ (NEST) geführt. Im Anschluss an die Auftaktveranstaltung im Februar hat die BNetzA Expertenanhörungen durchgeführt und mit dem Eckpunktepapier „Methodenfestlegungen Ausgangsniveau“ einen weiteren Meilenstein vorgelegt.

Der VKU nimmt zu dem Eckpunktepapier wie folgt Stellung.

3. Grundsätze zur Bestimmung des Ausgangsniveaus

Kostenprüfung und Plankosten

Der VKU begrüßt, dass die grundlegende Regulierungssystematik beibehalten werden soll. Das bezieht sich bspw. auf Basisjahre und ihnen nachgelagerte Regulierungsperioden sowie auf die Bezugnahme auf die tatsächlichen Kosten der Netzbetreiber zur Bestimmung des Ausgangsniveaus. Allerdings sieht der VKU die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in diesem Rahmen. Die Herausforderungen sind derart ambitioniert, dass eine Überbetonung aus der Vergangenheit abgeleiteter Senkungsvorgaben den Herausforderungen nicht mehr gerecht werden können. Mehr Gestaltungsspielraum und mehr Blick nach vorne, das würde der Energiewende helfen.

In diesem Zusammenhang sei kritisch anzumerken, dass die Bundesnetzagentur die Anerkennung von Plankosten auch weiterhin ausschließt. Der VKU sah diese Regulierungspraxis schon in der Vergangenheit kritisch. Angesichts der Herausforderung der Energiewende gilt dies aktuell in besonderem Maße. Eine Berücksichtigung von Planansätzen wäre ein wichtiger Baustein hin zu einer zukunftsgerichteten Kostenprüfung.

Sofern die Bundesnetzagentur an ihrer Absicht festhält, sollte die Vorgabe zumindest nicht derart kategorisch und pauschal angewendet werden wie in der Vergangenheit.

- Offenkundige Kostensteigerungen nach dem Basisjahr müssen anerkannt werden, sei es aufgrund zwischenzeitlich vorliegender Ist-Kosten oder aufgrund sicher eintretender Entwicklungen, z. B. gesetzlicher Änderungen.
- Auch für deutlich zunehmende Kosten aufgrund neuer Aufgaben muss eine pragmatische Lösung gefunden werden. Eine Kürzung von Kosten wegen vermeintlicher Besonderheiten des Basisjahrs auf einen langjährigen Mittelwert ist in diesem Fall keinesfalls sachgerecht.
- Eine gesonderte Betrachtung ist auch bei Sondereinflüssen erforderlich, die in bestimmten Kostenarten zu besonders niedrigen Kosten im Basisjahr führen. Ein Beispiel hierfür wären die vorübergehend deutlich gesunkenen Reisekosten in der Coronazeit oder deutlich zunehmende Kosten aufgrund neuer Aufgaben. In solchen Fällen ist eine Hinzurechnung auf einen Mittelwert aus Vorjahreswerten keine ausreichende Lösung.

Der VKU fordert eine entsprechende Klarstellung in der Rahmenfestlegung. Ein vergangenheitsorientierter Ansatz wird im Übrigen auch dem Anspruch "Flexibilität in der Abbildung der Kostenentwicklung" nicht gerecht, den die BNetzA selbst formuliert hat.

Der VKU hat im Rahmen der Expertenanhörungen den Vorschlag eingebracht, die von der BNetzA angestrebte Flexibilität der Kostenentwicklungen mithilfe eines zweistufigen Ansatzes zu ermöglichen. Die erste Stufe dieses Vorschlags beinhaltet die im vorherigen Absatz beschriebene Herangehensweise. Nach unserer Auffassung könnten gesicherte Erkenntnisse nach dem Basisjahr im Rahmen der Kostenprüfung eine wichtige Rolle spielen, um die angestrebten Ziele des zukünftigen Regulierungsrahmens zu erreichen.

Besonderheit des Geschäftsjahres

Dass die Bundesnetzagentur die Maßgabe fortführen will, nach der Besonderheiten des Basisjahres nicht anerkannt werden, ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings hat die bisherige Prüfungspraxis regelmäßig zu unsachgemäß niedrigen Prüfergebnissen geführt, sie bedarf aus VKU-Sicht daher einer Modifikation.

Zum einen betrifft das die Nachweispflicht, dass Kosten auch künftig in entsprechender Höhe anfallen werden. Eine diesbezügliche Beweislast ist eine hohe Hürde. Hier wäre es erforderlich, dass seitens BNetzA beschrieben wird, welche Nachweise zu erbringen wären.

Des Weiteren sollte die Anwendungstiefe so spezifiziert werden, dass im Zusammenhang mit Besonderheiten des Basisjahres nur Kostenarten der oberen – allenfalls der zweiten – Gliederungsebene betrachtet werden. Kostenarten mit im Basisjahr steigenden Kosten stehen oftmals solche mit sinkenden Kosten gegenüber. Kostenänderungen können zufälliger Natur sein, oftmals geht es aber um strukturelle Änderungen z. B. betriebliche Neuorganisation, In-/Outsourcing, Änderungen bei Pachtmodellen, Automatisierung, Digitalisierung oder der Trend zu SaaS-Lösungen (Software as a Service).

Je tiefer die betrachtete Gliederungsebene ist, desto mehr kommt es zu Kürzungen zufällig oder erstmals „hoher“ Kosten, während zufällig oder erstmals „niedrige“ Kosten in dieser Höhe ins Regulierungsbudget übernommen werden. Die strukturelle Benachteiligung des Netzbetreibers verschärft sich. Bei Betrachtung einer höheren Gliederungsebene findet im Regelfall eine zumindest anteilige Saldierung statt. Zudem sinkt dadurch der Begründungsaufwand zur Abwehr ungerechtfertigter Kürzungen erheblich.

4.1 Grundsätze der Kostenermittlung

Die von der Bundesnetzagentur avisierte Fortentwicklung der Grundsätze von § 4 Abs. 4, 5 und 5a StromNEV/GasNEV wird vom VKU begrüßt. Im Zuge dessen wird folgendes vorgeschlagen:

- Die Prüfung der Aufwendungen für nicht-verbundene Dienstleister sollte sich auf die Betriebsnotwendigkeit der zugrundeliegenden Leistungen beschränken. In der Konsequenz

- kann auch eine deutliche Verschlinkung der Abfrage von Dienstleistungen im EHB erfolgen.
- Auf den sogenannten Minimalabgleich – Abgleich tatsächliche Zahlung gemäß Gewinn- und Verlustrechnung des Netzbetreibers und Erhebungsbogen über Nachweis der kalkulatorischen Kosten – sollte für die Rollen des Verpächters und verbundenen Dienstleisters verzichtet werden (siehe hierzu auch Ausführungen zu Kapitel 4.2.).
 - Die Datenerhebung sollte verschlankt werden, beispielsweise um den handelsrechtlichen Anlagenspiegel und die Übersicht der Dienstleister.

4.2 Kosten von Verpächtern und Dienstleistern

Zur Prüfung von Verpächtern und Dienstleistern strebt die Bundesnetzagentur im weiteren Verlauf der Festlegungsverfahren eine Klarstellung der künftigen materiellen Maßstäbe für die Kostenprüfung an. Die Prüfung sollte sich dabei als Ausgangspunkt an den Kosten orientieren, die beim Verpächter bzw. Dienstleister für den Netzbetrieb angefallen sind.

Die Bundesnetzagentur kündigt an, dass sie die Regelungen des § 5 Ab. 5a StromNEV/GasNEV künftig klarer fassen will. Weitere Einzelheiten fehlen. Der VKU weist schon jetzt darauf hin, dass die Maßgaben auch für die Netzbetreiber praktikabel bleiben müssen. Die Kostenanträge dürfen dadurch nicht aufwändiger werden. Eine Ausweitung des Kreises betroffener Unternehmen ist zu vermeiden.

Die Bundesnetzagentur trifft im Eckpunktepapier keine Aussage zur Frage, wann für ein verbundenes Dienstleistungsunternehmen eine erhöhte Darlegungslast in Form eines separaten Erhebungsbogens besteht. Dies ist ein wichtiger Aspekt, weil damit erheblicher Bearbeitungsaufwand beim Netzbetreiber verbunden ist. Eine Prüfung der verbundenen Dienstleister mittels eines Erhebungsbogens sollte im Sinne einer effizienten Kostenprüfung nach deren Werthaltigkeit in Bezug auf die Gesamtnetzkosten des Netzbetreibers erfolgen. Daher wird die Einführung bzw. Beibehaltung einer Aufgriffsgrenze angeregt.

Somit hat der Netzbetreiber eine Orientierung, um sich auf die von der Datenerhebung betroffenen Dienstleister vorzubereiten. Gleichzeitig wird der Aufwand sowohl bei den betroffenen Unternehmen als auch bei der Regulierungsbehörde deutlich reduziert.

Der VKU regt an, grundsätzlich auf den Minimalabgleich (siehe Ausführung zu Kapitel 4.1) für die Rolle des Verpächters und des verbundenen Dienstleisters zu verzichten. Wesentlich für die Bestimmung des Ausgangsniveaus sollten die geprüften Werte aus dem jeweiligen Erhebungsbogen als Nachweis der Kosten sein, denn diese Kosten sind einer Prüfung durch die Bundesnetzagentur hinsichtlich ihrer Betriebsnotwendigkeit und Sachgerechtigkeit unterzogen.

Ein wesentlicher Aspekt sind dabei die Kapitalkosten. Denn in die Ermittlung des Pachtentgeltes und des Dienstleistungsentgeltes finden weitestgehend die Eigenkapitalzinssätze Eingang, die im Basisjahr der jeweiligen Regulierungsperiode von der Bundesnetzagentur festgelegt wurden. Insofern würde in der Konsequenz bei einem ansteigenden Zinsniveau das tatsächlich gezahlte Entgelt unter den zukünftig anererkennungsfähigen Kosten der laufenden Kostenprüfung für die

nächste Regulierungsperiode liegen. Auch wäre ein Minimalabgleich hinsichtlich des aufwandsgleichen Kostenanteils weder sachgerecht noch im Sinne einer effizienten Kostenprüfung - es muss zulässig sein, dass sich Kosten beispielsweise durch die Erhöhung eines Leistungsumfanges oder Steigerung der Personalkosten fortentwickeln können.

Es besteht Einvernehmen, dass die Netzkosten des Verpächters hauptsächlich durch die Kapitalkosten geprägt sind. Dennoch können auch betriebsnotwendige, aufwandsgleiche Kosten entstehen. Eine Begrenzung der ansetzbaren aufwandsgleichen Kosten auf bestimmte, konkret bezeichnete Ausnahmefälle im Rahmen einer Festlegung durch die Bundesnetzagentur ist nicht sachgerecht. Sofern die Betriebsnotwendigkeit nachgewiesen werden kann, sollte eine Kostenanerkennung – unabhängig von einem Katalog – gewährleistet werden.

§ 4 Abs. 5a Sätze 4 und 5 StromNEV/GasNEV sehen eine Als-Ob-Betrachtung für Dienstleistungen von nicht verbundenen Unternehmen vor. Diese Verfahrensweise ist weder praxisgerecht noch objektiv und sollte daher keine Berücksichtigung in Festlegungen der Bundesnetzagentur finden. Der Beauftragung von externen Dienstleistern geht, insbesondere bei größeren Leistungsumfängen, ein umfangreicher Ausschreibungs- und Verhandlungsprozess zur Sicherstellung der Marktgerechtigkeit voraus. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Netzbetreiber aus Ressourcen- und Effizienzgründen nicht jedwede Dienstleistung außerhalb ihrer Kernaufgaben selbst erbringen. Insofern ist eine Als-Ob-Betrachtung kein sachgerechtes Instrument für eine Nachweisführung.

4.3 Aufwandsgleiche Kosten

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, den Effizienzgrundsatz gem. § 4 Abs., 1 StromNEV weiterhin bereits im Rahmen der Prüfung aufwandsgleicher Kosten anzuwenden. Der VKU sieht das kritisch. Damit wird das Prinzip der Anreizregulierung gleich mehrfach unterlaufen.

Der Gedanke der Anreizregulierung besteht darin, dass Netzbetreiber anhand der individuellen Effizienzvorgabe sich an die im Benchmark als effizienteste ausgewiesene Unternehmen ausrichten. Die Netzbetreiber erhalten dafür eine Zeitspanne einer Regulierungsperiode, um diese strengeren Vorgaben zu erfüllen.

Eine Kürzung aufwandsgleicher Kosten bereits in der Kostenprüfung führt zu direkten Unterdeckungen von betriebsnotwendigen Kosten, die im Rahmen der Regulierung nicht ausgeglichen werden. Sie mindern direkt die Verzinsung des Eigenkapitals. Die Netzbetreiber müssen diese vermeintlichen Ineffizienzen zusätzlich zur individuellen Effizienzvorgaben aufholen. Verstärkt wird dieser Effizienzdruck, weil das vermeintlich effiziente Vergleichsunternehmen seinerseits ebenfalls Kürzungen aufwandsgleicher Kosten hinnehmen musste. Der VKU fordert deshalb, die Maßgabe des § 4 Abs. 1 StromNEV nicht in die Rahmenfestlegung zu übernehmen.

Sollte die Bundesnetzagentur dennoch beim Grundsatz der Kürzung vermeintlich ineffizienter aufwandsgleicher Kosten bleiben, so sollte sie für den Effizienzvergleich die aufwandsgleichen Kosten ohne Kürzungen aus so genannten Partialbenchmarks anwenden. Zudem wäre in der Rahmenfestlegung zumindest klarzustellen, dass die Nachweispflicht für die Kostenkürzung durch ein

Partialbenchmark bei der Regulierungsbehörde liegt, falls der Vergleichsmaßstab aus Daten ermittelt wurde, die dem Netzbetreiber nicht zugänglich sind. Den Netzbetreiber kann hier allenfalls eine Mitwirkungspflicht treffen.

Der VKU begrüßt, dass die Bundesnetzagentur offensichtlich durch die Bezugnahme auf § 4 Abs. 1 StromNEV einen Effizienzvergleich zukünftig nur für die Elektrizitätsverteilung, nicht aber mehr für die Gasverteilung durchführen wird. Aufgrund des Transformationsprozesses und der damit einhergehenden regulatorischen Auswirkungen ist ein Effizienzvergleich strukturell vergleichbarer Netzbetreiber nicht mehr gegeben.

Bezüglich der Verlustenergie bedarf es einer Klarstellung, dass diese weiterhin als volatile Kostenanteile anerkannt werden. Erfahrungen aus der bisherigen Praxis, beispielsweise in Bezug auf die Ausschreibungen, sollten evaluiert und grundsätzlich Eingang in einem einfacheren und praxistauglicheren Prozess finden. Anforderungen im Rahmen der Energiewende, die eine Grünstellung der Verlustenergie bedingen, müssen sachgerecht berücksichtigt werden. Hierzu verweist der VKU auf seine Stellungnahme zum Eckpunktepapier zur Anpassung der Regulierung in Folge des EuGH-Urteils vom 29.02.2024.

Der von der BNetzA avisierte Katalog der nicht berücksichtigungsfähigen Positionen darf nur die Positionen enthalten, die sich tatsächlich ausgleichen. Jedoch gleichen sich beispielsweise systembedingt Mehr- und Mindermengen und Differenzenergie nicht aus. Gerade die Energiewende und die, auch von der Bundesnetzagentur gewünschte, deutliche Flexibilisierung des Verbrauchsverhaltens wird den Umfang der Bewirtschaftung der Bilanzkreise und die damit einhergehenden Be- aber auch mögliche Entlastung der Netzkunden nicht sachgerecht abbilden können. Die Zufälligkeit der sich hier ergebenden Effekte, die in der Zukunft noch stärker durch die Entwicklung an der EEX beeinflusst wird, muss einer sachgerechten Berücksichtigung zum Beispiel aus dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten unterliegen.

Vielmehr verstärkt sich derzeit die bereits in der Vergangenheit gegebene Tendenz, dass der Ausgleich von Mehr- und Mindermengen sowie Differenzbilanzkreise (negative) Auswirkungen auf die Jahresergebnisse der Netzbetreiber hat und teilweise zu einem Jahresverlust in nicht unerheblicher Höhe geführt hat.

4.4 Kapitalerhaltungskonzept

Das Mischsystem aus Nettosubstanz- und Realkapitalerhaltung soll durch ein reines Realkapitalerhaltungssystem ersetzt werden. Zur Kompensation sind dabei die Altanlagen mit ihrem eigenfinanzierten Anteil im Umstellungszeitpunkt letztmalig zu Tagesneuwerten zu bewerten. Auf dieser Grundlage erfolgt sodann die Ermittlung der kalkulatorischen Kosten.

Die Abschaffung des bisher praktizierten Mischsystems ist nach Auffassung des VKU nachvollziehbar, aber nicht vordringlich. Das System ist für beide Seiten eingespielt und ein vermeidbarer Mehraufwand entsteht in unseren Augen nicht.

Grundsätzlich begrüßt der VKU die Absicht der BNetzA durch eine Übergangsregelung bei dem Übergang auf ein reines Realkapitalerhaltungssystem mögliche Vermögensnachteile für Netzbetreiber zu vermeiden. Hierzu strebt die BNetzA in den anstehenden Basisjahren 2025 und 2026 eine letztmalige Bewertung des eigenfinanzierten Anteils der Altanlagen auf TNW-Basis an. Die sich hieraus ergebenden Restwerte sollen fixiert und entsprechend fortgeschrieben werden.

Als höchst problematisch am skizzierten Vorgehen der BNetzA erachtet der VKU, dass die kalkulatorische Eigenkapitalquote in den kommenden Basisjahren letztmals netzbetreiberspezifisch ermittelt und auf 40 % gedeckelt werden soll. Hier besteht nach Auffassung des VKU ein diametraler Widerspruch zu den in Kapitel 4.7 genannten Zielen einer pauschalen Vergütung der Kapitalkosten. Hier heißt es im Eckpunktepapier der BNetzA: „Zudem soll durch die pauschale Vergütung der Kapitalkosten ein Anreiz gesetzt werden, eine nach volkswirtschaftlichen Maßstäben effiziente Finanzierung des Unternehmens zu wählen. Bislang wählen Netzbetreiber Finanzierungsformen, die sich stark an den Detailregelungen der bisherigen Regulierung orientieren.“ Dieses Ziel wird durch die vorgeschlagene Übergangsregelung der BNetzA konterkariert.

Durch die letztmalige Bewertung des eigenfinanzierten Anteils der Altanlagen auf Tagesneuwertbasis anhand der netzbetreiberindividuellen Eigenkapitalquote besteht in den nächsten Basisjahren nach wie vor ein starker Anreiz, eine kalkulatorische Eigenkapitalquote von mindestens 40 % auszuweisen. Volkswirtschaftlich effiziente Finanzierungsstrukturen, die ein wichtiges Argument für die Einführung des WACC darstellen, können so gerade nicht erreicht werden. Vielmehr steht eine individuelle Ermittlung der Eigenkapitalquote sogar im Widerspruch zur Systematik des WACC. Ebenso widerspricht dieses Vorgehen dem Gedanken der Vereinfachung und Pauschalierung, da in den nächsten Basisjahren nochmals eine individuelle detaillierte Prüfung der Bilanzen notwendig wird. Bei Umsetzung der vorgeschlagenen Übergangsregelung würde der WACC demnach in der nächsten Kostenprüfung weder zu einer Vereinfachung des Systems noch zu effizienteren Finanzierungsstrukturen führen.

Letztendlich können sich für Gasnetzbetreiber Problematiken im Zusammenhang mit den Regelungen aus der Festlegung KANU 2.0 ergeben. Gasnetzbetreiber, die ihre Gasnetze deutlich schneller abschreiben wollen, um die Transformation ihrer Netze voranzubringen, könnten so benachteiligt werden. Dies liegt darin begründet, dass durch eine schnellere Abschreibung letztlich auch die kalkulatorischen Restwerte stark absinken. Eine ähnlich schnelle Verringerung des Abzugskapitals ist durch die langfristige Kapitalbindung nicht umsetzbar. Hinzu kommt, dass die handelsrechtliche Abbildung von KANU 2.0 aktuell vollkommen unklar ist. Entsprechend wird es für Gasnetzbetreiber, die KANU 2.0 anwenden, deutlich schwieriger die benötigte Eigenkapitalquote von 40 % für die Umsetzung der Übergangsregelung zu erreichen. Letztlich würde dies einer Bestrafung derjenigen Gasnetzbetreiber gleichkommen, die aktiv eine Transformation der Gasnetze vorantreiben.

Der VKU schlägt daher vor, die Eigenkapitalquote bei der letztmaligen Ermittlung der Tagesneuwerte der Altanlagen für die Übergangsregelung nicht individuell zu ermitteln, sondern pauschal für alle Netzbetreiber auf 40 % zu fixieren. Diese Regelung würde gleich mehrere Vorteile miteinander vereinen: Zum einen könnte so auf eine individuelle Bilanzprüfung verzichtet werden,

wodurch die gewünschten Vereinfachungen erreicht werden könnten. Zum anderen können bereits für die anstehenden Regulierungsperioden effizientere Finanzierungsstrukturen angereizt werden. Abschließend würde auch keine Benachteiligung von Gasnetzbetreibern, die die Regelungen aus KANU 2.0 umsetzen, erfolgen.

Die beabsichtigte Aufteilung des Altanlagevermögens in Rahmen der Überführung in einen einheitlichen WACC-Ansatz scheint aus Sicht des VKU nicht vollständig sachgerecht zu erfolgen. Durch die in diesem Schritt vorgesehene Deckelung des Anteils des Tagesneuwertes auf 40 % wird der eigenfinanzierte Anteil der Altanlagen im Rahmen der Verzinsung nicht real berücksichtigt. Tatsächlich werden die betroffenen Anlagen abschließend nur mit einem TNW- Anteil von 16 % als eigenfinanziert betrachtet, da das zu verzinsende Vermögen nur zu 40 % (sofern die BNetzA hier in ihrer Ermittlung nicht zu abweichenden Quoten kommt) mit dem Eigenkapitalzins verzinst wird. Dies scheint der grundlegenden Intention einer sachgerechten Überführung, die auch einen Ausgleich der zukünftigen Entwicklung des TNW im Rahmen der Überführung berücksichtigt, nicht gerecht zu werden.

4.5 Kalkulatorische Abschreibungen

Im Übrigen gilt in Bezug auf die kalkulatorischen Abschreibungen weiterhin, dass diese für jede Anlage jährlich auf Grundlage der jeweiligen betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern vorzunehmen sind. Für diesen Zweck wird die Bundesnetzagentur Anlagen mit den entsprechenden Anlagengruppen und Nutzungsdauerannahmen definieren. Im Bereich der Elektrizitätsverteilernetze werden die Anlagengruppen und Nutzungsdauerannahmen einer grundlegenden Überprüfung unterzogen.

Eine erste Analyse zeigt, dass - über alle Anlagengruppen betrachtet - ca. 95 % der Stromnetzbetreiber ihre Anlagengüter kalkulatorisch mit dem unteren Rand der Nutzungsdauer abschreiben. Daher ist eine dezidierte Stellungnahme erwünscht, welche Argumente gegen die Vereinheitlichung der Nutzungsdauern auf den unteren Rand für die Nutzungsdauern Elektrizität sprechen.

Der VKU hat der BNetzA im Vorfeld seine Vorschläge zu angestrebter Neustrukturierung der Anlagengruppen und der Nutzungsdauern zukommen lassen. Diese Vorschläge können herangezogen werden und würden im weiteren Konsultationsprozess eventuell noch konkretisiert werden. Für den VKU ist eine Abschaffung der Nutzungsdauerbandbreite daher grundsätzlich vorstellbar.

Im Zuge der praktischen Umsetzung ist eine Zusammenlegung von Nutzungsdauern i. d. R. unkritisch. Zu beachten ist jedoch, dass die Einführung neuer Betriebsmittelklassen ggf. anlagenbezogene Einzelprüfungen erforderlich macht, die einen zusätzlichen Aufwand erzeugen und zu Ungenauigkeiten führen können. Der Umstellungsprozess muss aber wirtschaftlich neutral ausgestaltet werden, gerade unter Berücksichtigung der Regelungen des Kapitalkostenabgleichs.

In mehreren Betriebsmittelgruppen gibt es das Problem, dass Komponenten mehr und mehr digitalisiert werden. Eigentlich müsste deshalb die Bandbreite der Nutzungsdauern beibehalten

und nach unten erweitert werden. Alternativ könnte man über eine zusätzliche Anlagenklasse „digitale Netztechnik“ als Sammler mit entsprechend niedriger Nutzungsdauer nachdenken.

4.6 Betriebsnotwendiges Vermögen

4.6.2 Anlagen im Bau

Anlagen im Bau und geleistete Anzahlungen zählen zum Sachanlagevermögen und sind grundsätzlich Bestandteil der Verzinsungsbasis. Bei der Ermittlung des Anfangsbestands der Anlagen im Bau und geleisteten Anzahlungen sind jedoch vorgenommene Umbuchungen in das fertiggestellte Sachanlagevermögen zu berücksichtigen und entsprechend abzuziehen.

Die BNetzA beabsichtigt, für das Jahr, in welchem Anlagen im Bau in Fertiganlagen umgebucht werden, nur noch die Bestände an Fertiganlagen der regulatorischen Verzinsung zuzuführen. Damit würde eine systematische Schlechterstellung im Vergleich zum Status quo der Regulatorik erfolgen, welche bisher auch die Verzinsung dieser Anlagen im Bau vorsieht.

Voranstehende Regulierungspraxis ist das Ergebnis höchstrichterlicher Rechtsprechung (vgl. EnVR 43/14), der zu Folge es insgesamt nicht zu Mehrfachverzinsungen komme. Der VKU bittet die BNetzA mit Blick auf zukünftig möglichst zu vermeidende Rechtstreitigkeiten, ihre Absicht unter Berücksichtigung der BGH-Rechtsprechung zu überprüfen. Dies ist auch unter dem Aspekt zu sehen, dass Anlagen im Bau für Energienetzbetreiber aufgrund der zunehmenden Komplexität und Dauer von Bauprojekten an Bedeutung gewinnen.

4.6.4 Umlaufvermögen

Das betriebsnotwendige Umlaufvermögen ist pauschal und abschließend (ohne Statuierung von Ausnahmeregelungen) in Höhe von 1/24 des geprüften Ausgangsniveaus des jeweiligen Basisjahres anerkennungsfähig.

Betriebsnotwendige Vorräte werden separat und in vollständiger Höhe anerkannt.

Die Bundesnetzagentur sieht sich in ihrem Vorschlag der Begrenzung des berücksichtigungsfähigen Umlaufvermögens auf 1/24 der Netzkosten durch eine Untersuchung der Ergebnisse der Kostenprüfung von Netzbetreibern in ihrem Zuständigkeitsbereich bestätigt. Die vorgenannte Begrenzung entspreche im Durchschnitt der zuletzt anerkannten Beträge des Umlaufvermögens ohne betriebsnotwendige Vorräte. Hier liegt ein argumentativer Zirkelschluss vor: Die Bundesnetzagentur wendet bekanntlich die vorgeschlagene Begrenzung bereits an. Deshalb überrascht das Ergebnis dieser Untersuchung nicht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Begrenzung angemessen ist. Aus VKU-Sicht ist sie das nicht.

Des Weiteren beabsichtigt die Bundesnetzagentur offenbar, bei den Netzkosten als Bezugsgröße der Begrenzung künftig Kosten aus Pachtung und Leistungsbezug verbundener Unternehmen nicht zu berücksichtigen. Der VKU kritisiert das nachdrücklich. Im Vergleich zum Status Quo wirkt

dies so, als würde die Bundesnetzagentur die Begrenzung bei den betroffenen Unternehmen noch spürbar unter den Wert von $1/24$ absenken. Bei allen Netzbetreibern mit Pacht- und Dienstleistungsbeziehungen ist das potenziell zu kürzende Umlaufvermögen zur Abwicklung der Leistungsbeziehung erforderlich. Pachtmodelle und Dienstleistungsbeziehungen mit verbundenen Unternehmen werden damit weiter diskriminiert und Kooperationsmodelle erschwert.

Darüber hinaus kann ein angemessenes Niveau an Umlaufvermögen (hier insbesondere Forderungen) nicht allein auf Basis der EOG-relevanten Netzkosten des Basisjahrs abgeleitet werden. Ausreichend Liquidität muss insbesondere auch für die Abwicklung von Umlagesachverhalten jederzeit zur Verfügung stehen. Allein die fehlende Berücksichtigung weiterer tatsächlich mit dem Netzbetrieb im Zusammenhang stehender Positionen bedeutet eine unangemessene Reduzierung des Umlaufvermögens.

Ergänzend ist zu beachten, dass die Regelungen der BK6 im Zusammenhang mit dem Lieferantenrahmenvertrag die Reduzierung des Forderungsbestandes auf $1/24$ der Netzkosten = Netzerlöse nicht zulassen. Die entsprechenden Regelungen finden sich hierzu im §8 Nr. 6 "erfolgt monatlich vorläufig und nachschüssig auf der Grundlage der Messwerte des jeweiligen Monats" in Verbindung mit §8 Nr. 2 "der Abrechnungszeitraum für RLM-Marktllokationen beginnt zum 1. Januar eines Kalenderjahres und endet nach Ablauf des Kalenderjahres" und §8 Nr. 11 "monatliche nachschüssige Abschlagszahlungen ... zu verlangen" der aktuell gültigen Fassung des Netznutzungsvertrages Strom gem. Beschluss BK6-20-160. Nachschüssig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine Abrechnung z. B. der Netznutzung eines RLM-Kunden frühestens am 01. des dem Leistungsaustausch folgenden Monats erfolgen kann. Aus handelsrechtlichen Vorgaben sind diese Leistungen jedoch mittels Erlösabgrenzungen zu berücksichtigen und führen zwangsläufig zu einem Forderungsbestand zum jeweiligen Bilanzierungstichtag. Dieser wird im Durchschnitt nicht unter $1/12$ der Netzkosten liegen können, da sonst nichtzulässige Zwischenabrechnungen notwendig wären.

Mit Blick auf die Geschäftstätigkeit eines Netzbetreibers ist festzuhalten, dass im Gegensatz zu vielen anderen Branchen Netzbetreiber zur Gewährleistung der ständigen Leistungsfähigkeit verpflichtet sind (vgl. §§ 12 Abs. 3, 14 Abs. 1 EnWG). Aus der gesetzlichen Verantwortung, kurzfristig einen sicheren Netzbetrieb zu gewährleisten, leitet sich die Konsequenz ab, dass entsprechende liquide Mittel vorzuhalten sind. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Hauptgeschäftsprozess der Netzbetreiber Einzahlungen (Netzentgelte) der Lieferanten umfasst, denen Auszahlungen für vorgelagerte Netzbetreiber, Mehr- und Mindermengen, Instandhaltung, Personal und Investitionen gegenüberstehen. Allerdings fallen diese Einnahmen und Ausgaben regelmäßig zeitlich auseinander, da der Geschäftsbetrieb zyklischen Schwankungen unterworfen ist.

Es wird daher liquiditätsnahes Umlaufvermögen $> 1/24$ tel (mindestens $1/12$) der Gesamtnetzkosten des Netzbetreibers benötigt, um dieses zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben zu überbrücken. Infolge des nach der ARegV systembedingten Zeitversatzes zwischen tatsächlich entstandenen Kosten und deren Anerkennung in den Netzerlösen resultieren zusätzliche Unsicherheiten.

4.7 Kalkulatorische Kapitalverzinsung

4.7.1 WACC

Die Verzinsung für das eingesetzte Eigen- und Fremdkapital erfolgt künftig im Wege einer pauschalierten Kapitalverzinsung, eines sogenannten WACC-Ansatzes.

Der VKU fordert, dass bereits in der Rahmenfestlegung eindeutig geregelt werden sollte, dass die von der BNetzA festgelegte Verzinsung des eingesetzten Kapitals angemessen, wettbewerbsfähig und risikoangepasst sein muss. Hierzu verweisen wir auch auf die NEST-Stellungnahme vom 29.02.2024.

Die BNetzA verweist auf Seite 7 des Eckpunktepapiers auf die Vorgabe des § 21 EnWG zur Gewährleistung einer angemessenen, wettbewerbsfähigen und risikoangepassten Kapitalverzinsung. Bei aller begrüßenswerten regulatorischen Vereinfachung, die die Umstellung auf ein WACC-Modell mit sich bringt, stellt die Umsetzung dieser Vorgabe die größte methodische Herausforderung dar. Im Vergleich zum Status quo wird diese Herausforderung in einem WACC-Modell sogar noch größer, da hier nicht nur angemessen, wettbewerbsfähig und risikoangepasst der Eigenkapital- sondern auch der Fremdkapitalzinssatz sachgerecht ermittelt werden muss. Vor dem Hintergrund der umzusetzenden Herausforderungen im Rahmen der Energiewende, bildet die Sicherstellung einer risikoangepassten und wettbewerbsgerechten Verzinsung die wesentliche Voraussetzung dafür, um das notwendige Kapital an den Finanzmärkten zu generieren.

Im Rahmen des Expertenworkshops am 08.07.2024 machte die BNetzA deutlich, dass alle Komponenten des eingehenden Eigen- und Fremdkapitalzinssatzes wissenschaftlich fundiert und nachvollziehbar ermittelt werden sollen. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich zu begrüßen. Es birgt jedoch auch Gefahren, die vermieden werden sollten.

Das Heranziehen von Methoden, die dem “Stand der Wissenschaft” entsprechen, bietet allein noch keine Garantie für eine sachgerechte Kapitalverzinsung. So wiesen diverse Gutachten unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft im Rahmen der Festlegung des aktuellen Eigenkapitalzinssatzes nach Steuern eine Spanne zwischen 4,13 % und 6,55 % aus¹. Der obere Wert überschreitet den unteren Wert also um nahezu 60 Prozent.

Für eine sachgerechte und wissenschaftliche Herleitung des WACC müssen folgende Kriterien erfüllt werden:

1. Gewährleistung methodischer Konsistenz, insbesondere bei der Anwendung des Capital Asset Pricing Model (CAPM)
2. Dauerhafte Verprobung der Ergebnisse

Die methodische Konsistenz beinhaltet nicht zuletzt die konsistente Anwendung des CAPM. Insbesondere sollte eine Divergenz der risikolosen Zinssätze bei der Anwendung als Summand auf der einen und der Ableitung der Marktrisikoprämie auf der anderen Seite zukünftig dauerhaft

¹ Als unteres Ende der Spanne wurde der festgelegte Zinssatz der BNetzA für die 4. Regulierungsperiode herangezogen. Das obere Ende der Spanne leitet sich aus dem oberen Grenzwert für den kalkulatorischen EK-Zins aus dem vom BDEW veröffentlichten Gutachten von Value Trust ab.

vermieden werden. Neben allen wissenschaftlichen Argumenten für die Vermeidung eines solchen “Zinskeils” sieht auch das OLG Düsseldorf in seinen Beschlüssen zur Festlegung des EK-Zinssatzes der vierten Regulierungsperiode hierin ein wesentliches Verzerrungspotenzial. Dieses muss zukünftig vermieden werden.

Die Notwendigkeit einer dauerhaften Verprobung der ermittelten Zinssätze ergibt sich unmittelbar aus der Pflicht zur Bestimmung wettbewerbsgerechter Zinssätze. Nur der Benchmark mit dem Wettbewerb bietet die Sicherheit, dass die festgelegten Zinssätze in dieser Hinsicht tatsächlich angemessen sind. Dabei muss akzeptiert werden, dass bspw. die Festlegungen ausländischer Regulierungsprämien auch dann die Möglichkeiten der erzielbaren Rendite für Investoren definieren, wenn diese den Ansprüchen, die die BNetzA an ihre eigenen Festlegungen stellt, nicht genügen. Darüber hinaus muss die Verprobung mit weiteren Maßstäben erfolgen, die Investoren üblicherweise zur Ableitung risikoadäquater Renditen heranziehen. Als Beispiel seien hier die durch den Fachausschuss Unternehmensbewertung (FAUB) im Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) ermittelten Zinssätze zur Abbildung der Kapitalkosten genannt.

Für die Ableitung der Fremdkapitalzinssätze muss ebenfalls ein Abgleich mit den tatsächlichen Finanzierungsbedingungen der Netzbetreiber erfolgen. Insbesondere darf sich die Ableitung dieser Fremdkapitalzinssätze nicht ausschließlich auf Finanzierungsformen beziehen, die kommunalen Energieversorgern nicht flächendeckend zur Verfügung stehen. Nebenkosten der Finanzierung, die bisher als aufwandsgleiche Kosten Anerkennung fanden, die aber nicht Bestandteil öffentlicher Zinsreihen sind, müssen durch angemessene Aufschläge berücksichtigt werden.

Nur wenn die genannten Kriterien erfüllt sind, ist sichergestellt, dass die von der BNetzA festgelegten Zinssätze auch tatsächlich risikoangepasst und wettbewerbsgerecht sind. Dies ist wiederum zwingende Voraussetzung dafür, dass genug Kapital für benötigte Investitionen in die Stromnetze bereitgestellt werden kann. Darüber hinaus wird nur in diesem Fall eine Entwertung des bereits in den Energienetzen gebundenen (kommunalen) Vermögens vermieden.

Darüber hinaus irritiert die BNetzA mit dem Vorhaben, die zu Grunde zu legende Eigenkapitalquote regelmäßig empirisch überprüfen und ggf. anpassen zu wollen. Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit der Regulierung würden im Fall zukünftig möglicherweise wechselnder Eigenkapitalquoten leiden.

Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass die allermeisten ausländischen Regulierungsbehörden eine Eigenkapitalquote von 40 % bzw. 50 % unterstellen. Die BNetzA selbst hat im Expertenworkshop am 08.07.2024 Großbritannien als Beispiel für die Vorgabe einer niedrigeren Eigenkapitalquote genannt. Hier werden 30 % vorgegeben. Dabei lässt die Behörde außer Acht, dass die geringe Ausstattung britischer Netzbetreiber dort seit Langem Gegenstand einer öffentlich geführten Diskussion ist.

Aufwendungen und Erträge aus Zuführungen und Auflösungen langfristiger Rückstellungen werden derzeit als aufwandsgleiche Kosten und Erlöse bzw. im Zusammenhang mit langfristigen Pensionsverpflichtungen als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten und Erlöse berücksichtigt. Zwi-

schen dem Erfüllungsanteil der Zuführungen und einem WACC-Modell besteht kein Zusammenhang, so dass diese weiterhin als aufwandsgleiche bzw. dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten zu berücksichtigen sind.

Eine gesonderte Betrachtung der Finanzierungswirkung (langfristiger) Rückstellungen ist grundsätzlich in einem WACC-Modell nicht vorgesehen, da das Zinsergebnis nicht betrachtet wird. Bei der Bewertung von Pensionsrückstellungen im Rahmen des Jahresabschlusses ist jedoch zwischen der regulären Aufzinsung und Bewertungs- bzw. Zinsänderungseffekten zu unterscheiden. Während der reine Aufzinsungsaufwand, wie alle sonstigen Zinsaufwendungen für Fremdkapital, durch den pauschalen Fremdkapitalkostensatz im WACC-Modell abgedeckt wird, werden die Bewertungsunterschiede der Pensionsrückstellungen aus der Änderung des Diskontierungszinssatzes durch diesen pauschalen Ansatz nicht erfasst. Hieraus können erhebliche Ergebnisrisiken für die Netzbetreiber resultieren. Insbesondere für Netzbetreiber, deren Pensionsrückstellungen nicht vollständig ausfinanziert sind, kommt diesem Aspekt eine besondere Bedeutung zu. Daher sollten die Aufwendungen und Erträge aus der regelmäßigen Neubewertung der Pensionsrückstellungen in diesen Fällen (betrifft nur Bewertungs-/Zinsänderungseffekte) weiterhin aufwandsgleich über die Netzkosten als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten anerkannt werden können.

4.7.2 Abzug von (Baukosten) Zuschüssen

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, die Zuschüsse netzbetreiberspezifisch vom betriebsnotwendigen Vermögen (BNV) in Abzug zu bringen, um die Verzinsungsbasis zu bestimmen.

Im Hinblick auf die wichtige Funktion von Baukostenzuschüssen prüft die Bundesnetzagentur, ob und wie mögliche Anreize zur Erhebung gesetzt werden können.

Die aktuelle Regulierungspraxis sieht bei der Bestimmung des Ausgangsniveaus gemäß StromNEV und GasNEV vor, die regulatorische Eigenkapitalquote auf das betriebsnotwendige Vermögen zu beziehen. Die kalkulatorischen Restbuchwerte der Baukostenzuschüsse (BKZ) und der Anschlusskostenbeiträge (AKB) werden erst anschließend zulasten des die 40 % Eigenkapitalquote übersteigenden Eigenkapitals berücksichtigt. BKZ/AKB werden somit als Fremdkapital behandelt. Das vorliegende Eckpunktepapier sieht vor, dass BKZ/AKB bei der Bestimmung des Ausgangsniveaus zukünftig anteilig als Eigenkapital behandelt werden sollen, indem der WACC auf das bereits um die BKZ/AKB verminderte betriebsnotwendige Vermögen angewandt wird.

Die beabsichtigte Vorgehensweise ist sachlich nicht richtig. Bei BKZ/AKB handelt es sich nicht um Eigenkapital, sondern um zinslos zur Verfügung stehendes Fremdkapital. Unter § 272 Abs. 1 bis 5 HGB werden die Positionen, die dem Eigenkapital zuzuordnen sind, abschließend aufgeführt. BKZ/AKB gehören nicht dazu. Mit der Vereinnahmung von BKZ/AKB gehen Energieversorgungsunternehmen zudem Leistungsverpflichtungen gegenüber dem Zuschuss-Leistenden ein, so dass die Mittel nicht zur freien Verfügung des Energieversorgungsunternehmens stehen. Die erhaltenen Mittel werden zur Verfügungstellung des Zugangs zum Versorgungsnetz auch in der Zukunft genutzt. Damit kann kein Eigenkapital vorliegen. Die bisherige Regulierungspraxis wird im gegebenen Kontext zur Bestimmung des Ausgangsniveaus dem HGB gerecht und ist damit sachrichtig und bei einer Überführung in ein WACC-System grundsätzlich beizubehalten.

Würde die im Eckpunktepapier dargestellte Vorgehensweise umgesetzt werden, käme dies einer strukturellen Schlechterstellung der Netzbetreiber gegenüber dem Status quo gleich. Nachfolgende Abbildung zeigt diese strukturelle Verschlechterung beispielhaft für den Fall einer Brutto-Verzinsungsbasis von 100 Geldeinheiten und kalkulatorischen Restbuchwerten für BKZ/AKB von 20 Geldeinheiten. Konnte der Netzbetreiber bisher noch 4,51 Geldeinheiten an Zinsen erlösen, würde er nun mit nur noch 4,28 Geldeinheiten deutlich schlechter gestellt werden.

bisherige Regulierungspraxis lt. NEV		Eckpunktepapier	
Brutto-RAB	100	Netto-RAB	80
EKI-Zins	7,09%	EKI-Zins	7,09%
EK-Quote	40%	EK-Quote	40%
FK-Zins	4,19%	FK-Zins	4,19%
FK-Quote	60%	FK-Quote	60%
Summe Zinsen vor BKZ/AKB	5,35	Summe Zinsen nach BKZ/AKB	4,28
impliziter einheitlicher WACC	5,35%		
BKZ/AKB	20		
FK-Zinsminderung	-0,84		
Summe Zinsen nach BKZ/AKB	4,51		

Derartige Regulierungsvorgaben würde die Mittelrückflüsse an die Netzbetreiber im Vergleich zum Status quo unsachgemäß verringern und ihnen damit bereits vorgesehene finanzielle Mittel für das gesamtgesellschaftliche Ziel der Energiewende entziehen. Besonders kritisch aus Sicht (potenzieller) Kapitalgeber dürfte die rückwirkende Anpassung des Regulierungsrahmens sein, denn die bezuschussten Investitionen sind bereits getätigt. Darunter würde die Verlässlichkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen leiden². Der VKU schlägt unter Berücksichtigung der im vorliegenden Eckpunktepapier vorgegebenen Randbedingungen sowie einer Eigenkapitalquote von 40 %, wie sie im Expertenworkshop am 08.07.2024 von der BNetzA favorisiert wurde, folgende Lösung vor.

- Der brancheneinheitliche WACC wird auf die Verzinsungsbasis vor Abzug der individuellen Restbuchwerte für BKZ/AKB bezogen.
- Das Korrektiv erfolgt in Abhängigkeit der Netzbetreiber-individuellen kalkulatorischen Restbuchwerte für BKZ/AKB unter den kostenmindernden Erlösen³.

Nachfolgende Abbildung zeigt für den obigen Beispielfall, wie eine Schlechterstellung vermieden werden kann.

² vgl. BNetzA, NEST-Eckpunktepapier vom 18.01.2024, Seite 11.

³ zusätzlich zu den bisher dort schon abgebildeten kalkulatorischen Auflösungserträgen, die als Korrektiv der kalkulatorischen Abschreibungen dienen.

bisherige Regulierungspraxis lt. NEV		VKU-Vorschlag WACC	
		ohne Anreize pro BKZ/AKB	
Brutto-RAB	100	Brutto-RAB	100
EKI-Zins	7,09%	EKI-Zins	7,09%
EK-Quote	40%	EK-Quote	40%
FK-Zins	4,19%	FK-Zins	4,19%
FK-Quote	60%	FK-Quote	60%
Summe Zinsen vor BKZ/AKB	5,35	Summe Zinsen vor BKZ/AKB	5,35
impliziter einheitlicher WACC	5,35%	einheitlicher WACC	5,35%
BKZ/AKB	20	BKZ/AKB	20
FK-Zinsminderung	-0,84	FK-Zins	4,19%
Summe Zinsen nach BKZ/AKB	4,51	kostenmindernder Erlös	-0,84
Summe Erlös	4,51	Summe Erlös	4,51

Voranstehender Vorschlag würde eine strukturelle Schlechterstellung der Netzbetreiber infolge der Überführung der bisherigen Kapitalverzinsung gemäß der Netzentgeltverordnungen in einen WACC-Ansatz zur Bestimmung des Ausgangsniveaus vermeiden. Regulatorische Anreize, BKZ/AKB zukünftig verstärkt zu vereinnahmen, hätten Netzbetreiber dadurch aber noch keine. Der VKU unterstützt die Idee aus dem Expertenworkshop am 08.07.2024.

Ein Anreiz, verstärkt BKZ/AKB zu vereinnahmen, bestünde für Netzbetreiber demnach dann, wenn sie diese oder zumindest einen Teil davon bzgl. der Verzinsung beibehalten dürften. Dies könnte im Rahmen des Lösungsvorschlags unbürokratisch gelingen, indem das Korrektiv der kostenmindernden Erlöse bei der Verzinsung um eine pauschale Quote verringert wird (absolut betrachtet). Verstärkt werden könnte diese Anreizwirkung, indem das bereits vorhandene Korrektiv bei den kalkulatorischen Abschreibungen ebenso (absolut) verringert wird. Eine Beibehaltsquote zugunsten der finanziellen Mittel der Netzbetreiber kann durch den Lenkungseffekt begründet werden, welcher durch die Zahlung von Zuschüssen bei Anschlusspetenten ausgelöst wird. Dieser Lenkungseffekt vermeidet – kundenveranlasst – überdimensionierte Netze und damit zu hohe Netzkosten. Aus dieser Perspektive könnten im Gesamtergebnis beide – Netznutzer und Netzbetreiber – von einer teilweisen Beibehaltsquote profitieren.

Abschließend sei der Vollständigkeit halber darauf verwiesen, dass im Rahmen der Dynamisierung der Erlösobergrenzen innerhalb der Regulierungsperiode eine analoge Berücksichtigung von BKZ/AKB auch bei den Kapitalkostenaufschlägen sachlich geboten ist und den Anreiz zur Vereinnahmung von BKZ/AKZ dann auch dort einführen würde.

4.8 Kalkulatorische Ertragssteuern - Gewerbesteuer

Die Pläne der BNetzA zur Berücksichtigung einer “tatsächlich” gezahlten Gewerbesteuer sind nach wie vor nicht nachvollziehbar und werden durch den VKU entschieden abgelehnt. Dieses Vorhaben sollte von der BNetzA nicht weiterverfolgt werden, weil dieses eine kaum beherrschbare Komplexität erzeugen würde und daher zwangsläufig zu höheren Kosten führt. Der von der BNetzA propagierte Nutzen und die angestrebte Sachgerechtigkeit ist weder kurzfristig noch perspektivisch erkennbar.

Vielmehr ist zu befürchten, dass das Vorhaben zu einer Mehrbelastung der Netznutzer führt, da die Bemessungsgrundlage der pagatorischen Steuer, der Gewerbeertrag, regelmäßig höher ausfällt als der kalkulatorische Ansatz auf Basis der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung.

Das erklärte Ziel der Vereinfachung des Regulierungssystems wird durch das Vorhaben für eine Position konterkariert, die nur einen kleinen Anteil der Netzkosten darstellt, aber nichtsdestotrotz für die betroffenen Netzbetreiber eine große Relevanz hat. Gemäß dem vorliegenden Eckpunktepapier lag die Summe der genehmigten kalkulatorischen Gewerbesteuer für die bei der BNetzA regulierten Strom- und Gasnetzbetreiber im regulären Verfahren zur 4. Regulierungsperiode bei 220 Million Euro. Auf Basis der Veröffentlichungen der BNetzA gemäß § 23b Abs. 1 EnWG lag die Summe der Erlösobergrenzen dieser Gruppe von Netzbetreibern im Jahr 2023 bei ca. 25 Milliarden Euro. Die hier diskutierte Position beträgt also weitaus weniger als ein Prozent der von den Netzkunden gezahlten Netzentgelte.

Unabhängig davon, ob auf diesem Weg eine Einsparung erzielt werden kann oder nicht, sollte sich ein Regulierungssystem ausschließlich an objektiven Regeln nach dem Stand der Wissenschaft orientieren, anstatt primär Einsparungen im Blick zu behalten. Zwar ist die Gewerbesteuer, wie von der BNetzA ausgeführt, grundsätzlich eine Realsteuer. De facto wird sie heute allerdings als (Sonder-)Ertragssteuer eingestuft. Der Status der Realsteuer geht zurück auf die Tatsache, dass neben dem Gewerbeertrag ursprünglich auch die in den Betrieben gezahlte Lohnsumme (abgeschafft 1979) sowie das in den Betrieben gebundene Gewerbekapital (abgeschafft zum 01.01.1998) in die Bemessungsgrundlage einfließen. Seit 1998 bildet ausschließlich der Gewerbeertrag die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Seitdem wird sie analog zur Körperschaftsteuer in der Betriebswirtschaft als Ertragsteuer behandelt.

Für die Ermittlung der Netzentgelte sind die wissenschaftlich definierten Grundsätze der Kosten- und Preiskalkulation relevant. Wesentlicher Grundsatz aller Kalkulationsverfahren ist, dass sie Kosten auf eine sachgerechte Bezugsgröße bezogen ermitteln. Bei Ertragsteuern kommt als Bezugsgröße allein der kalkulatorisch erzielte Ertrag in Frage.

Der VKU schlägt vor, die Gewerbesteuer vereinfacht in Form eines kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes vor Gewerbesteuer (und vor Körperschaftsteuer) zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Literatur kommt deshalb einzig die Berücksichtigung der Ertragsteuern über einen Zuschlag auf die gewährte Eigenkapitalverzinsung in Frage. Die einfachste und zum Ansatz eines WACC methodisch konsistente ist in diesem Zusammenhang die Bildung eines einheitlichen Steuerfaktors unter Berücksichtigung der mathematische korrekten “In-Hundert”-Prozentrechnungsmethode.

Dies entspricht dem nach dem Stand der Wissenschaft international üblichen Vorgehen, das auch i. d. R. von Investoren in ihren Rechenmodellen angewendet wird. Es handelt sich dabei de facto um die Anwendung von Standardkosten. Dies bietet weiterhin den Vorteil, dass zeitliche Schwankungen der Kosten- und Erlösverläufe oder unterschiedliche Gesellschaftsstrukturen keine Auswirkungen haben und somit auch nicht bereinigt werden müssen. Dies ist auch der Vorschlag, den die Branche im Expertenworkshop unterbreitet hat. Darüber hinaus wird dieses Vorgehen auch von der BK 3 der BNetzA im Rahmen der Telekommunikationsregulierung angewandt.

Die Tatsache, dass weder die BNetzA noch die Unternehmen in der Lage sind, Zahlen für eine "tatsächliche Gewerbesteuerbelastung" zu nennen, deutet bereits auf die hohe Komplexität des Themas hin. Bisher wurde die Zuordnung der Gewerbesteuerzahllast in die Tätigkeitsabschlüsse genau aus diesem Grund nicht vorgenommen. Wie bereits im Expertenworkshop durch den VKU ausgeführt, sprechen methodische Überlegungen jedoch dafür, dass das von der BNetzA vorgeschlagene Verfahren auch zu einer Mehrbelastung für die Netzkunden führen kann. Die Darstellung, dass auf Basis des von der BNetzA skizzierten Vorgehens überhaupt Netzkostenreduzierungen zu erzielen sind, ist somit nicht belegt.

Das von der BNetzA im Expertenworkshop am 28.05.2024 vorgeschlagene Verfahren der Zuordnung der Gewerbesteuer anhand des getätigten Umsatzes erfüllt sicher nicht die Vorgaben, die seitens der betriebswirtschaftlichen Literatur aber auch durch die Regulierungsbehörden an eine sachgerechte Schlüsselung von Kosten- und Ertragspositionen gestellt werden. Eine sachgerechte Schlüsselung zeichnet sich dadurch aus, dass das Proportionalitätsprinzip gewährleistet ist: Die Basisgröße des Schlüssels muss sich proportional zu den geschlüsselten Kosten/Erträgen verhalten. Der Umsatz in den einzelnen Sparten der Energieversorger entwickelt sich aber nicht proportional zur resultierenden Gewerbesteuerzahllast, da unterschiedliche Fertigungstiefen und der Umfang der enthaltenen Umlagen und Steuern dazu führen, dass die Umsätze komplett anders variieren als der resultierende Ertrag und somit auch die Gewerbesteuerzahllast.

Die Tatsache, dass die Zuordnung der "tatsächlichen Gewerbesteuerzahllast" bisher nicht flächendeckend vorgenommen wird und dass hierzu auch keinen allgemeinen Verfahren etabliert und bekannt sind, führt zu der Befürchtung, dass dieses Thema zunächst in sehr langwierigen Gerichtsverfahren zu klären sein wird. Unabhängig von der Klärung dieses Sachverhalts ist bereits jetzt offensichtlich, dass in diesem Zusammenhang der Verwaltungsaufwand bei Unternehmen und Behörden wesentlich steigen wird. Dies wäre genau der Zustand, den BNetzA und Branche mit der Neuausgestaltung der Anreizregulierung **eigentlich** vermeiden wollen.

Die pagatorische Gewerbesteuer ergibt sich letztlich aus der Steuerbilanz, die häufig erst Jahre später endgültig festgestellt wird (Zeitverzug 5 - 10 Jahre). Aus dem Vorhaben der BNetzA würde sich daher für jeden Netzbetreiber steigender Aufwand aufgrund der Administration der zusätzlichen Vorgaben aus dem Steuerrecht, der jährlichen Erhebung und Datenmeldung gegenüber der BNetzA und des Monitorings des Zeitverzuges aus der Steuerbilanz ergeben. Auch die BNetzA hätte zusätzlichen Aufwand, denn sie müsste die Daten in einem zusätzlichen Verwaltungsverfahren jährlich erheben, prüfen und ggf. hinterfragen bzw. den Zeitverzug der Steuerbilanz ebenfalls abbilden. Dies gilt ebenso für notwendige Schlüsselungen der pagatorischen Gewerbesteuer aus der Steuerbilanz einer Organgesellschaft auf die einzelnen darunter liegenden Netzgesellschaften.

Zusammenfassend lassen sich folgende wesentliche Kritikpunkte an der beabsichtigten Abschaffung der kalkulatorischen Gewerbesteuer festhalten:

- Eine Systemanpassung allein auf Basis von „Einspareffekten“ vornehmen zu wollen, die zudem nicht belegt werden, wird dem Maßstab „Stand der Wissenschaft“ nicht gerecht.
- Die Netzkosten würden bei Einführung einer pagatorischen Gewerbesteuer sowohl bei denjenigen Netzbetreibern ansteigen, die bislang keinen oder nur geringen Gewerbesteuer-Aufwand in ihren Tätigkeitabschlüssen ausweisen, als auch bei denjenigen Netzbetreibern, deren Gewerbesteuer-Aufwand schon heute oberhalb des kalkulatorischen Niveaus liegt.
- Das beabsichtigte Vorgehen würde Netzbetreiber in Abhängigkeit ihrer gesellschaftsrechtlichen Organisationsformen und nicht in Abhängigkeit ihrer unterschiedlichen Effizienzen differenzieren und voneinander abweichende regulatorische Budgets zuweisen. Diese Ungleichbehandlung dürfte Rechtsstreitigkeiten provozieren.
- Eine pagatorische Gewerbesteuer ist mit dem Risiko verbunden, dass die vorgesehenen Finanzmittel für Netzbetrieb und vorausschauenden Netzausbau bei einer größeren Gruppe von Netzbetreibern zunächst beschnitten werden und der Transformationsprozess dadurch ausgebremst wird.
- Entbürokratisierung und Vereinfachung werden durch die Integration der steuerlichen Perspektive konterkariert.

Fehlende Aspekte für eine Rahmenfestlegung

Einige für die Kostenprüfung bzw. für deren Abläufe wichtige Aspekte wurden in dem Eckpunktepapier nicht thematisiert. Dies betrifft insbesondere die von der BNetzA geplanten Zeitabläufe und Fristen. Hierzu gab es in der Vergangenheit unterschiedliche Auffassungen zwischen Regulierungsbehörden und den Netzbetreibern. Vor allem der Umstand, dass seitens Bundesnetzagentur zum Teil sehr enge Fristen zur Beantwortung der teilweise sehr detaillierten Nachfragen eingeräumt wurden, ohne vorherige Information und Vorbereitungszeit, sollte von der BNetzA überprüft und Abläufe verbessert und vorab kommuniziert werden. Dazu hat der VKU den Vorschlag eines zweistufigen Prüfungsansatzes⁴ unterbreitet, bei dem es im Kern darum geht, dass nicht alle Netzbetreiber alles vorsorglich darlegen müssen, da dieser Datenaufwuchs von der BNetzA gar nicht verarbeitet werden kann. Bei detaillierten Nachfragen können dann weitere Daten abgefragt und nachgeliefert werden. Dieser Vorschlag wurde von der BNetzA bislang leider nicht aufgegriffen und nicht kommentiert.

Der weitere Umgang mit den von den Netzbetreibern dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten wurde im Eckpunktepapier leider ebenfalls nicht thematisiert. Hier wäre es erforderlich, im weiteren Dialog den Sachverhalt für die anstehende Festlegung zu konkretisieren.

⁴ Siehe bspw. VKU-Stellungnahme zur Datenerhebung für die Kostenprüfung Strom für die 4. Regulierungsperiode vom 12.01.2022

Zur Vermeidung von Aufwand und zur Reduktion der hohen Bürokratiekosten der Regulierung hat der VKU in der Stellungnahme zum NEST-Eckpunktepapier vom 29.02.2024 eine Liste von 23 Punkten vorgestellt, die in unseren Augen dazu geeignet sind, die Regulierung zu vereinfachen und für beide Seiten besser handhabbar zu machen. Auf diese Vorschläge ist die BNetzA ebenfalls leider nicht eingegangen. Da die Vereinfachung der Regulierung ein zentrales erklärtes Ziel des NEST-Prozesses ist, würden wir die Befassung mit unseren Vorschlägen im Rahmen der Neugestaltung der Regulierung sehr begrüßen.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft

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