

Berlin, 13.12.2024

Behandlung von Zuschüssen in der Anreizregulierung

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdew.de

Antwort auf BNetzA-Fragen bezüglich der Behandlung von Zuschüssen in einem WACC-Modell im Zusammenhang mit dem Expertenaustausch vom 21. Oktober 2024

Positionierung zum Vorschlag der BNetzA zum „Zinsbonus als Anreizelement“ für BKZ

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

I. Fragen des BNetzA-Foliensatzes 6 des 2. WACC-Dialogs zu BKZ/Zuschüssen

Welche Rolle spielen Zuschüsse als zinsfreies Kapital bei der Unternehmensfinanzierung?

- › **Haben die verschiedenen Arten von Zuschüssen wirtschaftlich die gleiche Funktion und sollten deshalb gleichbehandelt werden?**

Baukostenzuschüsse (BKZ), Anschlusskostenbeiträge (AKB) und Investitionszuschüsse (IZ) haben unterschiedliche Funktionen. BKZ und AKB haben eine zentrale netzwirtschaftliche Lenkungswirkung und sollen hierüber helfen, das Netz nicht zu überdimensionieren. D.h. über die vorhandenen Preisanreize wird der Netzkunde angehalten, nur die tatsächlich notwendige Netzanschlusskapazität zu bestellen.

IZ sind unmittelbare Beiträge für die Erstellung von Wirtschaftsgütern durch Dritte. Sie können an eine Gegenleistung oder Bedingung gebunden sein, müssen es aber nicht. Mögliche Gegenleistung kann beispielsweise der Betrieb des bezuschussten Wirtschaftsgutes über einen gewissen Mindestzeitraum sein. Allgemeine Beispiele für diese Form von Zuschüssen sind etwa die öffentliche Förderung von Forschungsprojekten oder die öffentliche Bezuschussung von Mehrkosten für Büro- und Geschäftsausstattung für körperlich eingeschränkte Mitarbeiter.

BKZ und AKB einerseits sowie IZ andererseits können über ihre Lenkungsfunktion bzw. über ihre Finanzierungsfunktion dämpfend auf die Kosten des vorausschauenden Netzausbaus wirken. Sie sind daher ein hilfreiches Instrument, um einen Beitrag zur Bezahlbarkeit der Netzinfrastruktur zu leisten, die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen und sollten deshalb über die Regulatorik der BNetzA ausnahmslos gleichbehandelnd angereizt werden.

- › **Reduzieren Zuschüsse (bei gleichem Risikoprofil) den Eigenkapitalbedarf?**

Für die weit überwiegend vereinnahmten passivierungspflichtigen AKB, BKZ und IZ reduziert sich der Eigenkapitalbedarf nicht. BKZ, AKB sowie an Bedingungen geknüpfte Investitionszuschüsse sind als Verbindlichkeit zu bilanzieren¹. Diese Zuschüsse führen ausschließlich zu einer Entlastung des Fremdkapitalbedarfs. Dies zeigt sich bereits darin, dass die Verbindlichkeit aufgrund des vereinnahmten BKZ in gleichem Maße die Bilanz verlängert, wie eine Aufnahme von Fremdkapital in gleicher Höhe. Entsprechend verringert sich die Eigenkapitalquote bei der Vereinnahmung von BKZ in gleichem Maße wie bei der Aufnahme von Fremdkapital. Der EK-

¹ vgl. Gabler Wirtschaftslexikon: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/zuschuesse-48262/version-271519>

Bedarf bestimmt sich u.a. aus den Anforderungen der FK-Geber bzgl. der bilanziellen Eigenkapitalquote. Die Zuschüsse führen also analog zu einer Aufnahme von Fremdkapital über Bilanzverlängerungen zu niedrigeren bilanziellen Eigenkapitalquoten. Im Ergebnis können neue Investitionen, selbst wenn sie komplett über Zuschüsse finanziert werden, den EK-Bedarf sogar erhöhen.

› **Führen Zuschüsse bei gleicher Eigenkapitalausstattung zu einem niedrigeren Risikoprofil?**

Nein, Zuschüsse führen nicht zu einem niedrigeren Risikoprofil. Das Risikoprofil des Netzbetreibers wird bei der Erhebung von passivierungspflichtigen Zuschüssen negativ beeinflusst, da der Zuschussgeber mit der Bereitstellung der finanziellen Mittel grundsätzlich kein unternehmerisches Risiko für die Errichtung und den Betrieb der finanzierten Infrastruktur übernimmt. Das unternehmerische Risiko verbleibt aber weiterhin vollständig beim Netzbetreiber bzw. den bisherigen Eigenkapitalgebern. Im beispielhaften Fall einer hälftigen Asset-Finanzierung über einen Zuschuss würde die zulässige EK-Verzinsung um die Hälfte gekürzt werden, ohne dass das unternehmerische Risiko für die Errichtung und den Betrieb des Assets durch den Zuschussgeber getragen bzw. gemindert wird. Der Reduzierung der EK-Verzinsung steht keine Verlagerung der Risikoübernahme vom Netzbetreiber auf den Zuschussgeber gegenüber. Mit diesem Vorgehen wird Netzbetreibern im Ergebnis keinerlei Risikoausgleich und keine Gewinnkomponente für die Übernahme der Betriebsverantwortung für die durch Zuschüsse finanzierten Investitionen gewährt.

› **Welchen schuldrechtlichen Charakter haben Zuschüsse? Was geschieht bspw. im Falle der Insolvenz des Zuschussgebers?**

Baukostenzuschüsse und Anschlusskostenbeiträge stellen eine erhaltene Vorauszahlung auf eine künftige zeitraumbezogene Gegenleistung des Netzbetreibers dar. Diese Gegenleistung ist die Aufrechterhaltung des Anschlusses, also dessen Betrieb und Unterhaltung sowie notwendige Reinvestitionen als Voraussetzung für den Energiebezug der Netzkunden. Sofern der Anschlussnehmer zwischenzeitlich wechselt, beispielsweise bei Grundstückverkauf, bleibt der bisherige Anschlussnehmer weiterhin Schuldner der Netzanschlusskosten und BKZ, das heißt der neue Anschlussnehmer haftet nicht für rückständige Forderungen gegenüber dem bisherigen Anschlussnehmer (§ 2 Abs. 4 NAV). Die Netzanschlussleitung ist Bestandteil des Versorgungsnetzes und steht regelmäßig im Eigentum des Netzbetreibers (§ 8 Abs. 1 NAV). Lediglich in Ausnahmefällen kann der Anschlussnehmer bei einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Netzbetreiber Eigentümer des Netzanschlusses sein (§ 5 Satz 2 NAV). Im Falle einer Insolvenz des Anschlussnehmers fällt der Netzanschluss daher nicht in die Insolvenzmasse des Anschlussnehmers, solange der Netzbetreiber Eigentümer des Netzanschlusses ist.

› **Wie beurteilen Fremdkapitalgeber zinsfreies Kapital wie bspw. Zuschüsse?**

Aus der Sicht von Fremdkapitalgebern reduzieren Zuschüsse den Umfang des erforderlichen verzinslichen Fremdkapitals und vermeiden damit weitere Ansprüche auf Zinszahlungen an Fremdkapitalgeber.

› **Wie werden sie bspw. beim Debt-Equity-Ratio berücksichtigt?**

Zuschüsse werden in der Regel nicht in die Bestimmung des verzinslichen Fremdkapital-Anteils bei der Bestimmung der Rating-Kennziffer einbezogen und wirken sich daher nicht auf das für Bewertungsfragen relevante Verhältnis aus Fremdkapital und wirtschaftlichem Eigenkapital (exkl. Zuschüsse) aus.

II. BDEW-Positionierung zum Vorschlag der BNetzA zum „Zinsbonus als Anreizelement“ für BKZ vom 21.10.2024

Der BDEW hält entsprechend dem BDEW-Vorschlag im Rahmen des Expertenaustauschs zur Bestimmung der Kapitalkosten am 21.10.2024 die Korrektur der pauschalierten FK-Zinsen im WACC um die individuellen Anteile der BKZ für einen pragmatischen und sachgerechten Ansatz. Ein Wechsel zu einem aktivischen Abzug von der Regulated Asset Base (RAB) würde die Netzbetreiber ohne deutliche Anpassungen deutlich schlechter stellen und die Investitionsbedingungen der Netzbetreiber zusätzlich beeinträchtigen.

Der BDEW begrüßt daher, dass die BNetzA mit ihrem Vorschlag "Zinsbonus als Anreizelement" vom 21.10.2024 die Bedenken der Branche aufgreift und eine sachgerechte Lösung sucht, einen regulatorischen Anreiz zur Erhebung von BKZ zu schaffen.

Wie unter I. dargestellt, können neben den BKZ auch AKB und IZ Beiträge zur Netzkostenvermeidung leisten, so dass aus Sicht des BDEW ein „Zinsbonus als Anreizelement“ nicht nur für BKZ, sondern auch auch AKB und IZ umfassen sollte.

Aus Sicht des BDEW sollte ein glaubwürdiger und wertrelevanter Anreiz gesetzt werden, um die zukünftige Vereinnahmung von AKB/BKZ/IZ wie von der BNetzA intendiert zu incentivieren bzw. sachgerecht abzubilden.

Die nachfolgenden Überlegungen stellen die Voraussetzungen zur Bestimmung der Kapitalkostenvergütung für Verteilnetz- (VNB) und Fernleitungsnetzbetreiber (FNB) dar

Die Ausgestaltung der Kapitalkostenermittlung für Übertragungsnetzbetreiber wird in einem gesonderten Verfahren geregelt.

Der BDEW könnte sich folgende Anpassung auf Basis des BNetzA-Vorschlags vorstellen. Die Vorschläge orientieren sich bewusst an einer einfachen und operativ praktikablen Umsetzung.

Alternative Ausprägungen sind nach Einschätzung des BDEW in der Regulierungspraxis mit höherem Umsetzungsaufwand verbunden:

- › Ein **Zinsbonus für neu vereinnahmte AKB/BKZ/IZ sollte bereits in der 4. Regulierungsperiode** (idealerweise rückwirkend bzw. spätestens ab 2025) **eingeführt und im Rahmen des Kapitalkostenaufschlages berücksichtigt werden**, um bereits jetzt und nicht erst ab 2029 entsprechende Anreize zur Vereinnahmung zu setzen. Dies ist angesichts der aktuell hohen Nachfrage nach Netzkapazität bedeutend, um die Lenkungswirkung der Zuschüsse bestmöglich nutzen zu können. Das Instrument würde sonst sehr spät greifen, auch durch den oben skizzierten (und im Rahmen der vorangegangenen Termine zum Expertenaustausch detailliert dargelegten) Nachteil für das bestehende Anlagevermögen.
- › Die „**Bonusquote**“ als dasjenige Zuschussniveau, welches einen Bonus in der Höhe des WACC-Kapitalkostensatzes erhält, muss dabei hinreichend hoch sein, um überhaupt einen wirtschaftlichen Anreiz zu entfalten. Beispielrechnungen zeigen, dass die wirtschaftliche Wirkung des von der BNetzA exemplarisch gezeigten Zinsbonus in Höhe von 10 % deutlich zu gering ausfiele. **Daher schlagen wir entsprechend des Ausmaßes der EK-Quote für „neue“ vereinnahmte AKB/BKZ/IZ während der Regulierungsperiode einen Wert von 40 % vor.**

Der vorliegende Vorschlag des BDEW setzt auf dem im Expertenworkshop am 21.10.2024 von der BNetzA präsentierten Ansatz auf, ist **einfach und pragmatisch umsetzbar und könnte bei einer entsprechend angepassten Ausgestaltung zeitnah und, der Höhe nach, die richtigen Anreize** für die Vereinnahmung von AKB/BKZ/IZ als Steuerungsinstrument beim Netzausbau setzen.

„Zinsbonus als Kompensationselement“ für BKZ

Auch für bereits in der Vergangenheit vereinnahmte AKB/BKZ/IZ muss der Nachteil aus der von der Bundesnetzagentur beabsichtigten Umstellung auf ein WACC-Modell im Rahmen der Ermittlung der Verzinsungsbasis – in Form einer erheblichen Reduzierung des verzinsungsrelevanten Eigenkapitals (RVB als „Netto-RAB“ also bereits abzüglich der AKB/BKZ/IZ) – kompensiert werden. Dadurch wird vermieden, dass VNB und FNB, die – auch im Sinne der Bundesnetzagentur – in der Vergangenheit AKB/BKZ/IZ erhoben haben, nachträglich schlechter gestellt werden bzw. nachträglich für ihr bisheriges Handeln Nachteile erleiden. Die intertemporal konsistente Anreizwirkung des Instruments ist bei der Neugestaltung des regulatorischen Rahmens enorm wichtig, um das Vertrauen in das Instrument und ein faires und verlässliches Regulierungssystem aufrecht zu erhalten, da bereits getätigte Investitionen bzw. vereinnahmte AKB/BKZ/IZ nicht reversibel sind. Insofern darf der Anreiz zur Erhebung von AKB/BKZ/IZ **nicht allein auf neu vereinnahmte AKB/BKZ/IZ begrenzt** sein und **keiner zeitlichen Beschränkung** unterliegen. Der Zinsbonus muss angesichts der erheblichen Reduzierung

der EK-Verzinsung aufgrund des Abzugs der AKB/BKZ/IZ-Bestände von der Verzinsungsbasis durch die Systemumstellung auch **für die AKB/BKZ/IZ-Bestände im Basisjahr 2026** greifen.

Wenn dieser Nachteil hingegen richtigerweise bei Überführung in ein WACC-System – zum Beispiel über eine Anpassung der EK-Quote oder eine individuelle Berücksichtigung des BKZ-Effekts im WACC – geheilt würde, wäre ein Kompensationsinstrument für den Bestand nicht erforderlich; anders als für neu vereinnahmte AKB/BKZ/IZ, für die eine Anreizwirkung im Vordergrund steht.

III. Fragen der BNetzA zum Zinsbonus AKB/BKZ/IZ

- › **Quote und Dauer hängen zusammen. Ist längere Dauer und niedrigere Quote besser oder kürzere Dauer und höhere Quote?**

Um die gewünschte Anreizwirkung für die Vereinnahmung von AKB/BKZ/IZ zu erzielen, sollte aus Sicht des BDEW der Zinsbonus sowohl der Höhe nach einen spürbaren wirtschaftlichen Anreiz generieren, als auch zeitlich unbefristet für neu vereinnahmte AKB/BKZ/IZ ebenso wie für die jeweiligen Bestände an AKB/BKZ/IZ in den Basisjahren gelten. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der von der BNetzA beabsichtigten Umstellung auf eine Netto-RAB (Abzug der AKB/BKZ/IZ von der Verzinsungsbasis und der damit einhergehenden erheblichen Reduzierung der erzielbaren EK-Verzinsung) erforderlich. Aus diesem Grund stellt sich die Frage – *was ist besser? / Dauer oder Quote?* - aus Sicht der VNB/FNB und mit dem vom BDEW vorgelegten Vorschlag nicht.

- › **Woran ließe sich Dauer und Bonusquote bemessen?**

Wie zuvor bereits erläutert, sollte der Zinsbonus für die AKB/BKZ/IZ unbefristet dauerhaft gelten. Eine Einschränkung des Zeitraums würde nach Einschätzung des BDEW bereits von den Akteuren antizipiert werden und würde damit nicht die gewünschte Lenkungswirkung erzielen. Denn mit dem Auslaufen des Bonus würden Zuschüsse schlechter behandelt als im Status quo. Die beabsichtigte Anreizwirkung würde konterkariert. In Anbetracht der Reduzierung der erzielbaren EK-Verzinsung durch den Übergang auf eine Netto-RAB (siehe die vorherigen Ausführungen) schlägt der BDEW eine Bonusquote in Höhe der festgelegten Eigenkapitalquote von 40 % vor.

- › **Wie schätzen Sie die Wirkung ein? Wieviel Spielraum besteht bei BKZ?**

Ohne zusätzliche Anreizkomponente entsteht bei einem Systemwechsel auf eine Netto-RAB als Verzinsungsbasis (siehe die in den Ausführungen zuvor skizzierte Reduzierung der EK-Verzinsungsbasis) ein negativer Anreiz ggü. dem aktuellen System zur Erhebung von Zuschüssen.

Die Wirkung hängt insbesondere von der Ausgestaltung des Anreizmechanismus ab und auch davon wie mit den Bestands-Zuschüssen zukünftig umgegangen wird. Bei einer anreizorientierten Wirkung wie oben skizziert geht der BDEW davon aus, dass ein solcher negativer Effekt verhindert werden kann und eine spürbar erhöhte Zuschuss-Vereinnahmung gegenüber dem Zustand ohne Anreizkomponente erzielt werden kann, die in Summe allen Netznutzern zugutekommt.

› **Welche weiteren Gründe verhindern eine bessere Nutzung des Instruments BKZ?**

Die BNetzA hat mit dem am 20.11.2024 veröffentlichten „Positionspapier zur Erhebung von Baukostenzuschüssen“ das bisherige System analysiert und ihrerseits neue Vorgaben zur Ermittlung der BKZ formuliert. Der BDEW und seine Mitgliedsunternehmen analysieren aktuell das Positionspapier und schlagen daher vor, auf dieser Basis noch einmal in den fachlichen Austausch mit der BNetzA zu treten und dringende Umsetzungsfragen zu klären.

Zudem muss beachtet werden, dass grundsätzlich noch weitere Anreize existieren, die negativ auf die Vereinnahmung von Zuschüssen wirken, beispielsweise aus dem Konzessionswettbewerb. Diesem muss durch eine ausreichende Quote und dauerhafte Wirkung eines Zinsbonus Rechnung getragen werden.

Ansprechpartner

Kevan Skorna
Energienetze, Regulierung & Mobilität
+49 30 300199-1669
kevan.skorna@bdew.de