



– **Beschlusskammer 4** –

BK4-20-083

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren nach § 29 Abs. 1 EnWG i.V.m. §§ 23 Abs. 1a S. 2 und 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV

hinsichtlich der Festlegung einer Betriebskostenpauschale gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagengütern einer genehmigten Investitionsmaßnahme für Betreiber von Übertragungsnetzen

hat die Beschlusskammer 4 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn,

durch ihren Vorsitzenden Alexander Lüdtké-Handjery,
ihren Beisitzer Roman Smidrkal
und ihren Beisitzer Rainer Busch

am 19.01.2021

beschlossen:

1. Für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt der vollständigen Inbetriebnahme der Anlagegüter einer genehmigten Investitionsmaßnahme oder eines Teils der Investitionsmaßnahme wird für Betreiber von Übertragungsnetzen eine jährliche Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent der für die Investitionsmaßnahme ansetzbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten festgelegt.
2. Investitionsmaßnahmen können als Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen grundsätzlich von nicht aktivierungsfähigen Rückbaurückstellungsbildungen betroffen sein. Abweichend von Ziffer 1. werden daher 0,2 Prozent der für die Investitionsmaßnahme ansetzbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten für den Zeitraum vor Inbetriebnahme der zugehörigen Anlagegüter als Betriebskostenpauschale festgelegt.

3. Die Betriebskostenpauschale kommt erstmalig bei der Berechnung der jährlichen Betriebskosten ab dem 01.01.2021 zum Tragen und ist anzuwenden, solange keine andere Festlegung gemäß § 29 Abs. 1 i.V.m. §§ 23 Abs. 1a S. 2 und 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV getroffen wurde oder eine andere Rechtslage dies erfordert.
4. Eine Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Gründe

I.

Die Beschlusskammer hat am 14.10.2020 von Amts wegen ein Verfahren zur Festlegung einer Betriebskostenpauschale nach §§ 23 Abs. 1a S. 2 und 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagegütern einer genehmigten Investitionsmaßnahme für Betreiber von Übertragungsnetzen eingeleitet.

Das Verfahren betrifft die Betreiber von Übertragungsnetzen, die gemäß § 54 Abs. 1 EnWG der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für die Genehmigung von Investitionsmaßnahmen unterfallen.

Grund für die Einleitung des Festlegungsverfahrens ist, dass mit der „Verordnung zur Berechnung der Offshore-Netzzulage und zu Anpassungen im Regulierungsrecht“ vom 14.03.2019 (BGBl I S. 333) grundsätzlich eine regulatorische Unterscheidung bei Betriebskostenpauschalen für genehmigte Investitionsmaßnahmen zwischen Zeiten vor und nach der Inbetriebnahme eingeführt worden ist. Die der Neuregelung zugrundeliegenden Erwägungen gehen aus dem nachstehenden Auszug aus der Verordnungsbegründung hervor:

Die Änderung erfolgt, weil nach den Erfahrungen der Bundesnetzagentur aus den bisherigen Investitionsmaßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt eine pauschale Geltendmachung von 0,8 Prozent der ansetzbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten zu einer überhöhten Erstattung führt. Bis zum Zeitpunkt der vollständigen Inbetriebnahme der Anlagegüter dürften Betriebskosten generell in allenfalls geringerem Umfang anfallen. Hinzu kommt, dass ggf. anfallende Betriebskosten in die Anschaffungs- und Herstellungskosten einfließen können, wenn sie von dem Unternehmen, das die Anlagegüter errichtet, getragen und vom Netzbetreiber nur erstattet werden. Eine pauschale Ansetzung von Betriebskosten könnte in diesen Fällen zu Doppelerstattun-

gen führen. Schließlich haben die Netzbetreiber die Möglichkeit, Betriebskosten ggf. im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlagegüter zu aktivieren. Da dem Netzbetreiber aber grundsätzlich auch in der Errichtungsphase Betriebskosten entstehen können, soll die Bundesnetzagentur, gegebenenfalls auch rückwirkend, eine angemessene Pauschale für diesen Zeitraum festlegen (siehe BR-Drs. 13/19 S. 22 f.).

Aus dem neu geschaffenen § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV ergibt sich für die Regulierungsbehörde der Auftrag, für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagegütern eine Pauschale nach § 32 Abs. 1 Nr. 8c verbindlich festzulegen. Die Übergangsregelung des § 34 Abs. 12 ARegV räumt den betroffenen Übertragungsnetzbetreiber in der Zeit ab dem 22. März 2019 bis zu der Festlegung der Pauschale nach § 23 Absatz 1a S. 2 ARegV die Möglichkeit ein, für den Zeitraum bis zu der vollständigen Inbetriebnahme der jeweiligen Anlagegüter als Betriebskosten für die Anlagegüter, die Gegenstand der Investitionsmaßnahme sind, jährlich pauschal 0,2 Prozent der für die Investitionsmaßnahme ansetzbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten geltend zu machen.

Zur Ermittlung einer angemessenen Pauschale nach § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV wurde von der Beschlusskammer ein umfangreicher und gutachterlich unterstützter Analyseprozess gestartet. Den Auftrag für die Erstellung des Gutachtens zur „Ermittlung der Betriebskostenpauschale Strom gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV“ erhielt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ebner Stolz Mönning Bachem Wirtschaftsprüfer Steuerberater Rechtsanwälte Partnerschaft mbB (im Folgenden: Gutachter Ebner Stolz oder Gutachter). Im Rahmen der Gutachtenerstellung wurden von diesem Gutachter Erhebungsbögen entwickelt, mit denen seitens der Netzbetreiber die operativen Kosten aus Netzbetreibersicht vor der Inbetriebnahme von Anlagegütern sowie die investitionsmaßnahmenspezifischen und daher relevanten Anlagen im Bau angegeben werden konnten. Die Datenabfrage umfasste den Zeitraum von 2009 bis 2019 und mithin solche Projekte, die einen kompletten Zyklus, d.h. von der Vorplanung bis zur Inbetriebnahme durchliefen. Im Rahmen des Analyseprozesses wurden seitens des Gutachters Ebner Stolz und der Beschlusskammer Einzelgespräche mit den Übertragungsnetzbetreibern geführt. Diese Informationen wurden vom Gutachter Ebner Stolz verwendet, um eine Empfehlung für die Höhe der festzulegenden Betriebskostenpauschale abzugeben.

Über die Einleitung des vorliegenden Festlegungsverfahrens wurde durch Mitteilung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur sowie im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 20/2020 als Mitteilung Nr. 296 am 28.10.2020 informiert. Die Konsultation erfolgte durch Mitteilung auf der

Internetseite der Bundesnetzagentur am 16.10.2020 sowie im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 20/2020 als Mitteilung Nr. 298 am 28.10.2020 sowie in Bezug auf die Ergänzungskonsultation mit Schreiben vom 27.11.2020.

Im Rahmen der Konsultation sind in weiteren Gesprächen zwischen den betroffenen Übertragungsnetzbetreibern und der Beschlusskammer und dessen Gutachter u.a. Berechnungsschritte erläutert und Excel-Dateien hierzu ausgetauscht worden. Dabei sind sowohl Fehlangaben der Beschlusskammer als auch der Übertragungsnetzbetreiber identifiziert worden. Diese Aktualisierung hat die Beschlusskammer bewogen, die neuen Berechnungen des Gutachters nochmals im Wege einer Ergänzungskonsultation bis zum 05.12.2020 sichten zu lassen und die Möglichkeit einzuräumen, erneut hierzu Stellung zu nehmen.

Im Rahmen der Konsultation sowie der Ergänzungskonsultation sind Stellungnahmen von insgesamt fünf Marktakteuren eingegangen. Neben einer gemeinsamen Stellungnahme der Übertragungsnetzbetreiber sind von diesen jeweils noch individuelle Anmerkungen sowie eine Stellungnahme des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) übermittelt worden. Die Stellungnahmen umfassten im Wesentlichen folgende Themengebiete:

- 1) Zweifel an der Aussagekraft des Gutachtens,
- 2) die fehlende Indizwirkung divergierender Angaben von Betriebskostenursachen aus dem Gutachten Strom und
- 3) die ergänzende Zuhilfenahme der fehlenden Personalkostenunterdeckungssituation und der Gewinnsituation zum Nachweis fehlender Betriebskostenunterdeckungen.

Die Landesregulierungsbehörden und das Bundeskartellamt wurden gemäß § 55 Abs. 1 S. 2. von der Einleitung des Verfahrens mit Schreiben vom 14.10.2020 informiert. Dem Bundeskartellamt und den Landesregulierungsbehörden wurde am 15.12.2020 die Möglichkeit eingeräumt, zum Entwurf der beabsichtigten Festlegung Stellung zu nehmen. Dem Länderausschuss bei der Bundesnetzagentur wurde der Festlegungsentwurf in der Sitzung vom 26.11.2020 vorgestellt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte verwiesen.

II.

Rechtsgrundlage für die Festlegung ist § 29 Abs.1 EnWG i.V.m. §§ 23 Abs. 1a S. 2 und 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV .

A. Formelle Rechtmäßigkeit

I. Zuständigkeit

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 54 Abs. 3 S. 2 EnWG die für die Festlegung zuständige Regulierungsbehörde. Die Zuständigkeit der Beschlusskammer ergibt sich aus § 59 Abs. 1 S. 1 EnWG.

II. Anhörung

Durch die Veröffentlichung des Festlegungsentwurfs auf der Homepage der Bundesnetzagentur sowie durch die den Übertragungsnetzbetreibern zur Verfügung gestellten Berechnungsdateien hat die Beschlusskammer den betroffenen Netzbetreibern, den Verbänden und weiteren Dritten gemäß § 67 Abs. 1 EnWG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Entwurf des Gutachtens zur „Ermittlung der Betriebskostenpauschale Strom gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV“ der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ebner Stolz Mönning Bachem Wirtschaftsprüfer Steuerberater Rechtsanwälte Partnerschaft mbB wurde ebenfalls auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

III. Beteiligung von Landesregulierungsbehörden und Bundeskartellamt

Die Landesregulierungsbehörden und das Bundeskartellamt sind gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 EnWG über die Einleitung des Verfahrens benachrichtigt worden. Dem Bundeskartellamt und den Landesregulierungsbehörden wurde ferner gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 EnWG die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Dem Länderausschuss wurde gemäß § 60a EnWG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

B. Materielle Festlegungsvoraussetzungen

1. Aufgreifverpflichtung

Der Erlass der vorliegenden Festlegung war erforderlich und geboten. Gemäß § 29 Abs. 2 S. 1 EnWG ist die Regulierungsbehörde ermächtigt, in den in diesem Gesetz benannten Fällen und über die Bedingungen und Methoden für den Netzanschluss oder den Netzzugang nach den in § 17 Abs. 3, § 21a Abs. 6 und § 24 genannten Rechtsverordnungen Entscheidungen durch Festlegung gegenüber einem Netzbetreiber, einer Gruppe von oder allen Netzbetreibern oder den sonstigen in der jeweiligen Vorschrift Verpflichteten zu treffen. Bei der ARegV handelt es sich um eine Rechtsverordnung, die auf Grundlage der in § 21 a Abs. 6 EnWG enthaltenen Ermächtigung erlassen wurde. Gemäß §§ 23 Abs. 1a S. 2, 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV hat die Bundesnetzagentur für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagegütern eine Betriebskostenpauschale festzulegen; bei der Höhe der festzulegenden Betriebskostenpauschale ist die tatsächliche Höhe der für die genehmigten Investitionsmaßnahmen notwendigen Betriebskosten angemessen zu berücksichtigen.

2. Bestimmung einer angemessenen Betriebskostenpauschale

Die Beschlusskammer ist nach Auswertung des vorliegenden Gutachtens und der eingegangenen Stellungnahmen zur Einschätzung gelangt, dass für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt der vollständigen Aktivierung der Anlagegüter der Investitionsmaßnahme oder eines Teils der Investitionsmaßnahme für Betreiber von Übertragungsnetzen eine jährliche Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent grundsätzlich als sachgerecht anzusehen ist (siehe hierzu die Ausführungen unter Punkt III. B. 2. a). Dabei kennzeichnet der Zeitraum bis zur Inbetriebnahme denjenigen Zeitraum, in dem sich die Anlagegüter im Bau befinden (Anlagen im Bau) und noch nicht als fertiggestellte Anlagen (Fertiganlagen) im Sachanlagevermögen aufgenommen wurden. Abweichend von Tenorziffer 1. sind jedoch für Investitionsmaßnahmen, die als Erweiterungs- und Umstrukturierungsinvestitionen grundsätzlich von nicht aktivierungsfähigen Rückbaurückstellungsbildungen betroffen sein können, abweichend von Ziffer 1. 0,2 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten für den Zeitraum vor Inbetriebnahme der zugehörigen Anlagegüter als Betriebskostenpauschale festzulegen (siehe hierzu die Ausführungen unter Punkt III. B. 2. b)

a. Jährliche Betriebskostenpauschale vor Aktivierung der Anlagengüter

Der Festlegung einer Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten für den Zeitraum vor Inbetriebnahme der zugehörigen Anlagegüter als Betriebskostenpauschale liegen folgende Erwägungen zugrunde.

Ziel der Festlegung der Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme der entsprechenden Anlagegüter ist es, dass mit Hilfe dieses pauschalen Instrumentes über die Summe aller genehmigten Investitionsmaßnahmen zusätzlich entstehende operative Kosten abgedeckt werden können. Der Begründung zur Einführung des § 32 Absatz 1 Nummer 8c ARegV (Verordnung zur Berechnung der Offshore-Netzzumlage und zu Anpassungen im Regulierungsrecht; BR-Drs. Nr. 13/19 vom 04.01.2019) ist zu entnehmen, dass Maßstab für die Festlegung ist, in welchem Umfang eine Pauschale erforderlich ist, um die tatsächliche Höhe der durch die Investitionsmaßnahme zusätzlich entstandenen und notwendigen Betriebskosten angemessen zu berücksichtigen. In der genannten Verordnungsbegründung wird beschrieben, dass eine Pauschale auch in der Höhe von Null festgelegt werden kann, wenn die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis kommt, dass bis zur vollständigen Inbetriebnahme tatsächlich keine gesondert zu berücksichtigenden Betriebskosten anfallen.

Bei der Ermittlung eines angemessenen Wertes war es insoweit notwendig, dass auch nur tatsächlich zusätzlich anfallende und nicht über andere Instrumente gedeckte operative Kosten berücksichtigt wurden. Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme können nur zu Investitionsmaßnahmen zugehörige Kosten sein, wenn diese nicht aktiviert werden und nicht bereits durch das System der Anreizregulierung abgedeckt werden können. Die Mehrzahl der Übertragungsnetzbetreiber ist nach eigenen Angaben aufgrund ihrer buchhalterischen Organisation nicht in der Lage gewesen, die vor einer Inbetriebnahme entstehenden operativen Kosten einzeln zu benennen. Daher haben sich die Übertragungsnetzbetreiber entschlossen, hilfsweise einen Top-Down-Ansatz zu wählen. Hiernach sollte zunächst untersucht werden, ob bei den Übertragungsnetzbetreibern überhaupt durch Investitionsmaßnahmen verursachte und nicht über andere Systemkomponenten gedeckte Betriebskosten, insbesondere Personalkosten, entstehen.

Dementsprechend wählten die Übertragungsnetzbetreiber den Ansatz, eigene Angaben und Herleitungen von Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme von Anlagegütern zu erstellen und diese in den Erhebungsbögen entsprechend einzutragen. Drei Übertragungsnetzbetreiber sind dabei einem vollständigen Top-Down-Ansatz gefolgt, IMA-relevante Betriebskosten ausgehend

von der aus ihrer Sicht vorhandenen gesamten Personalkostendeckungslücke zu bestimmen. Ein Übertragungsnetzbetreiber hat sich dagegen für einen Bottom-Up-Ansatz entschieden. Bei letzterem sollen anhand der genauen Entwicklung der Mitarbeiterkapazitäten die Personalaufwendungen (zzgl. weiterer Positionen des sonstigen betrieblichen Aufwands, die von Mitarbeiterkapazitätserhöhungen abhängen sollen) für so bezeichnete wesentliche IMA-relevante Aufwandstreiber vor Inbetriebnahme ermittelt worden sein. Diese wurden dann als Kosten der Vorinbetriebnahme angegeben. Oftmals wurden hier wiederum aber Effekte aus der Möglichkeit, Eigenleistungen zu aktivieren nicht vollständig, sondern auf so beschriebene echte, personalabhängige Bereiche reduziert abgebildet.

aa) Definition der Anlagengüter für Betreiber von Stromübertragungsnetzen

Zunächst war es für die Untersuchung erforderlich, den genauen Sachanlagevermögensumfang im Kontext der Anlagengüter für Betreiber von Stromübertragungsnetzen zu bestimmen, welche berücksichtigungsnotwendige Betriebskosten im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen auslösen können. Unter den Anlagengütern für Betreiber von Stromversorgungsnetzen sind alle Anlagenkomponenten zusammenzufassen, die unter den Abschnitten „I. Allgemeine Anlagen“ bis „III. Fortleitungs- und Verteilungsanlagen“ der Anlage 1 zu § 6 Abs. 5 S. 1 StromNEV geführt werden.

bb) Identifizierung und Auswahl von Kostenkomponenten und Kostentreibern

Zur Bestimmung einer angemessenen Betriebskostenpauschale können grundsätzlich alle Kostenpositionen außer den Kapitalkosten nach §§ 6 bis 8 StromNEV, den Fremdkapitalzinsen nach § 5 StromNEV, weite Teile der kostenmindernden Erlöse und Erträge nach § 9 StromNEV und den bereits über § 11 ARegV einbezogenen Kostenpositionen herangezogen werden. Eine gesonderte Betrachtung verlangen aktivierte Eigenleistungen, die als Ertrag zu den kostenmindernden Erträgen gezählt werden können.

Die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) enthält zwar keine explizite Definition von Betriebskosten. Eine implizite Definition ist jedoch über § 23 Abs. 1 ARegV i.V.m. § 4 StromNEV ableitbar. Gemäß § 23 Abs. 1 ARegV werden die Netzkosten in Betriebskosten und Kapitalkosten unterteilt. Nach Auslegung der Formulierung in § 23 Abs. 1 ARegV und gesonderter Festlegung sind unter Betriebskosten bei Investitionsmaßnahmen grundsätzlich alle Kostenkomponenten zu subsumieren mit Ausnahme der Kapitalkosten (kalkulatorische Abschreibungen gemäß § 6

StromNEV, kalkulatorische Eigenkapitalverzinsungen gemäß § 7 StromNEV und kalkulatorische Gewerbesteuern gemäß § 8 StromNEV), der Fremdkapitalzinsen (§ 5 StromNEV) sowie der in diesem Kontext hierzu korrespondierenden kostenmindernden Erlöse und Erträge (§ 9 StromNEV).

Ausgenommen bei der Bemessung der Betriebskostenpauschale sind darüber hinaus jene Kostenpositionen, die bereits über § 11 ARegV (dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten und volatile Kosten) in der Erlösobergrenze berücksichtigt werden. Andernfalls käme es zu einer nicht sachgerechten Doppelerkennung dieser Kosten (Kostenanteile) in der Erlösobergrenze, da diese Kostenanteile generell eine Anpassung an das jeweils tatsächlich angefallene Niveau erfahren. Ferner können bereits weitere Kosten durch die Erlösobergrenze im Übrigen abgedeckt sein. Auch diese sind zur Vermeidung eines Doppelansatzes im Rahmen einer Betriebskostenpauschale der Investitionsmaßnahmen nicht berücksichtigungsfähig.

Bei der Bemessung einer Betriebskostenpauschale ist zudem zu berücksichtigen, dass insbesondere die Kostenarten, die der Funktionsfähigkeit des betrachteten Anlagengutes dienen, abgedeckt werden. Das sind im Wesentlichen Personal- und Sozialkosten, Materialkosten und sonstige betriebliche Kosten (z.B. Versicherungskosten).

cc) Datenermittlung und -plausibilisierung

Zur Ermittlung einer sachgerechten Betriebskostenpauschale für die relevanten Anlagengüter war zu klären, welche Kostenkomponenten und Kostentreiber der Betriebskosten identifizierbar und welche Kostenkomponenten der Betriebskosten insgesamt zu berücksichtigen sind. Hierauf aufbauend konnten dann die durchschnittlichen Betriebskosten sowie die durchschnittlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten zur Ermittlung der Betriebskostenpauschalen bestimmt werden.

Grundlage der Ermittlung bildete eine umfangreiche Datenabfrage, mit Hilfe derer die Betriebskosten kostenartenscharf eruiert wurden. Alle Übertragungsnetzbetreiber konnten mit Hilfe eines elektronischen Erhebungsbogens sämtliche Kostenarten der Betriebskosten in der ihnen bereits aus der Kostenprüfung bekannten Systematik befüllen. Die nachfolgenden Kostenarten separiert nach Aufwandspositionen und kostenmindernden Erlösen wurden im Rahmen der Erhebung abgefragt:

Kostenarten

1. Aufwandsgleiche Kosten
 - 1.1 Materialaufwand
 - 1.1.1 Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe
 - 1.1.1.1 Aufwendungen für die Beschaffung von Verlustenergie
 - 1.1.1.2 Aufwendungen für Regelenergie
 - 1.1.1.2.a davon Primärregelenergie
 - 1.1.1.2.b davon Sekundärregelenergie
 - 1.1.1.2.c davon Minutenreserve
 - 1.1.1.3 Aufwendungen für Kapazitätsreserve
 - 1.1.1.4 Aufwendungen für strombedingte Redispatch-Maßnahmen
 - 1.1.1.5 Aufwendungen für Netzreserve
 - 1.1.1.6 Aufwendungen für Blindstrom / Spannungshaltung
 - 1.1.1.7 Aufwendungen aus Kompensationszahlungen für grenzüberschreitende Lastflüsse
 - 1.1.1.8 Aufwendungen für Stromeinspeisung durch Betreiber dezentraler Erzeugungsanlagen
 - 1.1.1.8.1 nach EEG (exklusive Einspeisemanagement-Maßnahmen)
 - 1.1.1.8.2 nach KWKG
 - 1.1.1.8.3 nach § 18 StromNEV
 - 1.1.1.8.4 Einspeisemanagement-Maßnahmen
 - 1.1.1.9 Betriebsverbrauch
 - 1.1.1.10 Aufwendungen für Sicherheitsbereitschaft
 - 1.1.1.11 Aufwendungen für Netzstabilitätsanlagen
 - 1.1.1.12 Sonstiges
 - 1.1.2 Aufwendungen für bezogene Leistungen
 - 1.1.2.1 Aufwendungen für TSO System Cooperation (TSC)
 - 1.1.2.2 Aufwendungen für Schwarzstartfähigkeit
 - 1.1.2.3 Aufwendungen für überlassene Netzinfrastruktur
 - 1.1.2.4 Aufwendungen für durch Dritte erbrachte Betriebsführung
 - 1.1.2.5 Aufwendungen für durch Dritte erbrachte Wartungs- und Instandhaltungsleistungen
 - 1.1.2.6 Sonstiges
 - 1.2 Personalkosten
 - 1.2.1 Löhne und Gehälter
 - 1.2.2 Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und für Unterstützung
 - 1.2.2.1 Altersversorgung
 - 1.2.2.2 soziale Abgaben und sonstige Aufwendungen
 - 1.3 Zinsen und ähnliche Aufwendungen
 - 1.3.1 gegenüber verbundenen Unternehmen
 - 1.3.2 gegenüber Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht
 - 1.3.3 gegenüber Kreditinstituten
 - 1.3.4 Zinszuführungen zu Rückstellungen
 - 1.3.5 Sonstiges
 - 1.4 Sonstige Steuern
 - 1.5 Sonstige betriebliche Aufwendungen
 - 1.5.1 Konzessionsabgaben
 - 1.5.2 Mieten, sonstige Pachtzinsen, sonstige Leasingraten, Gebühren und Beiträge
 - 1.5.3 Versicherungen
 - 1.5.4 Bürobedarf, Drucksachen und Zeitschriften
 - 1.5.5 Postkosten, Frachtkosten und ähnliche Kosten
 - 1.5.6 Rechts- und Beratungskosten
 - 1.5.7 Sponsoring, Werbung, Spenden
 - 1.5.8 Reisekosten und Auslösungen
 - 1.5.9 Bewirtung und Geschenke
 - 1.5.10 Wartung und Instandsetzung
 - 1.5.11 Einzelwertberichtigungen auf Forderungen
 - 1.5.12 Pauschalwertberichtigungen auf Forderungen
 - 1.5.13 Zahlungen an Städte oder Gemeinden nach Maßgabe von § 5 Abs. 4 StromNEV
 - 1.5.14 Aufwendungen aus dem horizontalen Offshore-Ausgleich - Zahlungen an andere ÜNB
 - 1.5.15 Sonstiges

Die Übertragungsnetzbetreiber wurden dabei im Rahmen der zur Verfügung gestellten Ausfüllhilfe explizit darauf hingewiesen, dass Betriebskosten, die bereits Eingang in das Ausgangsniveau gefunden haben bzw. über eine dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenart bereits in der Erlösobergrenze abgebildet wurden, nicht nochmals angegeben werden durften. Insofern sollten nur die tatsächlich zusätzlich entstandenen und auch nicht aktivierbaren Betriebskosten der Jahre 2009 bis 2019 abgefragt werden. Dies erfolgte jedoch hilfsweise in dem beschriebenen Top-Down-Ansatz.

Dem Gutachten ist jedoch zu entnehmen, dass eine Aktivierung und somit aufwandsneutrale Erfassung von Ausgaben nicht erst im Zeitpunkt der Inbetriebnahme einer Anlage, sondern bilanziell über das Institut der Anlagen im Bau bereits in der Errichtungsphase erfolgt. Eine Einbeziehung von Betriebskosten in die Anschaffungs- und Herstellungskosten einer Anlage bzw. bilanziell ausgedrückt eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens ist zwar per definitionem nicht möglich. Entweder werden Ausgaben/Aufwendungen dem laufenden Betrieb zugeordnet und stellen dementsprechend Betriebskosten dar oder Sie sind gemäß § 255 Abs. 1 und 2 HGB in die Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Vermögensgegenstandes einzubeziehen. Anschaffungskosten definiert das Gesetz aber als „Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können“. Dazu zählen auch Anschaffungsnebenkosten sowie nachträgliche Anschaffungskosten. Der Herstellungskostenbegriff ist in diesem Sinne sogar noch weiter gefasst. Er umfasst gemäß § 255 Abs. 2 HGB die Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die Herstellung eines Vermögensgegenstandes, seine Erweiterung oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen“. Für die Materialkosten, die Fertigungskosten und die Sonderkosten der Fertigung sowie angemessene Teile der Materialgemeinkosten, der Fertigungsgemeinkosten und des Wertverzehr des Anlagevermögens, soweit dieser durch die Fertigung veranlasst ist, besteht eine strenge Aktivierungspflicht. Ferner besteht ein Wahlrecht für die Einbeziehung angemessener Teile der Kosten der allgemeinen Verwaltung, sowie angemessene Aufwendungen für soziale Einrichtungen des Betriebes, für freiwillige soziale Leistungen und für die betriebliche Altersversorgung. Unter Berücksichtigung der expliziten und impliziten Wahlrechte lässt sich der Teil der nicht aktivierungsfähigen Ausgaben erheblich reduzieren bzw. sogar gänzlich vermeiden. Es ist folglich davon auszugehen, dass für den Fall der Herstellung regelmäßig der größte Teil der Ausgaben bereits in die Herstellungskosten einbezogen und somit aktiviert werden kann.

Bei einer differenzierten Betrachtung sind im Fall der Anschaffung die Ausgaben für die Anschaffung des Vermögensgegenstandes im engeren Sinne unmittelbar zu aktivieren und gerade nicht aufwandswirksam zu erfassen. Im Fall der Herstellung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens sind die Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten im Herstellungsprozess anfallen in die Herstellungskosten einzubeziehen. Bilanziell werden die entsprechenden Aufwendungen, die in die Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens einfließen durch die Gegenposition der „anderen aktivierten Eigenleistungen“ kompensiert, welche eine Ertragsposition darstellen. Die Herstellung kann insbesondere Gebäude, Maschinen und Anlagen umfassen.

Bei der saldierten Betrachtung von - möglicherweise gestiegenen - Aufwendungen einerseits und den anderen aktivierten Eigenleistungen gilt es zu berücksichtigen, dass es unterschiedliche Darstellungsmethoden der Erfassung der „anderen aktivierten Eigenleistungen“ gibt. Bei der sogenannten Nettomethode werden die in Herstellungskosten des Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens einfließenden Fremdlieferungen und -leistungen direkt als Zugänge auf den Anlagekonten erfasst, so dass im Posten aktivierte Eigenleistungen nur die eigene Leistung erscheint. Bei der sogenannten Bruttomethode werden die in Herstellungskosten des Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens einfließenden Fremdlieferungen und -leistungen in den Ausweis der anderen aktivierten Eigenleistungen einbezogen und die Materialaufwendungen korrespondierend entsprechend höher ausgewiesen¹. Die Anwendung der Nettomethode führt ceteris paribus dazu, dass der Posten der „anderen aktivierten Eigenleistungen“ im Wesentlichen nur Personalaufwand enthält und der Materialaufwand niedriger ausgewiesen wird. Dies hat in einer intertemporalen Betrachtung zur Folge, dass sich andere aktivierte Eigenleistungen in einer Steigerung des Personalaufwandes nicht jedoch des Materialaufwandes niederschlagen.

Die Anschaffungskosten gem. § 255 Abs. 1 HGB umfassen die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können. In die Anschaffungskosten sind gem. § 255 Abs. 1 S. 2 HGB auch die Nebenkosten einzubeziehen. Der Begriff der Kosten zur Erlangung der Betriebsbereitschaft umfasst nicht nur Maßnah-

¹ Vgl. Schmidt/Peun in Beck Bil-Komm, § 275 Anm. 81, 11. Auflage, 2018.

men am Objekt selbst sondern auch sonstige Maßnahmen². Unter die sonstigen Maßnahmen fallen auch Montagekosten, die an anderen Anlagen anfallen³.

Eine wichtige Fragestellung im Zusammenhang mit der Herstellung von Vermögensgegenständen ist, wann die Herstellung beginnt und wann sie endet. Der Beginn der Herstellung ist nicht mit dem Beginn des technischen Herstellungsprozesses gleichzusetzen. Vielmehr können auch Kosten von Vorbereitungshandlungen zu den Herstellungskosten gehören. Dies gilt sowohl für Einzel- als auch für Gemeinkosten⁴. Dies kann bereits relativ früh im Gesamtprozess der Fall sein. Dies gilt auch wenn zu dem Zeitpunkt des Anfalls von Planungs- und Vorbereitungshandlungen noch kein Vermögensgegenstand vorliegt, der abstrakt aktivierungsfähig ist⁵. Hierzu sind die Ausgaben, zunächst durch Erfassung in den Anlagen im Bau erfolgsneutral zu stellen. Einzelne Netzbetreiber beziehen bereits Kosten der Netzentwicklungsplanung in die Herstellungskosten ein. Das Ende der Herstellung ist der Zeitpunkt, zu dem der Vermögensgegenstand für den bestimmungsgemäßen Gebrauch genutzt werden kann⁶. Für Vermögensgegenstände des Anlagevermögens ist dies der Zeitpunkt ihrer Betriebsbereitschaft.

Zusammenfassend betrachtet ist daher festzustellen, dass die in der Phase vor einer Inbetriebnahme einer Investitionsmaßnahme angefallenen operativen Kosten regelmäßig aktivierungsfähig sind. Folgerichtig dürfen diese daher nicht ein weiteres Mal bei der Ermittlung der Betriebskostenpauschale mitberücksichtigt werden und dürfen gleichfalls nicht in eine Meldung von Betriebskosten eingehen.

dd) Datenauswertung und -bereinigung

Die von den Übertragungsnetzbetreibern übermittelten Erhebungsbögen umfassten insgesamt 143 Investitionsmaßnahmen. Dieser Umfang stellt aus Sicht der Beschlusskammer eine belastbare Basis für die Ableitung eines Durchschnittswertes für die Betriebskostenpauschale dar. Die OPEX wurden von den Übertragungsnetzbetreibern - bis auf eine Ausnahme - nicht direkt, sondern ausschließlich durch eine Differenzbetrachtung zum Kostenniveau des jeweiligen Basisjah-

² Vgl. Wohlgemuth in: Schulze-Osterloh/Henrichs/Wüstemann (Hrsg.), Handbuch des Jahresabschlusses, S. 27.

³ Vgl. Streim in: Leffson/Rückle/Großfeld (Hrsg.), Handbuch unbestimmter Rechtsbegriffe im Bilanzrecht des HGB, S. 82.

⁴ Vgl. Adler/Düring/Schmaltz, Rechnungslegung und Prüfung der Unternehmen, § 255, Tz. 166, 6. Auflage, 1995-2000.

⁵ Vgl. Krumm in: Hachmeister/Kahle/Mock/Schüppen (Hrsg.), Bilanzrecht, § 255 Rz. 56.

⁶ Vgl. Krumm in: Hachmeister/Kahle/Mock/Schüppen, Bilanzrecht, § 255 Rz. 55.

res ermittelt und anschließend durch Schlüsselungen auf die einzelnen Investitionsmaßnahmen verteilt.

Die Bandbreite des Zeitraumes beginnend mit der jeweils erstmaligen Kostenwirksamkeit bis zu Fertigstellung der kompletten Anlage, welche Gegenstand der Investitionsmaßnahme ist, betrug ein bis sechs Jahre. Das durchschnittliche Gesamtinvestitionsvolumen betrug 10,16 Mio. €. Der Median der Gesamtinvestitionssumme der einzelnen Investitionsmaßnahme wurde mit TEUR 6,19 Mio. € ermittelt. Die Bandbreite der Investitionssumme je Maßnahme umfasste einen Bereich von 2.000 € bis 92,46 Mio. €.

Im Rahmen der Datenerhebung wurde seitens des Gutachters Ebner Stolz zunächst der Zeitraum von 2009 bis 2019 für die Betrachtung berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der seitens der Übertragungsnetzbetreiber gewählten Methodik (Top-Down-Ansatz) zur Herleitung der OPEX der Investitionsmaßnahmen in der Vorinbetriebnahmephase als Deltabetrachtung zu dem jeweiligen Basisjahr als Bezugsgröße, stellte sich jedoch die Frage nach dem geeigneten Betrachtungszeitraum. Dabei galt es die Zielsetzung, der Ermittlung einer Betriebskostenpauschale für die Vorinbetriebnahme von Investitionsmaßnahmen für die Zukunft, zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang galt es ferner, einen möglichen Konflikt zwischen der Einbeziehung möglicherweise aufgrund unzureichenden Aktualitätsbezugs schlechter geeigneter Daten, durch eine Ausweitung des Betrachtungszeitraumes und eines nicht ausreichenden Umfangs der Datenbasis, gegeneinander abzuwägen.

Der Gutachter hält aus Repräsentativitätsgründen verbunden mit den ohnedies auf abstrakten Ableitungen basierenden Ausgangsgrößen und weiteren Schlüsselungen ermittelten Werte der Übertragungsnetzbetreiber einen Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2019 für die Ableitung einer Betriebskostenpauschale angemessen. Eine Einengung beispielsweise nur auf das Jahr 2019 würde dazu führen, dass die Datenbasis keinen ausreichenden Umfang aufweisen würde. Durch die Wahl des Betrachtungszeitraumes 2014 bis 2019 wird ein kompletter Zyklus von mehr als einer Regulierungsperiode (hier die zweite Regulierungsperiode) in Relation zum Basisjahr und somit die Kostenentwicklung über einen Sechsjahreszeitraum in die Betrachtung mit einbezogen. Ein noch weiterer Einbezug letztlich der Veränderungen gegenüber dem Basisjahr 2006 und hieraus resultierender Ableitungen und weiterer Folgeüberlegungen kann sich demgegenüber nicht erkenntnisbringend auswirken.

Technisch wurde auf Basis der übermittelten Daten der Übertragungsnetzbetreiber in einem ersten Arbeitsschritt auf Ebene der einzelnen Investitionsmaßnahme die angegebenen OPEX je Kalenderjahr zu dem Endbestand der Anlagen in Bau zum Jahresende in Relation gesetzt. Danach wurde für jede einzelne Investitionsmaßnahme das Verhältnis der OPEX zu den Anlagen in Bau über den Gesamtzeitraum (erstmalige Kostenwirksamkeit bis Fertigstellung der Gesamtmaßnahme) als gewichteter Durchschnitt der in Schritt eins ermittelten jährlichen Werte berechnet. Gewichtungsmäßig bildeten hierbei die jeweiligen Jahresendbestände der Anlagen in Bau in Relation zur Summe aller Jahresendbestände der Anlagen in Bau der jeweiligen Investitionsmaßnahme. In einem weiteren Schritt wurde das arithmetische Mittel über alle Übertragungsnetzbetreiber berechnet. Im Rahmen einer Ausreißeranalyse wurden die Werte eines Netzbetreibers als Ausreißer eliminiert, da bei diesem der ermittelte Wert das Vierfache des Durchschnitts der anderen Netzbetreiber betrug. Die Ausreißeranalyse wurde auf Basis statistischer Verfahren vorgenommen. Als Ausreißer wurde ein Wert definiert, der den Wert des oberen Quartils um mehr als das Anderthalbfache des Interquartilabstandes übersteigt.

Auf Basis dieser um Ausreißer bereinigten Datengrundlage wurde sodann in einem weiteren Schritt die Summe der OPEX je Netzbetreiber in Relation zu der Summe der Jahresendbestände der Anlagen in Bau auf Ebene der einzelnen Kalenderjahre in Relation gesetzt. Aus den jährlichen Relationen wurde dann wiederum der gewichtete Durchschnitt je Netzbetreiber ermittelt. Gewichtungsmäßig bildeten hierbei die jeweiligen Jahresendbestände der Anlagen im Bau in Relation zur Summe aller Jahresendbestände der Anlagen im Bau des jeweiligen Netzbetreibers. In einem letzten Schritt wurde dann das arithmetische Mittel über alle Übertragungsnetzbetreiber berechnet.

Neben der zuvor beschriebenen Ausreißeranalyse wurden die übermittelten Rohdaten auf Basis von Erkenntnissen aus dem Analyseprozess und den ergänzenden Erläuterungen mit den Übertragungsnetzbetreibern im Detail adjustiert. Hieraus ergaben sich folgende Anpassungserfordernisse:

→ Die Übertragungsnetzbetreiber haben die Personalaufwendungen im jeweiligen Betrachtungsjahr im Vergleich zum Basisjahr um den saldierten Effekt aus VPI⁷ einerseits und generellem sektoralen Produktivitätsfaktor sowie den jährlichen, individuellen Produktivitätsfaktoren bereinigt. Diese Vorgehensweise führt jedoch dazu, dass preisbedingte Personalaufwandsstei-

⁷ Der VPI ist der durch das Statistische Bundesamt veröffentlichte Verbraucherpreisgesamtindex.

gerungen bezüglich des im Basisjahr vorhandenen Mitarbeiterbestandes, die den VPI übersteigen, in die Differenzbetrachtung eingehen und somit den Netzbetreibern über die Betriebskostenpauschale für Investitionsmaßnahmen in der Vorinbetriebnahmephase erstattet würden. Um dies zu vermeiden, ist es aus Sicht des Gutachters erforderlich, die Personalaufwendungen des jeweiligen Betrachtungsjahres um die tatsächliche preisbedingte Veränderung zu bereinigen. Der Ansatz, diese Bereinigung, über Tariflohnsteigerungen abzubilden, würde allerdings zu einer unzureichenden Korrektur führen. Dabei würden insbesondere Effekte, wie die Kostenentwicklung im Bereich der außertariflichen Arbeitsverhältnisse und der Wechsel der bestehenden Mitarbeiter in höhere Tarifgruppen im Zeitablauf unberücksichtigt gelassen.

Daher war es aus Sicht des Gutachters erforderlich, den Anstieg des Personalaufwands im jeweiligen Betrachtungsjahr im Vergleich zum Basisjahr in einen Preis- und einen Mengeneffekt zu zerlegen. Hierzu wurde vom Gutachter unter Rückgriff auf die Angaben zur Anzahl der Mitarbeiter im Anhang der Jahresabschlüsse der Übertragungsnetzbetreiber der Mengenanstieg des Personals in Relation zum Basisjahr berechnet. Durch Bereinigung der Gesamtentwicklung des Personalaufwandes um den Mengeneffekt wurde zunächst der Preiseffekt isoliert. Aus dem dadurch ermittelten Preiseffekt wurde sodann ein durchschnittlicher jährlich, preisbedingter Anstieg des Personalaufwandes je Netzbetreiber ermittelt. Diesem wurden schließlich Effizienzgewinne gegenübergestellt, indem der generelle sektorale Produktivitätsfaktor anteilig zum Abzug gebracht wurde.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welchem Umfang ein Abzug zu erfolgen hat. Der generelle sektorale Produktivitätsfaktor bildet zwei Teilaspekte ab. Einerseits wird im Rahmen der Ermittlung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors die Einstandspreisentwicklung der Netzbetreiber mit der Einstandspreisentwicklung der Gesamtwirtschaft verglichen und andererseits wird die Produktivitätsentwicklung der Netzwirtschaft der Produktivitätsentwicklung der Gesamtwirtschaft gegenübergestellt. Da im vorliegenden Fall die Einstandspreisveränderungen gerade eliminiert werden sollen, sind die Effekte aus diesen auf den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor auszublenden. In Abzug zu bringen ist also sachlogisch nur der Teil des sektoralen Produktivitätsfaktors, der auf die Produktivitätsentwicklung im engeren Sinne entfällt. Aus den bereits erfolgten Untersuchungen für den sektoralen Produktivitätsfaktor der dritten Regulierungsperiode lässt sich eine in etwa hälftige Aufteilung auf die beiden Teileffekte - Produktivität und Einstandspreisentwicklung - ableiten. Vor dem Hintergrund, dass die tatsächliche Einstandspreisentwicklung der Übertragungsnetzbetreiber in Folge der Kapitalintensität im Vergleich zur Gesamtbranche stärker zurückbleiben dürfte, erachtet der Gutachter unter Berück-

sichtigung der Gesamtverhältnisse und der pauschalierenden Betrachtungsweise maximal einen hälftigen Abzug des generellen Produktivitätsfaktors für sachgerecht.

Im Rahmen einer Plausibilitätsbetrachtung wurden diese Werte auch mit dem angenommenen Gehaltstrend der Unternehmen für die Bewertung der Pensionsrückstellungen abgeglichen. Hier wurden von beiden betroffenen Unternehmen eine Steigerungsrate von 3,5 Prozent angesetzt. Damit zeigt das Ergebnis des Gutachters, dass dieses aus Sicht der Beschlusskammer als plausibel eingestuft werden müsste.

→ Ein Netzbetreiber hat neben den Personalaufwendungen auch sogenannte personalabhängige Sachkosten in die Betrachtung mit einbezogen. Auf Basis der im Einzelnen nicht verifizierbaren Werte für diese Kosten ergibt sich hier ein deutlich überproportionaler Anstieg der personalabhängigen Sachkosten im Vergleich zu den Personalkosten. Während die Personalkosten von 2011 auf 2018 insgesamt um rund 77 Prozent ansteigen, ist im Bereich der personalabhängigen Sachkosten, im selben Zeitraum ein Anstieg von rund 137 Prozent zu verzeichnen. Zu dieser Entwicklung tragen insbesondere Entwicklungen im Bereich der Mieten sowie der IT-Kosten bei. Die Berechnung musste daher aus Gutachtersicht dahingehend angepasst werden, dass insgesamt nur ein relativer Anstieg der personalabhängigen Sachkosten in Höhe des relativen Anstiegs der Personalkosten berücksichtigt werden konnte.

→ Ein Netzbetreiber hat im Rahmen der Bereinigung des Anstiegs der anderen aktivierten Eigenleistungen nicht den vollen Wert laut des jeweiligen handelsrechtlichen Jahresabschlusses, sondern einen über Verhältniszahlen (Erfahrungswerte) für den darin enthaltenen Personalaufwand und die darin enthaltenen personalabhängigen Sachkosten bereinigten Wert angesetzt. Da die der Anpassung zu Grunde liegenden Verhältniszahlen nicht weiter belegt wurden, konnten diesbezüglich die unbereinigten Werte nicht berücksichtigt werden.

→ In der Berechnung eines Netzbetreibers ergab sich ein systematischer Fehler in der Berücksichtigung der Veränderung der anderen aktivierten Eigenleistungen, welche entsprechend bereinigt wurden.

Von den beteiligten Netzbetreibern wurden in Bezug auf folgende Punkte Stellungnahmen übermittelt.

1) Zweifel an der Aussagekraft des Gutachtens

Analyserelevanter Zeitraum

Es wurde bemängelt, dass die Datenerhebung der Beschlusskammer zwar alle Investitionsmaßnahmen mit Inbetriebnahme bis einschließlich 2019 für den Zeitraum 2009 bis 2019 umfasse, dennoch nur die Jahre 2014-2019 in den Analysen der Beschlusskammer und im Gutachten verwendet worden seien. Als Grund wäre die rein auf Schlüsselungen basierende Herleitung angeführt worden, die für künftige Zeiträume eigentlich nur auf dem Jahr 2016, allenfalls noch auf der Vorperiode basieren dürfe. Dass die Besonderheiten des Basisjahres 2006 indes weniger repräsentativ Auskunft für die Betrachtungen der Zukunft liefern könne, sei aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber nicht nachvollziehbar. Die Wahl des Betrachtungszeitraums sei auch vor dem Hintergrund nicht sachgerecht, dass von der Beschlusskammer ausschließlich bis zum 31.12.2019 fertiggestellte Investitionsmaßnahmen erhoben worden seien. Da die Mehrzahl dieser Investitionsmaßnahmen spätestens in 2016 in Betrieb genommen worden wären und somit ab diesem Zeitpunkt kaum noch Endbestände an Anlagen im Bau aufgewiesen hätten, seien gerade die Jahre 2016-2019 für den Nachweis einer Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme von untergeordneter Bedeutung. Durch die Verkürzung des Betrachtungszeitraums von 2009 bis 2019 auf 2014 bis 2019 entfielen 57 Prozent der erhobenen Anlagen im Bau aus der Betrachtung.

Es sei auch nicht plausibel, warum nach Ansicht des Gutachters bei direkt zuordenbaren Kosten im Vergleich zu geschlüsselten Kosten keine Bereinigung um bereits im Ausgangsniveau enthaltene Anteile durchgeführt werden müsse. Der Erhebungsbogen der Beschlusskammer fordere eine solche Bereinigung explizit für alle erhobenen Betriebskosten. Wenn der Gutachter der Meinung gewesen wäre, dass eine Korrektur um im Ausgangsniveau enthaltene Kosten nicht notwendig sei, wären auch geschlüsselte Kosten von einer solchen Bereinigung auszunehmen gewesen. Eine dahingehende Prüfung wäre insofern – so die Übertragungsnetzbetreiber – angemessen gewesen, als auch Betriebskosten aus Investitionsmaßnahmen, welche in der Vergangenheit über das Ausgangsniveau und nicht die Betriebskostenpauschale refinanziert würden – etwa, weil sie die Höhe der Pauschale überschritten hätten – trotzdem für eine auskömmliche, zukunftsgerichtete Festlegung zu berücksichtigen wären. In jedem Fall wären jedoch geschlüsselte und direkte Betriebskosten gleich zu behandeln und daher hätte über einen längeren Zeitraum Berücksichtigung finden müssen.

Da im Rahmen der Datenerhebung bei einigen Investitionsmaßnahmen aus der 1. Regulierungsperiode bereits Anlagen im Bau-Zugänge aus den Jahren 2007 und 2008 eingeflossen seien, ohne dass die diesen gegenüberstehenden Betriebskosten erhoben wurden, hätte statt einer Verkürzung vielmehr eine Ausweitung des mittelbaren Betrachtungszeitraums auch auf diese Jahre in Betracht gezogen werden müssen.

Der verkürzte Zeitraum reiche ferner nicht aus, um die Investitionsphase der erhobenen Investitionsmaßnahmen vollständig abzudecken, da der relevante Zeitraum auch nach eigener Erkenntnis der Beschlusskammer bis zu 10 Jahre betragen könne. Die Phase vor Inbetriebnahme vieler Investitionsmaßnahmen sei daher verkürzt oder gar nicht in der Erhebung berücksichtigt. Da die Übertragungsnetzbetreiber mit der Kurzstudie von PWC dargelegt hätten, dass in den Jahren vor der ersten Aktivierung bereits erhebliche Kosten durch Investitionsmaßnahmen verursacht würden (Netzplanung etc.) sei es unverständlich, warum gerade dieser Zeitraum bei der Analyse ausgeblendet werde und vom Gutachter als nicht relevant angesehen worden sei.

Die von den Übertragungsnetzbetreibern gegen das Gutachten vorgetragene Bedenken überzeugen jedoch nicht. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass es sich bei der Schlüsselung der Betriebskosten, bei denen ggf. auch unberechtigt zugestandene Härtefallanträge aus dem Jahr 2009 für die erste Regulierungsperiode zunächst zu berücksichtigen wären, in der hier zu betrachtenden Top-Down-Methode um eine von den Investitionsmaßnahmen und deren Zyklus gänzlich zu abstrahierende Betriebskostenbetrachtung handelt. Es werden völlig unabhängig von der Laufzeit oder Existenz von Investitionsmaßnahmen Betriebskosten kreiert, die angeblich noch nicht durch das System der Anreizregulierung abgedeckt würden, hauptsächlich abgeleitet aus Personalkostensteigerungen. Allein dieser Ansatz lässt bereits gänzliche investitionsmaßnahmenspezifische Konkretheit vermissen. Extern ist diese Setzung nicht nachprüfbar, da unbekannt ist, welche Personalkostenanstiege den vielen Sonderrollen der Übertragungsnetzbetreiber oder Geschäftsbereichen wie der Systemführung innerhalb des Netzgeschäftes zuzuordnen sind. Auch sind sämtliche Stundenaufschreibungen von investitionsmaßnahmenrelevanten Tätigkeiten in aktivierte Eigenleistungen umgewandelt worden und somit nur nicht originäre, den Investitionsmaßnahmen zuordnungsfähige Kosten, Gegenstand der Betrachtung. Es handelt sich insgesamt somit im Ausgangspunkt jeweils um Schlüsselungsgrößen, genauer um fiktive Deltabetrachtungen. Diese werden nun lediglich auf die Investitionsmaßnahmen verteilt. Inwieweit es dann eine Rolle spielen soll, dass die Anlagen im Bau in den Jahren 2016 bis 2019 zurückgehen und damit weniger repräsentativ für die Ableitung sein sollen, erschließt sich nicht

unmittelbar, geht es in erster Linie doch nicht um die Zuordnung einzelner Investitionsmaßnahmen, sondern um die Ableitung nicht gedeckter Kosten in Form von Personalkostenanstiegen. Anders verhält es sich demgegenüber bei nicht fiktiv abgeleiteten Betriebskosten, sondern konkret beschriebenen und direkt zuordenbaren Einzelkosten einzelner Investitionsmaßnahmen. Werden Tätigkeiten, wie im Gasbereich geschehen, investitionsmaßnahmenscharf erfasst, kann an jedem einzelnen Geschäftsvorfall eine Entwicklung und Sachgerechtigkeitsprüfung nachvollzogen werden. Dann könnte auch ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Betriebskosten sowie dem Anstieg und Fall der Anlagen im Bau zu unterstellen werden. Die geschlüsselten Betriebskosten der drei Übertragungsnetzbetreiber hingegen hätten demgegenüber genauso zur Beschreibung der Ermittlung der Vorinbetriebnahmekosten von nicht fertig errichteten Anlagen oder auch Betriebskosten nach Inbetriebnahmen Verwendung finden können. Ob niedrigere Anlagen im Bau in den Anfangsjahren kleiner ausfallen und sich daher höhere Quoten bilden, hängt somit von weiteren Schlüsselungen geschlüsselter Kosten ab. Würde unterstellt, dass bei anlaufenden Projekten nicht aktivierbare Betriebskosten entstehen und diese in Leerlaufzeiten des Personals miterledigt werden könnten, ergäbe sich ein umgekehrtes Bild. Daher sind nur geschlüsselte Betriebskosten gegenüber nur direkten Betriebskosten nun gerade nicht im gleichen Maße aussagekräftig und bedürfen einer jeweils eigenen Betrachtung.

In dieser Logik käme auch einer „gefundener“ nicht gedeckten Betriebskostengröße in 2007 und 2008 keine besondere Aussagefähigkeit zu. Nebst dem müsste diese als erwartet systematisch Null betrachtet werden, da das Unternehmen durch Akzeptanz des Kostengenehmigungsbescheids 2006 bis 2007 und 2007 bzw. 2008 gerade eben eine Kostendeckung konstatiert hat. Damit wäre aber auch keine Ausgangsgröße für eine Weiterverteilung existent. Gleiches gilt für die angeblich nicht hinreichend einbezogene Phase niedriger Anlagen im Bau. Gerade in der ersten Regulierungsperiode gab es Überdeckungen auf Basis des Jahres 2008 (so z.B. Härtefallentscheidungen), die eine Betriebskostenunterdeckung der ersten Regulierungsperiode aus heutiger Perspektive faktisch ausschließen. Entscheidend ist also die Ermittlung der Schlüsselungsausgangsgröße und deren Weiterverteilungssystematik auf Investitionsmaßnahmen. Die Bedeutung des dynamischen Verlaufes kann demgegenüber dahinstehen. Die Beschlusskammer weist zudem auf den Hinweis des Gutachters hin, wonach die resultierenden Mehrkosten zwischen der Vorinbetriebnahmephase und den abgeschlossenen Investitionen auf Basis der jeweiligen Bestände verteilt würden und dies zu einer relativen Verschiebung der Volumina von der einen zur anderen Gruppe zu einer proportionalen Erhöhung/Verminderung der jeweils zugeordneten Kosten führe, wodurch die Verhältniszahl unbeeinflusst bliebe. Dies wird von der Beschlusskammer gleichermaßen bewertet.

Ausreißerbereinigung

Ferner ließe das Gutachten in der Darstellung der durchgeführten Ausreißerbereinigung Fragen offen. Es werde nicht hinreichend deutlich, warum ein Unternehmen in Gänze nicht berücksichtigt worden sei und welche Auswirkung dessen Berücksichtigung hätte. Zudem sei zweifelhaft, ob eine Ausreißerbereinigung bei der Bildung von Schätzgrößen wie der zukünftigen Betriebskostenpauschale vor der Inbetriebnahme von Anlagengütern überhaupt statthaft sein könne. Schließlich wäre das Ziel der Festlegung, den Durchschnitt aller zukünftigen Investitionsmaßnahmen für den Zeitraum bis zur Inbetriebnahme der Anlagengüter abzudecken. Dies schließe eine Schätzgröße auf Basis einer nur teilweisen Berücksichtigung der Vergangenheit aus.

Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Darstellung vom Gutachter im Rahmen der Finalisierung des Gutachtens nochmal ausführlich überarbeitet worden ist. Hieraus wurde deutlich, dass die Werte eines Übertragungsnetzbetreibers mit von mehr als 5 Prozent im Hinblick auf die Phase der Vorinbetriebnahme atypische Höhen (Faktor 10) aufwiesen und die Ermittlungssystematik grundsätzliche Zweifel an einer sachgerechten Ermittlung weckten. Die Ermittlungsmethodik wie die beschriebene Problematik der fehlenden Repräsentativität lassen daher nur eine gesamthafte Nichtberücksichtigung als sachgerecht erscheinen lassen. Dies verdeutlicht insbesondere auch der Blick auf die 0,8 Prozent, die ein Unternehmen bislang in den vergangenen zwölf Jahren für Vor- und Nachinbetriebnahme für die Opex-Pauschale als auskömmlich erachtet hat. Damit muss eine Nachinbetriebnahme einer „Aktivierung“ von Betriebskosten (gemeint ist die Bildung aktivierter Eigenleistungen) ausscheiden.

Tauglichkeit der verwendeten Streuungsmaße

Weiterhin seien die im Gutachten verwendeten Streuungsmaße, auf deren Grundlage die rechnerische Bestimmung der Werte erfolgt sei, im Hinblick auf das verwendete Maß des Medians wenig sachgerecht. Der Median sei generell methodisch nicht geeignet, um Erkenntnisse über zukünftig durchschnittlich zu erwartende Betriebskosten zu gewinnen.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass jedes Streuungsmaß nach Auffassung der Beschlusskammer durchaus aus seiner jeweiligen Perspektive seine Berechtigung hat. Es gibt an, wie die Verhältnisse innerhalb einer Verteilung zu bewerten sind. Bei den vorgenannten Maßen handelt es sich um gängige und häufig parallel zum Einsatz kommende statistische Lagemaße. Insoweit ist auch der Median in diesem Zusammenhang berechtigt. Dies gilt insbesondere vor dem Hin-

tergrund, dass der Gutachter verschiedene Methoden gewählt hat, um den ermittelten Durchschnittswert hinreichend zu plausibilisieren. Nach Auswertung der Konsultation liegt der Median im Übrigen in etwa in Höhe des arithmetischen Mittelwerts.

2) Fehlende Indizwirkung divergierender Angaben von Betriebskostenursachen

Aktivierbarkeit aufwandsrelevanter Vorinbetriebnahmesachverhalte

Es wurde vorgetragen, dass dem Umstand, dass nahezu sämtliche betriebskostenrelevante Sachverhalte im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen für den Zeitraum bis zur Inbetriebnahme aktivierungsfähig seien, zu viel Bedeutung beigemessen werde. Insbesondere Aufwendungen für die Abwicklung von übergeordneten Prozessen mit Bezug zu Netzausbaumaßnahmen (z.B. Teile der Netzplanung) seien demgegenüber aber nicht aktivierungsfähig. Im Rahmen der Anschaffungsvorgänge dürften nur Personalkosten i.S.v. Einzelkosten, also direkt zurechenbaren Kosten (zu belegen durch einen entsprechenden Stundenachweis), aktiviert werden. Zwar seien demgegenüber im Rahmen der Herstellungsvorgänge angemessene Teile der Gemeinkosten aktivierbar, dabei handele es sich auch um Personalkosten, die zwar in einem mittelbaren Zusammenhang mit den einzelnen Projekten stünden, eine direkte Zuordnung der Kosten zu den Projekten sei aber nicht möglich. Es wäre aber festzustellen, dass nicht sämtliche Gemeinkosten, sofern sie nur theoretisch den einzelnen Projekten bzw. Vermögensgegenständen zugerechnet werden könnten, zu Einzelkosten werden. Die unmittelbare quantitative Erfassung müsse noch praktikabel und verhältnismäßig sein, d.h. dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit der Rechnungslegung entsprechen. Neben der Grenze der Verhältnismäßigkeit sei zudem eine zeitliche Aktivierungshürde zu beachten. Es dürften nur die Kosten aktiviert werden, welche im Rahmen des Anschaffungs- bzw. Herstellungskostenzeitraums anfallen, d.h. frühestens ab dem Entschluss, einen konkreten Vermögensgegenstand anzuschaffen oder herzustellen. Somit könnten Kosten wie z.B. Gemeinkosten aus dem Bereich allgemeine Netzplanung nicht aktiviert werden – sie stünden zwar in einem mittelbaren Zusammenhang mit später durchgeführten Projekten, fielen aber vor dem eigentlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskostenzeitraum der einzelnen konkreten Projekte an. An einem konkreten Beispiel bedeutete dies, dass Tätigkeiten, welche der Erarbeitung von Rahmenbedingungen von Modellen zur Netzplanung dienten, die in der Folge Einfluss auf später durchzuführende Projekte nähmen bzw. mit welchen i.R. der konkreten Modellierung durchzuführender Projekte gearbeitet

würden, zwar in erheblichem Umfang anfielen, aufgrund ihres Anfalls vor dem eigentlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungszeitraum jedoch keine Aktivierungsfähigkeit vorläge. Aufgrund der steigenden Komplexität der Netzentwicklungsplanung Strom beträfe dies einen signifikanten Anteil der anfallenden Personalkosten. Abschließend sei festzuhalten, dass die vom Gutachter getroffene Annahme, dass es sich bei den Projekten der Übertragungsnetzbetreiber weitestgehend um Herstellungsvorgänge handele, unzutreffend sei. Die Beschaffungsvorgänge im Rahmen der Projekte beinhalteten sowohl Anschaffungs- als auch Herstellungsvorgänge. Da die Aktivierung von Gemeinkosten bei den Anschaffungsvorgängen ausgeschlossen sei, wäre im Rahmen der Herstellungsvorgänge die Aktivierung von Gemeinkosten nur in einem angemessenen Anteil geboten bzw. möglich und eine Aktivierung von Kosten nur in einem definierten Zeitraum möglich. Es verbleibe immer ein gewisser Kostenanteil im Aufwand.

Die vorstehenden Ausführungen belegen die Richtigkeit des von der Beschlusskammer verfolgten Ansatzes. Die Erhebungsbögen der Übertragungsnetzbetreiber und die darin enthaltenen Angaben zeigen, dass die Vorstellungen, welche Erfassungssystematiken noch „dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit der Rechnungslegung“ entsprechen, sehr vielgestaltig interpretiert werden können. Als praktikabel und verhältnismäßig sehen es die Übertragungsnetzbetreiber an, mittels Stundenerfassung die unmittelbare quantitative Erfassung zu leisten, kombinieren diese dann jedoch mit pauschalisierten Stundensätzen und Aufschlägen und erhalten damit ein ansehnliches Volumen aktivierter Eigenleistungen. Warum die Stundenaufschreibung dann jedoch nicht konsequenterweise für alle Stunden jeder Mitarbeiter organisiert ist, bleibt unbeantwortet. Denkbare wäre, dass dann das Volumen der pauschal berechneten Stundensätze auf Basis aller so bewerteten geleisteten Stunden möglicherweise das Volumen der Personalkosten bei weitem übersteigen würde. Festzustellen ist aber, dass es jedenfalls anderen Netzbetreibern durchaus gelingt, auch Netzplanungsvorgänge in Einzelstunden zu erfassen und investitionsmaßnahmenscharf zu buchen. So müssten auch bei der Netzentwicklungsplanung Strom Beschäftigungen mit den bestehenden Leitungssystemen, die in der Grundausstattung im Basisjahr 2016 abgebildet sein dürfte, mit vertretbarem Erfassungsaufwand und zeitlichem Bezug zur Investitionsmaßnahmenstellung abbildbar sein. Auch erscheint zudem nicht plausibel, dass es sich beim Netzausbau im Wesentlichen nicht um Herstellungsvorgänge handeln soll.

Aus den im Rahmen des Analyseprozesses seitens des Gutachters Ebner Stolz und der Beschlusskammer mit den Übertragungsnetzbetreibern geführten Einzelgesprächen haben sich

die zuletzt aufgeführten Punkte weiter bestätigt. Die angegebenen operativen Kosten resultierten auch aus Sicht der Beschlusskammer aus höchst unterschiedlichen Sachverhalten:

Eine allgemeingültige Begründung für die Entstehung von operativen Kosten vor der Inbetriebnahme eines Anlagegutes wurde von keinem Netzbetreiber vorgetragen. Als Beispiel für mögliche operative Kosten vor Inbetriebnahme wurde u.a. die Prüfung von Eingangsrechnungen angeführt. Als weitere Beispiele für operative Kosten wurden sowohl unterstützende wie überwachende Tätigkeiten in Rechtsabteilungen und in IT-Bereichen angegeben. Diese Kosten seien anteilig auch der Phase vor Inbetriebnahme zuzuordnen. Des Weiteren wurden Tätigkeiten von Mitarbeitern angegeben, die vor der Inbetriebnahme für einen reibungslosen späteren Betrieb angelernt werden müssten, da diese Kosten nicht aktivierbar seien. Weiterhin wurde von einigen Übertragungsnetzbetreibern auch angegeben, dass zwar direkt zuordenbar Betriebskosten je Maßnahme erfasst würden, es aber unklar sei, ob diese Kosten tatsächlich aktivierbar wären.

Im Ergebnis wurde jedoch aus den Gesprächen deutlich, dass neben den genannten Beispielen eher unklar ist, was die operativen Kosten vor Inbetriebnahme verursacht hat bzw. für welche vielleicht auch verallgemeinerungsfähige Tätigkeiten diese nicht aktivierbaren Betriebskosten vor Inbetriebnahme anfielen. Die Übertragungsnetzbetreiber vertraten dennoch die Ansicht, dass die allgemeinen Personalkostensteigerungen über die Investitionsmaßnahmen zurückverdient werden müssten.

Insgesamt waren innerhalb der Gutachtenerstellung und des Konsultationsprozesses zahlreiche Fragen zu Schlüsselungen und zur Herleitung der - nach Angaben der Übertragungsnetzbetreiber - noch verbliebenen und nicht durch andere Instrumente gedeckten Kosten zu klären. Die Aufklärung in den komplexen Zahlenwelten wurde durch eine zweite Konsultation flankiert, um schlussendlich allseitige Transparenz über sämtlich in den komplexen Erwägungen enthaltenen Werten umfassend herzustellen.

Ein Übertragungsnetzbetreiber, der geschlüsselte und direkte Kosten angab, verwies auf direkte Kosten für den Rückbau, die nicht aktivierungsfähig seien. Hierdurch würden sich sehr hohe operative Kosten, die der Phase vor Inbetriebnahme zuzuordnen seien, ergeben. Es sei nicht auszuschließen, dass Kosten für den Rückbau nicht aktiviert werden könnten und daher grundsätzlich durch die Opex-Pauschale vor Inbetriebnahme gedeckt werden müssten.

Auf die Frage wie zu gewährleisten sei, dass mögliche Ineffizienzen nicht ausschließlich den Betriebskosten der Investitionsmaßnahmen zugeordnet werden, wurde dies im Gutachtenerstellungsprozess seitens des Übertragungsnetzbetreibers damit erläutert, dass das Unternehmen nach wie vor unterbesetzt sei und Ineffizienz im Unternehmen nicht geduldet würde. Zudem wies der Übertragungsnetzbetreiber daraufhin, dass Kosten der Systemführung vor Verteilung der nicht gedeckten Kosten auf die operativen Kosten der Investitionsmaßnahmen generell herauszurechnen wären. Dies wurde von einem anderen Übertragungsnetzbetreiber jedoch gänzlich anders beurteilt.

Die Beschlusskammer wies einen Übertragungsnetzbetreiber darauf hin, dass die in der Vergangenheit durch die Netznutzer bezahlten und nicht in Anspruch genommenen Rückstellungen ebenfalls bei dem Netzausbau und somit auch bei der Debatte der Betriebskostenunter- oder überdeckungen kostenmindernd in Ansatz in Ansatz zu bringen sind. Für den Fall, dass leitungsbezogene Rückstellungen für das Grundbuchbereinigungsgesetz in dreistelliger Millionenhöhe obsolet werden sollten, kann nicht davon auszugehen werden, dass in den anschließenden zehn Jahren Betriebskostenerhöhungen existieren, die aufgrund einer singulären Betrachtung gestiegener Personalkosten zusätzlich vergütet werden müssten.

Auf Nachfrage teilte ein Übertragungsnetzbetreiber mit, dass die Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme in jedem Fall über 0,37 Prozent liegen müsste. Dieser Aussage schlossen sich – unabhängig voneinander - zwei weitere Übertragungsnetzbetreiber an und äußerten sich auch dahingehend, dass sogar eine noch höhere Betriebskostenpauschale angemessen sei. Im Rahmen der Konsultation betonte ein als Ausreißer identifizierter Übertragungsnetzbetreiber, dass sich bei ihm eine Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme in Höhe von mehr als 5 Prozent einstellen würde.

3) Unzulässiger Rückschluss von der Gewinnsituation auf die Betriebskostenlage

– Betriebskostenunterdeckung trotz Übergewinnsituation

Im Rahmen der Stellungnahmen wurde darauf hingewiesen, dass sowohl durch den Gutachter als auch durch die Beschlusskammer ein unzulässiger Vergleich der handelsrechtlichen Jahresüberschüsse vor Steuern mit der kalkulatorischen EK-Verzinsung nach Gewerbesteuer erfolge. Die Gegenüberstellung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung zu den handelsrechtlichen Jahresüberschüssen sei gemäß ARegV nicht zur Ableitung einer Betriebskostenpauschale vorgesehen. Gemäß § 32 Absatz 1 Nr. 8c ARegV solle alleinig der Nachweis tatsächlicher Betriebskosten im Rahmen von Investitionsmaßnahmen dazu

dienen, eine Betriebskostenpauschale festzulegen. Insofern sei die durchgeführte Plausibilitätsrechnung nicht zielführend. Darüber hinaus sei der Ansatz auch methodisch nicht richtig, da keinerlei Anpassungen bzgl. der Überleitung von der regulatorischen Welt in die handelsrechtliche Buchführung analysiert würden. Insofern könne zwar eine temporäre (2016 bis 2019) Überdeckung ermittelt werden, jedoch würde die Gründe hierfür durch die Beschlusskammer bzw. der Gutachter nicht weiter identifiziert. Darüber hinaus könnten die von der Beschlusskammer verwendeten Daten von den Übertragungsnetzbetreibern nicht nachvollzogen werden, was eine falsche Wertermittlung nahelege. Insofern sei es unmöglich, hieraus eine zu hohe Betriebskostenpauschale für den Zeitraum vor Inbetriebnahme abzuleiten.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Betriebskostenpauschale selbstverständlich nicht dazu dienen kann, nicht aktivierungsfähige und dennoch entstehende Betriebskosten der Investitionsmaßnahmen abdecken. Diese konnten seitens der Übertragungsnetzbetreiber im Übrigen auch nicht konkret nachgewiesen werden. Stattdessen wurden selbstermittelte Kostenunterdeckungen identifiziert, die dann durch Schlüsselungen anteilig als Betriebskosten vor Inbetriebnahme ausgewiesen wurden. Diese Größen sollen dann angeblich nicht aktivierte Betriebskosten aus einem PWC-Gutachten beinhalten, welche insbesondere die Phase der Netzplanung betrifft. Insofern ist es zwar absolut legitim die auf nicht nachvollziehbaren Setzungen und Ermittlungen der Übertragungsnetzbetreiber basierenden behaupteten Unterdeckungen mit der wirtschaftlichen Situation des Gesamtunternehmens in einer zusätzlichen hilfsweisen Betrachtung abzugleichen. Überstiegen die Kosten die zugestandenen Erlöse würde sich jedoch ein negatives Ergebnis einstellen. Wird der regulatorische Gewinn als Kostengröße interpretiert, kann ein darüberhinausgehender Jahresüberschuss tendenziell gleichwohl ein Indiz für eine fehlende Betriebskostenunterdeckung gewertet werden.

Für diese Bewertung braucht es bei den wesentlichen Kostenelementen auch keiner näheren Überleitung von kalkulatorischer Welt in die handelsrechtliche Welt, zumal die Unterschiede nicht bedeutend erscheinen. Nach der StromNEV sind die kalkulatorischen Kosten aufwandsgleich zu bestimmen. Die Ausnahme bilden lediglich die Abschreibungen nach § 6 GasNEV/StromNEV, wobei sich bei den Übertragungsnetzbetreibern die handelsrechtlichen Nutzungsdauern von den kalkulatorischen Nutzungsdauern nicht grundlegend unterscheiden. Die EK-Verzinsung nach § 7 GasNEV/StromNEV wird in der Analyse als Kosten interpretiert. Die kalkulatorische Gewerbesteuer nach § 8 GasNEV/StromNEV wird wie die tatsächliche Steuerbelastung nicht näher betrachtet.

ee) Ergebnisse des Gutachtens zur Überprüfung der Betriebskostenpauschale

Die Klärung der handelsrechtlichen Rahmenbedingungen durch den Gutachter ergab, dass betriebskostenrelevante Sachverhalte in der Phase vor einer Inbetriebnahme regelmäßig als Anschaffungs- oder Herstellungskosten aktiviert werden können. Die Analyse der Berechnungsweise der Übertragungsnetzbetreiber ergaben aus Gutachtensicht ferner offenkundige Zweifel an diversen Setzungen und Berechnungsschritten. Die um Korrekturnotwendigkeiten adjustierten Werte der begutachtenden Wirtschaftsprüfer ergaben bereinigte Betriebskostenpauschalen mit Bandbreiten wenig über Null (bis zu maximal 0,15 %). Die divergierenden Angaben der Netzbetreiber in deren Berechnungen zeigten aber für die begutachtenden Wirtschaftsprüfer vor allem, dass nicht aktivierbare Vorgänge aus Sicht des einen Netzbetreibers, bei anderen Netzbetreibern wiederum aktivierungsfähige Sachverhalte darstellten. Auf Basis der übermittelten Daten wurde dennoch das Verhältnis der OPEX zu dem Volumen der Anlagen im Bau vor und nach Bereinigung ermittelt. Das arithmetische Mittel der Betriebskosten in Relation zu den Beständen der Anlagen im Bau beträgt nach Auffassung des Gutachters auf Basis der Netzbetreiberangaben höchstens 0,15 Prozent. Der Median der Betriebskosten in Relation zu den Beständen der Anlagen im Bau beträgt nach Auffassung des Gutachters auf Basis der Netzbetreiberangaben mit 0,14 Prozent darunter.

Als Ergebnis der von im Auftrag der Regulierungsbehörde vorgenommenen Untersuchungen und Berechnungen erachtet der Gutachter Ebner Stolz für die Phase bis zur vollständigen Inbetriebnahme der Anlagengüter der Investitionsmaßnahme eine Pauschale im Sinne von § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV insoweit auf Basis der Angaben der Übertragungsnetzbetreiber zwischen 0,14 und 0,15 Prozent für nachvollziehbar, wobei zu beachten ist, dass die vorgenannte Bandbreite sich allein auf Basis der übermittelten Daten der Übertragungsnetzbetreiber ergibt. In einer Gesamtbetrachtung ist nach Auffassung des Gutachters Ebner Stolz ferner zu berücksichtigen, dass aufgrund der gewählten Berechnungsweise eine Vielzahl von Prämissen wertrelevant werden.

Dies betrifft zum Beispiel

1. die Zuordnung von Beträgen der Personalaufwandssteigerungen auf Tätigkeiten/Prozesse außerhalb der Investitionsmaßnahmen (z.B. EEG, Offshore, Bestandsnetz, Systemsteuerung) sowie die
2. Abgrenzung von betrachtungsrelevanten Betriebskosten, auch der negativen Betriebskosten am Beispiel der personalabhängigen aktivierten Eigenleistungen.

Im Ergebnis führen bereits diese beiden Punkte dazu, dass die Daten und die darauf beruhende Berechnung nur eingeschränkt nachvollzogen und überprüft werden können.

3. Für einen Netzbetreiber konnte eine möglicherweise erforderliche Anpassung bezüglich des zu eliminierenden Preiseffekts im Personalaufwand bereits auf Grund des Formats der Datenlieferung nicht durchgeführt werden.

Weiterhin zeigt ein Vergleich mit der Datenabfrage bei den Fernleitungsnetzbetreibern, dass eine direkte Zuordnung von Kosten zu einzelnen Investitionsmaßnahmen grundsätzlich möglich ist, sofern die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen, insbesondere im Bereich der Kostenrechnung der Unternehmen, bestehen. Da entsprechende Strukturen Angabe gemäß bei den Übertragungsnetzbetreibern nicht bestehen, musste diesbezüglich hilfsweise die Ermittlung mittels Differenzbetrachtungen und Schlüsselungen vorgenommen werden.

Ergänzend ist laut Gutachter Ebner Stolz indikativ in die Betrachtung mit einzubeziehen, ob sich bei einer summarische Betrachtung Anzeichen für eine Kostenunterdeckung bei den Übertragungsnetzbetreibern ausmachen lassen. Stellt man für diesen Zweck die Summe aus kalkulatorischer Eigenkapitalverzinsung im Ausgangsniveau und kalkulatorischer Verzinsung der Investitionsmaßnahmen dem Ergebnis vor Steuern des jeweiligen Netzbetreibers im Zeitraum 2014 bis 2019 gegenüber, so ergibt sich, dass das Ergebnis vor Steuern die Summe der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung über den gesamten Zeitraum um 43 Prozent bis 136 Prozent übersteigt. Ferner ist dem Umstand, dass genannte Kosten bei einem Netzbetreiber aktiviert werden können, bei anderen dagegen nicht, eine zu berücksichtigende Indizwirkung beizumessen. Er lässt nämlich den Schluss als naheliegend erscheinen, dass durch Anpassungen der Aktivierungspraxis sämtliche Betriebskosten in die Aktivierbarkeit erwachsen können, da er bereits mit dem dargelegten Grundsatz der Berücksichtigung nur nicht aktivierbarer Vorgänge für die Betriebskostenpauschale unvereinbar ist.

Im Ergebnis erachtet der Gutachter daher die Festlegung einer unterhalb der genannte Werte liegenden Betriebskostenpauschale für den Vorinbetriebnahmezeitraum als sachgerecht, der sogar gegen Null tendieren könne.

ff) Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagegütern für Betreiber von Übertragungsnetzen

Aus der Analyse der Ergebnisse des Gutachtens lässt sich insoweit ableiten, dass auch für die ab dem 31.12.2018 gestellten Anträge auf Genehmigung einer Investitionsmaßnahme nach

§ 23 ARegV eine Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent als sachgerecht und angemessen anzusehen ist. Die seitens der Übertragungsnetzbetreiber vorgetragene Kosten sind in aller Regel aktivierbar, ansonsten jedoch durch das Budgetprinzip der Anreizregulierung bereits abgedeckt oder keine in diesem Zusammenhang als solche zu qualifizierenden Betriebskosten. Insoweit sieht die Beschlusskammer analog zur Einschätzung des Gutachters auch eine vollständige Bereinigung auf 0 Prozent als möglich und vorliegend erforderlich an. Da Investitionsmaßnahmen grundsätzlich jedoch von nicht aktivierungsfähigen Rückbaurückstellungsbildungen betroffen sein können, wird abweichend von Tenorziffer 1 0,2 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten für den Zeitraum vor Inbetriebnahme der zugehörigen Anlagegüter als Betriebskostenpauschale festgelegt.

gg) Ermessen

Wie bereits oben dargelegt (vgl. auch unter B), hat die Beschlusskammer das Thema der Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagegütern für Betreiber von Stromversorgungsnetzen aufgegriffen, da sie gemäß des zum 21.03.2018 neu eingeführten § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV für Zeiten vor Inbetriebnahme eine Festlegung zu treffen hat. Die vorliegende Festlegung erfolgt auch im Rahmen des der Regulierungsbehörde gemäß § 29 Abs. 1 EnWG i.V.m. §§ 23 Abs. 1a S. 2, 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV. eingeräumten Ermessens und dabei insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Die Festlegung einer jährlichen Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt der vollständigen Aktivierung der Anlagegüter der Investitionsmaßnahme oder eines Teils der Investitionsmaßnahme für Betreiber von Übertragungsnetzen ist notwendig und geboten. Die jährliche Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent ist insbesondere angesichts der aus dem vorliegenden Gutachten gewonnenen Erkenntnisse als erforderlich anzusehen.

Das Festlegungsverfahren benötigte gutachterliche Expertise. Auf deren Grundlage sollten die handelsrechtlichen Rahmenbedingungen geklärt, die Berechnungsweise der Betriebskostenpauschalen durch die betroffenen Unternehmen analysiert sowie die unternehmensweite Betriebskostenabdeckung der Netzbetreiber insbesondere im Hinblick auf etwaige Personalkostenanstiege abgeklärt werden.

Klärung der handelsrechtlichen Rahmenbedingungen

Die Klärung der handelsrechtlichen Rahmenbedingungen durch die beauftragten Wirtschaftsprüfer ergab, dass betriebskostenrelevante Sachverhalte vor einer Inbetriebnahme regelmäßig als Anschaffungs- oder Herstellungskosten aktiviert werden können.

Die Beschlusskammer hat die Betriebskostenpauschale vor der Inbetriebnahme von Anlagegütern auf null Prozent festzulegen, um damit eine doppelte Refinanzierung von Betriebskosten einmal in Form der Betriebskostenpauschale und einmal in Form von den Aktivierungen folgenden Kapitalkostenrückvergütungen auszuschließen. Rückausnahmen von diesem Grundsatz sind höchstens in den Fällen geboten, wo diese Aktivierungsmöglichkeit definitiv entfällt. Dies konnte lediglich in Bezug auf die beschriebenen Kosten für die Rückbaurückstellungsbildungen glaubhaft festgestellt werden. Im Einzelnen sind folgende weiteren Erwägungen zu berücksichtigen:

Im Rahmen von Investitionsmaßnahmen fallen aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber – beschrieben durch das Gutachten „Kurzstudie zur Ermittlung einer Betriebskostenpauschale Strom für Investitionsmaßnahmen vor Inbetriebnahme“ im Auftrag von 50Hertz Transmission GmbH, Amprion GmbH, TenneT TSO GmbH, Transnet BW GmbH (Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart“ vom 31. Juli 2020) – zwar verschiedene Aufwandspositionen an, die aufgrund handelsrechtlicher Vorgaben gar nicht oder nur teilweise aktiviert werden könnten. Vor allem seien nach den Ausführungen in der Kurzstudie diese Kostenunterdeckungen zwischen den Basisjahren auch nicht über andere Mechanismen refinanzierbar. Hierzu zählten insbesondere Aufwendungen für die Abwicklung von übergeordneten Prozessen mit Bezug zu Netzausbaumaßnahmen. Die Übertragungsnetzbetreiber haben jedoch (mit Ausnahme eines Übertragungsnetzbetreibers, der allerdings offenkundig unplausible Werte und Berechnungsweisen benannte) damit im Gegensatz zu den Gasfernleitungsnetzbetreibern gemeinschaftlich zum Nachweis ihrer Betriebskosten aus ihrer Sicht nicht zuordenbare und daher nicht aktivierbare Betriebskosten auf Basis von Schlüsselungen identifiziert. Diese lediglich geschlüsselten Betriebskosten stellen für die Übertragungsnetzbetreiber die Betriebskosten vor der Inbetriebnahme dar. In der Folge sind diese geschlüsselten Kosten aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber dann durch die Betriebskostenpauschale bis zur Inbetriebnahme auch zwingend abzudecken, die sachliche Zugehörigkeit zu den Investitionsmaßnahmen ist damit aber keineswegs belegt. Anderenfalls müsste eine etwaige Aktivierungsmöglichkeit zumindest im Raum stehen. Stattdessen wird aber lediglich pauschal angegeben, dass diese geschlüsselten Betriebskosten nicht aktivierbar seien und sich daher bei allen vier Übertragungsnetzbetreibern eine Kostenunterdeckung gebildet habe, die

dann als Ausgangsgröße auf die verschiedenen Investitionsmaßnahmen weiter zu verteilen wäre.

Ein Übertragungsnetzbetreiber hat, wie oben erwähnt, direkt zuordenbare Positionen angeführt, die sowohl im Kontext als Ausreißer als auch von Art und Güte der Positionen (Kosten, die der normalen Erlösobergrenze unzweifelhaft zuzuordnen sind) als nicht nachvollziehbar begründet zu qualifizieren waren. Diese wurden im Weiteren daher nicht näher betrachtet, zumal insbesondere deren Höhe den allgemeinen Erfahrungsgrundsätzen sowie den bislang gewährten Pauschalen widersprach (über 5 Prozent anstatt der bisher nie in Zweifel gezogenen 0,8 Prozent).

Im Rahmen der von den Übertragungsnetzbetreibern beauftragten Kurzstudie wurden diejenigen übergeordneten Prozesse näher beschrieben, bei denen im Zeitraum bis zur Inbetriebnahme für Investitionsmaßnahmen wesentliche Unterdeckungen für Betriebskosten anfielen. Diese Prozesse und daraus resultierende nicht gedeckte Betriebskosten seien danach insbesondere in den Projektphasen als wesentliche Bestandteile der Planungsphase (Netzentwicklungsplan, Machbarkeitsprüfung, Konzept-/Entwurfsplanung sowie Genehmigungsplanung), der Vorbereitung und Durchführung der Vergabe sowie der eigentlichen Ausführung und Bauüberwachung zu tätigen. Mit Blick auf die relevanten Projektphasen bzw. Prozesse sei es nachvollziehbar, dass eine Direktzuordnung zu einzelnen Investitionsmaßnahmen bzw. zu einzelnen Anlagengruppen nicht möglich sei, da ein direkter Bezug zu einem einzelnen Anlagengut bzw. zu einer einzelnen Investitionsmaßnahme eben nicht vorläge.

Die vorgenannten Erwägungen können allerdings aus Sicht der Beschlusskammer nicht überzeugen. Sie lassen nämlich unberücksichtigt, dass Anschaffungskosten gleichzeitig Anschaffungsnebenkosten, nachträgliche Anschaffungsnebenkosten sowie Anschaffungspreisminderungen umfassen (§ 255 I HGB). Beispiele zum Kaufpreis hinzutretender aktivierbarer Aufwendungen sind vorbereitende Handlungen, ebenso können Reisekosten oder Fortbildungskosten zur Bedienung einer Anlage mitaktiviert werden. Im Regelfall geht es bei den Onshore-Anlagen jedoch um Herstellungskosten, die einen noch weiteren Aktivierungsfokus aufweisen. Materialkosten, Materialgemeinkosten, Fertigungskosten, Fertigungsgemeinkosten, Fertigungslöhne und Sondereinzelkosten, die bei der Fertigung entstehen, sind danach aktivierungsfähig. Die klar den Investitionsmaßnahmen zuzuordnenden und nicht als Betriebskosten, sondern als Herstellungskosten zu qualifizierenden Vorgänge sind damit umfassend abgedeckt. Die von den Übertragungsnetzbetreibern beschriebenen Probleme der fehlenden Aktivierungsmöglichkeit

sind mit diesen Vorgaben damit zunächst nicht in Einklang zu bringen. Entweder wird eine konkrete zusätzliche Investitionsmaßnahme geplant, dann bestehen auch hinreichende Aktivierungsumfänge oder es handelt sich eben um Tätigkeiten in der Netzplanung, deren Grundeinrichtung und -ausstattung aber auch wiederum im Rahmen der allgemeinen Erlösbergrenze refinanziert werden kann. Systematische Aktivierungshemmnisse sind jedenfalls - bis auf die Kosten für die Rückbaurückstellungsbildungen - grundsätzlich nicht anerkennungsfähig.

Diese werden auch im Lichte der von den Übertragungsnetzbetreibern angeführten sieben Prozessschritte, die üblicherweise bis zum Betrieb einer Netzanlage zu durchlaufen wären und in denen eine konkrete Erfassungsmöglichkeit ausscheiden soll, nicht deutlich:

1. Netzentwicklungsplan
2. Machbarkeitsprüfung
3. Entwurfsplanung
4. Genehmigungsplanung
5. Vergabevorbereitung
6. Vergabe
7. Bauüberwachung

Insbesondere in den ersten vier Prozessschritten sollen nach diesen Schilderungen nach Angabe der Übertragungsnetzbetreiber Aufwendungen im Rahmen der Planung anfallen, die noch nicht auf konkrete Investitionsmaßnahmen heruntergebrochen und daher nicht aktiviert werden könnten. Zum Beispiel umfasse die Aufstellung des Netzentwicklungsplans alle Maßnahmen der vier Übertragungsnetzbetreiber im Zeithorizont bis 2030 bzw. 2035. Die Aufstellung des Netzentwicklungsplanes sei zwar direkt dem Mechanismus der Investitionsmaßnahme zuzuordnen, sogar anteilig den einzelnen Projekten, und über eine Betriebskostenpauschale zu decken. Eine Zuordnung zu einzelnen Investitionsmaßnahmen (die erst im Anschluss konkretisiert werden) oder die Zuordnung zu Anlagengruppen (die erst in späteren Phasen der Planungen definiert werden) sei aber demgegenüber nicht möglich. Allenfalls könne eine Schlüsselung, z. B. anhand der späteren Investitionskosten, erfolgen, die jedoch im Ergebnis zu einer scheinbar zu unpräzisen, da verhältnismäßigen Gleichverteilung in Bezug auf die einzelnen Investitionsmaßnahmen bzw. Anlagengruppen führe. In den nachfolgenden Phasen (5 bis 7) lägen zwar konkrete Investitionsvorhaben vor, dennoch fielen übergeordnete Überwachungs- und Abwicklungstätigkeiten an, die für mehrere Projekte relevant wären. Insofern sei hier für einen gewissen Anteil der Betriebskosten in den dargestellten Prozessen keine Aktivierung möglich. Insofern bestehe auch hier kein Direktbezug zu einer einzelnen Investitionsmaßnahme, jedoch sei der Gesamtaufwand immer vom Gesamtvolumen der Investitionsmaßnahmen abhängig und daher Vorinbetriebnahmephase zuzuordnen.

Diesen Ausführungen muss aber entgegengehalten werden, dass auch die Erstellung des Netzentwicklungsplanes, Machbarkeitsstudien und weitere Vorplanungskosten sehr wohl - bei Vorliegen eines geeigneten Stundennachweises - wenn auch in möglicherweise aufwendigerer Form, aktiviert werden könnten. Gemeinkostenanteile sind darüber hinaus insoweit grundsätzlich als Herstellungskosten berücksichtigungsfähig. Diesen Eindruck verstärken jedenfalls die gemachten Erfahrungen aus den weiteren Gesprächsergebnissen der Untersuchungen. Aus den Gesprächen mit den Übertragungsnetzbetreibern ist eindeutig abzuleiten, dass bei einigen Übertragungsnetzbetreibern Vorplanungskosten als Herstellungskosten vollständig aktiviert werden konnten. Der Schlussfolgerung, dass eine Direktzuordnung zu einzelnen Investitionsmaßnahmen bzw. zu einzelnen Anlagengruppen nicht möglich sei, da ein direkter Bezug zu einem einzelnen Anlagengut bzw. zu einer einzelnen Investitionsmaßnahme eben nicht vorläge, kann daher grundsätzlich nicht gefolgt werden.

Dies gilt also umso mehr geht man der Frage nach, welche der in der Kurzstudie geschilderten Prozesse tatsächlich zu nicht hinreichend konkreten Stundenaufschreibungen führen könnten. Als Ergebnis entstünden auch in der Planungsphase, der Vergabe sowie der Bauüberwachung eine möglichst detaillierte und abschließende Aufzählung relevanter Kostenkomponenten inkl. relevanter Betriebskostenarten, die als aktivierte Eigenleistungen refinanzierbar sind. Nach den Angaben der Übertragungsnetzbetreiber werden auch tatsächlich die Betriebskosten, die einer Aktivierung als Herstellungskosten zugeführt werden, durchgängig auf Basis von Stundenaufschreibungen kreiert. Diese sog. aktivierten Eigenleistungen sind dem Umfang und der Höhe nach beträchtlich und übersteigen sogar die Betriebskostenpauschalen nach der Inbetriebnahme. Betriebskosten werden daher sozusagen in Kapitalkosten umgewandelt. Die Erträge aus anderen aktivierten Eigenleistung neutralisieren sodann den gezeigten Personalaufwand. Das Volumen dieser Werte belegt, dass es einer eigenen Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme selbst nicht bedarf, da allein die Pauschale nach der Inbetriebnahme in Höhe von 0,8 Prozent auch auf in Herstellungskosten umgewandelte Betriebskosten Anwendung findet. Diese über Kapitalkosten rückvergüteten Beträge betreffen je nach Übertragungsnetzbetreiber und den Jahren 2014 bis 2019 folgende Höhen und Umfänge:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt
50Hertz Transmission GmbH							13,81%
Amprion							12,88%
TenneT TSO GmbH							10,61%
TransnetBW GmbH							8,49%
Gesamt	731.970.766,38 €	1.171.179.252,89 €	1.347.143.229,40 €	1.696.785.983,14 €	1.867.083.614,46 €	2.108.956.870,52 €	11,61%
	116.447.408,33 €	130.675.052,23 €	140.964.095,32 €	169.997.460,04 €	187.476.000,00 €	255.162.000,00 €	
	15,91%	11,16%	10,46%	10,02%	10,04%	12,10%	

* vB SAV+AiB = Invest (Zugang AiB - Abgang AiB + Zugang FA)

Tabelle 1: Über Kapitalkosten refinanzierbare Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme 2014-2019

Dies ist insoweit bemerkenswert, als Betriebskosten nach einer Inbetriebnahme im Regelfall (und nach Vermutung des Verordnungsgebers) eigentlich systematisch höher ausfallen sollten, als vor der Inbetriebnahme. Gerade Wartungs- und Instandhaltungskosten sowie betriebsbedingter Verschleiß und Verbrauch von Rohstoffen führen zu zeitintensiven Kontroll- und/oder Reparaturtätigkeiten. Ist eine Anlage noch nicht in Betrieb, fallen diese zeitintensiven Prozesse nicht an. Die Planung, die demgegenüber inhaltlich größtenteils durch beauftragte Firmen konkretisiert wird und die „bloße“ Begleitung der Anschaffungs- und Herstellvorgänge dürften daher nicht größeren Ausmaßes sein, als die den Betriebskostenpauschalen nach der Inbetriebnahme zugrundeliegenden Vorgänge bzw. tatsächliche Betriebskosten. Die vom Rechtsrahmen hierfür gültige Höhe von **0,8 Prozent** darf als eher noch mehr als auskömmliches, pauschalisierendes sowie etabliertes Instrument angesehen werden. Die Größenordnung ist daher auch seit 2012 bislang kritiklos akzeptiert worden. Der hohe Umfang der aktivierten Eigenleistungen von ca. **12 Prozent** belegt jedenfalls die Existenz einer indirekten und unerwartet hohen sowie weit auskömmlichen Betriebskostenberücksichtigung der Vorinbetriebnahmezeiten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Verordnungsgeber gleichsam von gegenüber der Nachinbetriebnahmephase deutlich geringeren Aufwendungen in der Vorinbetriebnahmephase ausgeht.

Analyse der Berechnungsweise der Betriebskostenpauschalen durch die betroffenen Unternehmen

Auch die Analyse der Berechnungsweisen der Netzbetreiber ergaben aus Sicht der begutachtenden Wirtschaftsprüfer offenkundige Zweifel an manchen Setzungen und Berechnungsschritten der Übertragungsnetzbetreiber. Die um Korrekturnotwendigkeiten adjustierten Werte der begutachtenden Wirtschaftsprüfer ergaben bereinigte Betriebskostenpauschalen mit Bandbreiten bis zu maximal 0,15 Prozent. Die Ergebnisse des Gutachtens bewegen sich genauer in ei-

ner Bandbreite von 0,14 bis 0,15 Prozent. Der Gutachterweist jedoch explizit darauf hin, dass in einer Gesamtbetrachtung zusätzlich noch der oben angeführte Aspekt der Nichtmeldung von konkreten Betriebskosten zu berücksichtigen ist. Dies ist aus seiner Sicht erforderlich, da die Schlüsselungen zum einen auf Selbstberechnungen basieren und zudem die Problematik der unterschiedlichen Aktivierungsumfänge, die eine umfassende generelle Aktivierungsmöglichkeit widerspiegeln, berücksichtigt werden muss. Basierend auf den dargestellten Ergebnissen des Gutachtens kommt die Beschlusskammer zu dem Ergebnis, dass die Gewährung einer Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme oberhalb von 0 Prozent auch nicht im Lichte der Berechnungen der Übertragungsnetzbetreiber gerechtfertigt ist. Dies resultiert aus dem Umstand, dass eine Deckungslücke, insbesondere bei den gestiegenen Personalaufwendungen, nicht erkennbar ist. Diese Erkenntnis speist sich also zusammenfassend aus mehreren Elementen:

1. Es wurden oftmals Betriebskostenergebnisse genannt, die nicht in Zusammenhang mit den Betriebskosten der eigentlichen Investitionsmaßnahmen stehen, so z.B. Systemführungsaufwendungen, die nicht der Netzplanung zuzuordnen ist. Ferner war der Umfang der für die Kurzstudie benannten Vorgänge wertrelevanten Deckungslücke mal mit, mal ohne Sachmittelkosten kalkuliert. Die Angaben zu den Kosten der einzelnen Geschäftsbereiche, die aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber zu subtrahieren waren, entsprachen ferner nicht den Kosten, die in anderen Zusammenhängen der Beschlusskammer für genau diesen Geschäftsbereich vorgetragen wurden.
2. Es können vollumfänglich Betriebskosten der Vorinbetriebnahmephase – meist durch „Stundenaufschreibungen“ – bereits über Kapitalkosten (als sog. aktivierte Eigenleistungen) zurückverdient werden, die wiederum sogar die Bemessungsgrundlage der Betriebskostenpauschale selbst erhöhen. Der Aktivierungsumfang ist dabei beträchtlich weit und deckt die Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme grundsätzlich ab. Der Aktivierungsumfang divergiert aber auch von Übertragungsnetzbetreiber zu Übertragungsnetzbetreiber, aber auch zwischen den Fernleitungsnetzbetreibern und Übertragungsnetzbetreibern. Dies zeigt, dass jeweils teils angegebene zu berücksichtigende Betriebskosten bei anderen Unternehmen wegen einer vorliegenden Aktivierbarkeit tatsächlich aktiviert werden konnten und umgekehrt (Netzplanung).
3. Über alle Netzbetreiber hinweg gesehen werden daneben die Personalaufwendungen bereits durch die hinzukommenden Personalzusatzkosten, die aktivierten Eigenleistungen sowie durch den Ansatz im Ausgangsniveau an sich regelmäßig hinreichend abgedeckt. Selbst wenn man einzelnen Ansätzen der Übertragungsnetzbetreiber gedanklich folgte und größere Deltas (Unterdeckungen) unterstellte, würde sich dann aber die Frage nach der Sachge-

rechtigkeit der in Ansatz gebrachten Mieten oder den unterlassenen Einbezug von Rückstellungsaufösungen oder die überhöhten Betriebskosten aufgrund unberechtigter Härtefallanträge in der Vergangenheit stellen.

4. Die allgemeinen Ertragslagen der Unternehmen (dazu weiter unten) deuten darauf hin, dass das System der Anreizregulierung sehr auskömmlich partielle Kostenanstiege zu kompensieren vermag und Betriebskostenunterdeckungen insgesamt wie auch in den Investitionsmaßnahmen zuzuordnende Betriebskosten nicht bestehen.

Insgesamt ist aus den Berechnungen der geschlüsselten Kosten der Übertragungsnetzbetreiber nicht immer transparent erkennbar, welche wirklichen zusätzlichen Geschäftsvorfälle überhaupt im Zusammenhang mit der Phase vor Inbetriebnahme von Anlagegütern anfallen sollen bzw. welche Kosten keinem - innerhalb einer pauschalen Betrachtung nicht zu berücksichtigenden - Sondersachverhalt zuzuordnen wären. Das Gutachten hat jedenfalls in absolut nachvollziehbaren Adjustierungen bereits in großen Umfang die Höhe der behaupteten und letztlich selbst errechneten Deckungslücken zu reduzieren vermocht, die Angaben liegen mit 0,15 Prozent wenig über Null. Die von den Übertragungsnetzbetreibern vorgetragene Kritik kann diesen Befund auch nicht erschüttern. Die grundsätzlichen Überlegungen des Gutachters im Hinblick auf eine gegen Null tendierende Opex-Pauschale wertet die Beschlusskammer insbesondere vor dem Hintergrund des Aktivierungsumfangs daher als plausibel. Im Hinblick auf die fehlende Aktivierbarkeit wurde lediglich die Problematik vorgetragen, dass bei Investitionsmaßnahmen Aufwendungen für die Bildung einer Rückstellung für die Rückbauverpflichtung entstehen können, die nicht auf die neu zu errichtenden Anlagengüter aktivierbar sind. Dieser Vorgang trat bislang auch außerhalb der Basisjahre auf und wird kausal durch Investitionsmaßnahmen verursacht sowie voraussichtlich bei künftigen Investitionsmaßnahmen an Relevanz gewinnen. Aus den genannten Gründen ist es in diesen Fällen daher geboten eine OPEX-Pauschale für den Zeitraum bis zur Inbetriebnahme einer Investitionsmaßnahme mit Wirkung zum 01.01.21 in Höhe von 0,2 Prozent (siehe hierzu auch zu b)) festzulegen.

Unternehmensweite Betriebskostenabdeckung

Im Gesamtfazit des Gutachters spielt im Hinblick auf seine Empfehlungen auch eine Rolle, dass bei den Investitionsmaßnahmen beantragenden Netzbetreibern insgesamt keine Unterdeckung von Betriebskosten auf Unternehmensebene feststellbar war. Hierzu hat er sich eines Vergleiches der Jahresüberschussgrößen ohne zugestandener Eigenkapitalverzinsung bedient.

Unabhängig hiervon hat auch die Beschlusskammer eigene Erwägungen zu den unternehmensweiten Über- oder Unterdeckungen von Betriebskosten angestellt. Danach ist aufgrund der Angaben der Übertragungsnetzbetreiber davon auszugehen, dass in diesem Zusammenhang tatsächlich nur die Personalkostenanstiege eine Rolle spielen. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Kosten für mit dem System des Netzentwicklungsplans und den Vorplanungen betrauten Mitarbeiter der Netzbetreiber im Basisjahr abgebildet und dann refinanziert werden können. Daneben gilt, dass im Rahmen der Bildung aktivierter Eigenleistungen Stundenaufschreibungen Basis für einen pauschalen stundenabhängigen Personal- und Gemeinkostenzuschlag bilden, der, da personaleinsatzzeitabhängig, hier entstehenden Zusatzaufwand auch personalkostenseitig systematisch adäquat berücksichtigen kann. Zur Vermeidung einer Doppelerfassung war daher zusätzlich zu prüfen, ob entsprechende Beträge nicht im Rahmen von Kostenprüfungen identifiziert oder anderenfalls bereits über die Basisjahrlogik zurückvergütet wurden. Da in der Kostenprüfung auf Basis des Jahres 2016 entsprechende Angaben durch die Übertragungsnetzbetreiber jedoch anders als im Gasbereich nicht erforderlich waren, bleibt gleichwohl zunächst fraglich, ob es bei der Berücksichtigung dieser aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber nicht aktivierungsfähigen Kosten der Vorplanung – soweit diese als relevant angesehen werden können – nicht um bereits berücksichtigte Positionen im System der Anreizregulierung handelt.

An diesen Anpassungen sowie den aus den Gutachten ableitbaren Schlussfolgerungen wurde in der Konsultation Kritik geübt. Diesbezüglich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Berechnungen zu den nachfolgenden Personalkostendeckungen als Plausibilisierungsrechnungen neben dem Kernargument der vollständigen Aktivierbarkeit der operativen Kosten vor einer Inbetriebnahme zu verstehen sind. Dementsprechend war es sowohl im Hinblick auf den u.g. Vergleich zwischen regulatorischer Verzinsung zum handelsrechtlichen Jahresergebnis als auch beim Ausweis der Personaldeckungen das Ziel, festzustellen, ob im Hinblick auf die genannte Betrachtung ein Ergebnis vorliegt, dass den Schluss nahelegen könnte, dass trotz anderslautender gutachterlicher Ergebnisse eine Opex-Pauschale von größer null gerechtfertigt sein könnte. Angesichts der in der ausgewiesenen Höhe vorliegenden Differenzen kommt die Beschlusskammer jedoch zu dem Schluss, dass die Grundannahme einer gerechtfertigt bei null liegenden Opex-Pauschale trotz gewisser Unschärfen zu bejahen ist. In Bezug auf die von den Netzbetreibern erläuterten Einzelpunkte ist aus Sicht der Beschlusskammer Folgendes anzumerken.

Zur Nachvollziehbarkeit der in Abzug gebrachten EEG-bedingten Kosten ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die in Ansatz gebrachten Kosten aus den von den Netzbetreibern an die Be-

schlusskammer übermittelten EEG-Kontodaten stammen. Diese Kosten wurden um den aus dem Ausgangsniveau befindlichen EEG-Sockel ergänzt, da bis zum Jahr 2019 keine kostenscharfe Abgrenzung zwischen EEG- und Netzbereich stattgefunden hat.

Soweit von den Netzbetreibern in der Konsultation angeführt wird, dass der Abzugsbetrag bei der beschriebenen Plausibilisierungsrechnung nicht berücksichtigt wurde, ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei lediglich um eine Verschiebung auf der Zeitachse handelt. Die mit Hilfe des Abzugsbetrages abzuschöpfenden Beträge werden in der darauffolgenden Regulierungsperiode tatsächlich einmal wiedervereinnahmt, der Abzugsbetrag verhindert lediglich einen doppelten Ansatz. Im Hinblick auf die vorgetragene Bereinigung der Personalzusatzkosten um sonstige betriebliche Aufwendungen sowie bei der Bereinigung der aktivierten Eigenleistungen um den Gemeinkostenanteil ist zwar zu konstatieren, dass diese Bereinigung analog in den Zahlen des Ausgangsniveaus erfolgen müsste und sich daher keine wesentliche Änderung des Gesamtergebnisses einstellen würde. Die in der vorliegenden Höhe ausgewiesenen Differenzen untermauern diese Aussagen nochmals.

Die Beschlusskammer hat jedoch die oben genannten Plausibilisierungsrechnungen mit Hilfe der übermittelten Stellungnahmen nochmals überprüft und insbesondere Werte aus dem Offshore-Bereich eines Netzbetreibers übernommen. Zudem wurden die Werte des Zinsaufwands aus Pensionsrückstellungen von einem weiteren Netzbetreiber übernommen. Schließlich hat die Beschlusskammer wegen möglicher Unschärfen der beschriebenen Plausibilisierungsrechnung zu Gunsten der Netzbetreiber unterstellt, dass der Anteil der abzuziehenden Pauschale für die operativen Kosten der Nachinbetriebnahmephase über den gesamten Zeitraum $2/3$ beträgt.

Nachfolgend werden die angeblichen Personalkostenzusatzkosten aus Sicht der Netzbetreiber dargestellt und anschließend aus Sicht der Beschlusskammer bewertet:

Darstellung 1

Das Unternehmen 50Hertz Transmission GmbH bestimmt wie nachfolgend ermittelt Kostenunterdeckungen aus Personalkostenanstiegen und schlüsselt diese dann auf Vorinbetriebnahmezeiten:

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personalaufwand GuV									
- Personal EEG gesamt									
- Personal Offshore gesamt									
Personalkosten exkl. EEG und Offshore									
davon dnbK Personalzusatzkosten EOG(Nr. 9-11)									
darin enthaltener sonst betr. Aufwand									
Saldo Personal dnbK									
Aktivierte Eigenleistungen (AEL) HzT GuV									
Darin enthaltene Gemeinkosten (Faktor)									
AEL HzT bereinigt									
Ermittlung beeinflussbare Kosten (nur in Basisjahren)									
Abzug dnbK Personalzusatzkosten im Basisjahr									
Verbleibende bK aus Kostenprüfung									
Aufwuchs AEL Gesamtunternehmen seit Basisjahr									
Aufwuchs Personalkosten (nach AEL-Bereinigung)									
Gesamtarbeitsstunden HzT									
Aktivierte Stunden (in Abfrage enthaltenen IMAs)									
Aktivierungsquote (in Abfrage enthaltene IMAs)									
Verhältnis Zugänge AIB zu Gesamtzugänge (in Abfrage enthaltene)									
OPEX für Berechnung Pauschale (inkl. Gemeinkostenaufschl)									
AIB Endbestände abgefragte IMAs									
OPEX-Deckungslücke (Quotient Kostenaufwuchs/AIB) p.a.									

Tabelle 2 Darstellung unterdeckter Personalkosten 2014 bis 2019 (50Hertz Transmission GmbH)

Dazu werden von den Personalkosten eines Jahres zunächst die Bereiche EEG und Offshore abgezogen. Danach verbleibende Personalkostenanstiege werden hinsichtlich des dnbK-Anstiegs⁸ bereits abgedeckt, ebenso durch den Anstieg der aktivierten Eigenleistungen sowie den in der Erlösobergrenze enthaltenen Personalkostenanteil. Die so bezeichneten „verbleibenden Betriebskosten des Jahres 2011 und 2016“ werden dann aber unter Abzug der aktivierten Eigenleistungen berechnet, obschon aktivierte Eigenleistungen über Kapitalkosten zurückverdient werden und daher nicht in dieser Betrachtung abgezogen werden sollten, bei der im Folgenden nur die Anstiege der aktivierten Eigenleistungen weiter betrachtet werden. Damit werden insbesondere die aktivierten Eigenleistungserträge des Jahres 2016 „wegdefiniert“ bzw. als für die Deckung der Personalkosten nicht in die Betrachtung einzubeziehendes Element qualifiziert. Der Berechnungsschritt ist somit inhaltlich nicht begründbar.

Demgegenüber wären mithin noch weitere Aspekte einzubeziehen. Der Personalaufwand eines Jahres müsste zunächst zur Vervollständigung um etwaige Aufzinsung der Pensionsrückstellungen erweitert werden, die regelmäßig mit Bestandteil der dnbK-Anpassungen sind. Angaben hierzu waren im Jahresabschluss allerdings nicht enthalten, telefonisch wurde auf das Fehlen einer solchen Anpassungsnotwendigkeit verwiesen. Damit wird die Betrachtung nicht verändert und es bleibt im Ausgangspunkt der zu deckende Personalaufwand nach Jahresabschluss.

⁸ dnbK = dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten

Von dieser Ausgangsgröße ist die in der Erlösobergrenze bereitgestellte Personalkostenberücksichtigung abzuziehen. Diese umfasst nicht allein die Höhe des Ausgangsniveaus, sondern auch die tarifliche Entwicklung der Arbeitskosten in der Energiewirtschaft, wie sie z.B. von Destatis angegeben wird:

Index zu 2011 bzw. 2016	1,05	1,13	1,15	1,16	1,19	1,08
--------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Aufstiege von Bestandpersonal innerhalb des Tarifsystems und die ggf. deutlichere Steigerung der Gehälter im außertariflichen Bereich wird damit nicht als abgegolten definiert. Indes geht diese Reihe auch in die Bildung des VPI-Xgen ein, der entsprechend das Ausgangsniveau gesamthaft weiterentwickelt. Der „Aufzinsungswert“ wird allerdings dann auch konsequent vereinfachend nicht um dnbK-Anteile des Basisjahres gemindert (analog zur PF-Bestimmung).

Ferner sind die aus den einzelnen Systemen EEG und Offshore additiv zur Erlösobergrenze zusätzlich bereitgestellten resultierenden Personaldeckungsbeiträge, die nach den der Behörde vorliegenden Informationen (Angaben EEG-Konto, bzw. Angaben des Unternehmens zu Offshore) abzuziehen.

Sodann sind die Personalzusatzkostenanstiege des Geschäftsjahres gesamthaft abzuziehen, die später auf die Erlösobergrenze aufgeschlagen und wiederverdient werden dürfen.

Zwischenergebnis sind die in einem Geschäftsjahr gegenüber dem Basisjahr entstehenden Über- oder Unterdeckungen. Beim Unternehmen 50Hertz Transmission GmbH ist bereits in einem Jahr eine Überdeckung feststellbar, so dass für eine Schlüsselung schon auf dieser Ebene in diesem Jahr keine Restgröße mehr verbliebe.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
Personalaufwand (PAW)							
PAW zzgl. Umgliederung Pensionsrückstellungen und Zinsen							
abzgl. EOG-Personalberücksichtigung / im Basisjahr							
abzgl. EEG							
50Hertz abzgl. Offshore							
Transmission abzgl. PZK-Anstieg des Geschäftsjahres / im Basisjahr							
GmbH Zwischenergebnis							
abzgl. IMA-OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme							
abzgl. AEL-Anstieg ggü Basisjahr / Basisjahr betrug							
AEL (informativ)							
Personalkostenüberdeckung							

Tabelle 3 Überdeckungen Personalkosten 2014 bis 2019 (50Hertz Transmission GmbH)

Dieses Zwischenergebnis ist jedoch noch um die in den IMA-OPEX-Pauschalen⁹ enthaltenen Personalkosten und die aktivierten Eigenleistungen zu bereinigen. Da unberücksichtigte Anstiege bei den sonstigen betrieblichen Kosten und den Materialkosten nicht vorgetragen wurden sowie die in den Aktivierten Eigenleistungen zu ca. 30 Prozent enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und somit allein wie ein höherer Stundensatz wirken), sind diese Positionen vollumfänglich mindernd anzusetzen.

Die sich hieraus ergebende Überdeckung ist deutlich und dürfte die später aufgezeigte mehrfache Überschreitung der kalkulatorisch zugestandenen Rendite miterklären. Die Plausibilisierung der von der 50Hertz Transmission GmbH vorgelegten Zahlen ergibt jedenfalls, dass es in keinem Jahr eine Ausgangsgröße „Aufwuchs ungedeckter Personalkosten“ gibt, die zu schlüsseln wäre.

⁹ Der Anteil der abzuziehenden Pauschale für die operativen Kosten der nach-Inbetriebnahme-Phase beträgt über den gesamten Zeitraum pauschal 2/3.

Darstellung 2

Das Unternehmen Amprion GmbH bestimmt wie nachfolgend ermittelt Kostenunterdeckungen aus Personalkostenanstiegen und schlüsselt diese dann auf Vorinbetriebnahmezeiten:

Betriebskostenpauschale AiB

in €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personalaufwand						
Personalkosten						
./.. dnbK						
bK Personalaufwand						
bK Personalaufwand Basisjahr						
Personalmehraufwand						
Sachkosten (personalabhängig)						
Personalabhängige Sachkosten (bK)						
IT-Dienstleistung und -Betrieb						
Mieten und Pachten						
Reisekosten						
Kommunikation						
bK Sachkosten Basisjahr						
Sachmehraufwand						
Mehraufwand aus Personal- und Sachkosten						
Summe Personal- und Sachmehraufwand						
Bereinigung AEL						
./.. Anstieg AEL						
Personal- und Sachmehraufwand bereinigt um AEL						
Bereinigung Systemführung, Effizienzen, Inflation						
./.. Anteil Systemführung						
+ Effizienzen/Inflation						
Nicht refinanzierter Mehraufwand						
Schlüssel: Zugänge AiB/Investitionen						
Σ Zugänge AiB						
Σ Investitionen						
Anteil AiB an Investitionen						
Anteil AiB x Bereinigter nicht refinanzierter Mehraufwand						

Tabelle 4 Darstellung „unterdeckter“ Personalkosten 2014 bis 2019 (Amprion GmbH)

Dazu werden von den Personalkosten eines Jahres zunächst die dnbK und die Kosten des Basisjahres abgezogen. Eine Bereinigung um EEG und Offshore soll hierin enthalten sein. Danach verbleibende Personalkostenanstiege werden um personalabhängige Kostensteigerungen bei den Sachkosten erhöht und um den Anstieg der aktivierten Eigenleistung gemindert. Von dieser Größe werden dann Systemführungspersonalanstiege zzgl. zugehöriger VPI-Xgen-Entwicklungen abgezogen, um einen nicht refinanzierten Mehraufwand zu bestimmen.

Die Herleitung ist aus Sicht der Beschlusskammern nicht transparent. Die Sachkostensteigerung ist darüber hinaus von Mietsachverhalten der Zentralverwaltung geprägt, die zwar möglicherweise ihre Wurzeln in der Zeit vor der Regulierung hat, die aber in der Vorinbetriebnahme-phase der Errichtung von neuen Netzanlagen keine Rolle spielen. Manche IT-Sachverhalte sind zudem Gegenstand eigener Investitionsmaßnahmendiskussionen und daher dort gesondert verortet. Da auch kein anderer Netzbetreiber derartige Sachkostensteigerungen der Vorinbe-

triebnahmephase angeführt hat, ist die Legitimität des hier vorgenommenen Einbezugs nach Einschätzung der Beschlusskammer nicht gegeben.

Demgegenüber müssen noch weitere Aspekte in die Betrachtung einbezogen werden. Der Personalaufwand eines Jahres müsste zunächst zur Vervollständigung um die Aufzinsung der Pensionsrückstellungen erweitert werden, die regelmäßig mit Bestandteil der dnbK-Anpassungen sind. Angaben hierzu waren insoweit im Jahresabschluss¹⁰ im Finanzergebnis enthalten. Ob der Zinszuführung nicht angesichts der sonst üblichen, hier aber ausgeblendet, Wirkung auf der Passivseite als Abzugskapital eine Verzinsungsminderung gegenübergestellt werden müsste, wird in dieser vereinfachenden Betrachtung gleichwohl noch nicht betrachtet. Diese Beträge wurden auch nicht – wie gutachterlich geschehen – auf Bestandpersonal und neu hinzugetretenes Personal aufgeteilt, sondern als gesamter in einem Jahr zu deckender Personalaufwand gezeigt.

Von dieser Ausgangsgröße ist die in der Erlösobergrenze bereitgestellte Personalkostenberücksichtigung abzuziehen. Diese umfasst nicht allein die Höhe des Ausgangsniveaus, sondern zumindest die tarifliche Entwicklung der Arbeitskosten in der Energiewirtschaft, wie sie z.B. von Destatis angegeben wird:

Index zu 2011 bzw. 2016	1,05	1,13	1,15	1,16	1,19	1,08
--------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Aufstiege von Bestandpersonal innerhalb des Tarifsystems und die ggf. deutlichere Steigerung der Gehälter im außertariflichen Bereich werden damit nicht als abgegolten definiert. Indes geht diese Reihe auch in die Bildung des VPI-Xgen ein, der entsprechend das Ausgangsniveau gesamthaft weiterentwickelt. Der „Aufzinsungswert“ wird allerdings dann auch konsequent vereinfachend nicht um dnbK-Anteile des Basisjahres gemindert (analog zur PF-Bestimmung).

Ferner sind die aus den einzelnen Systemen EEG und Offshore additiv zur Erlösobergrenze zusätzlich bereitgestellten resultierenden Personaldeckungsbeiträge, die nach den der Behörde vorliegenden Informationen (Angaben EEG-Konto, aktivierte und über DL berücksichtigte Personalkosten) abzuziehen.

¹⁰ Vgl. Jahresabschluss unter www.bundesanzeiger.de

Sodann müssen die Personalzusatzkostenanstiege des Geschäftsjahres gesamthaft abgezogen werden, die später auf die Erlösobergrenze aufgeschlagen und wiederverdient werden dürfen.

Zwischenergebnis sind die in einem Geschäftsjahr gegenüber dem Basisjahr entstehenden Unterdeckungen.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
Personalaufwand (PAW)							
PAW zzgl. Umgliederung Pensionsrückstellungen und Zinsen							
abzgl. EOG-Personalberücksichtigung / im Basisjahr							
abzgl. EEG							
abzgl. Offshore							
abzgl. PZK-Anstieg des Geschäftsjahres / im Basisjahr							
Zwischenergebnis							
abzgl. IMA-OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme							
abzgl. AEL-Anstieg ggü Basisjahr / Basisjahr betrug							
AEL (informativ)							
"Personalkostenüberdeckung"							

Tabelle 5 Überdeckungen Personalkosten 2014 bis 2019 (Amprion GmbH)

Dieses Zwischenergebnis ist jedoch noch um die in den IMA-OPEX-Pauschalen¹¹ enthaltenen Personalkosten und den aktivierten Eigenleistungen zu bereinigen. Da unberücksichtigte Anstiege bei den sonstigen betrieblichen Kosten und den Materialkosten nicht vorgetragen wurden sowie die in den Aktivierten Eigenleistungen zu ca. 30 Prozent enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und somit allein wie ein höherer Stundensatz wirken), sind diese Positionen vollumfänglich mindernd anzusetzen.

Die sich hieraus ergebende Überdeckung ist deutlich und dürfte die später aufgezeigte mehrfache Überschreitung der kalkulatorisch zugestandenen Rendite miterklären. Die Plausibilisierung der von dem Unternehmen vorgelegten Zahlen ergibt jedenfalls, dass es in keinem Jahr eine Ausgangsgröße „nicht refinanzierter Mehraufwand“ gibt, die zu schlüsseln wäre.

¹¹ Der Anteil der abzuziehenden Pauschale für die operativen Kosten der nach-Inbetriebnahme-Phase beträgt über den gesamten Zeitraum pauschal 2/3.

Darstellung 3

Das Unternehmen TenneT TSO GmbH bestimmt wie nachfolgend ermittelt Kostenunterdeckungen aus Personalkostenanstiegen und schlüsselt diese dann auf Vorinbetriebnahmezeiten:

TenneT (OPEX-Pauschale vor Inbetriebnahme; Schlüsselung der operativen Kosten)

in Mio. EUR	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anpassungen Person						
Personalaufwand (PAW)						
PZK						
Basisjahr						
<i>Kostenunterdeckung</i>						
Aktiviert Eigenleistungen (AEL)						
Anteil PAW						
Personalanteil						
Basisjahr						
<i>Erlösunterdeckung</i>						
Opex-wirks. Personalaufwand						

Tabelle 6 Darstellung „unterdeckter“ Personalkosten (TenneT TSO GmbH)

Dazu werden von den Personalkosten eines Jahres zunächst die dnbK und die Kosten des Basisjahres abgezogen. Eine Bereinigung um EEG und Offshore soll nach Angabe des Unternehmens hierin enthalten sein. Danach verbleibende Personalkostenanstiege werden um den Anstieg der aktivierten Eigenleistungen, der zunächst pauschal auf den Personalkostenanteil reduziert wird, gemindert. Von dieser Größe werden dann Systemführungspersonalanstiege zzgl. zugehöriger VPI-Xgen-Entwicklungen abgezogen, um einen „Opex-wirksamen Personalaufwand“ zu kreieren.

Die Herleitung ist allerdings hinsichtlich der Ausgangsgröße nicht transparent. Insbesondere der Abzug von Personal, welcher als CAPEX dann über Offshore-Schwestergesellschaften zurückverdient wird, müsste hier mindernd berücksichtigt werden.

Dazu wären auch noch weitere Aspekte einzubeziehen. So müsste zunächst der Personalaufwand eines Jahres zur Vervollständigung um die Aufzinsung der Pensionsrückstellungen erweitert werden, die regelmäßig mit Bestandteil der dnbK-Anpassungen sind. Angaben hierzu waren

im Jahresabschluss im Finanzergebnis¹² enthalten. Ob der Zinszuführung nicht angesichts der sonst üblichen, hier aber ausgeblendet, Wirkung auf der Passivseite als Abzugskapital eine Verzinsungsminderung gegenübergestellt werden müsste, wird in dieser vereinfachenden Betrachtung gleichwohl noch nicht betrachtet. Diese Beträge wurden auch nicht – wie gutachterlich geschehen – auf Bestandspersonal und neu hinzugetretenes Personal aufgeteilt, sondern als gesamter in einem Jahr zu deckender Personalaufwand gezeigt.

Von dieser Ausgangsgröße ist die in der Erlösobergrenze bereitgestellte Personalkostenberücksichtigung abzuziehen. Diese umfasst nicht allein die Höhe im Ausgangsniveau, sondern zumindest die tarifliche Entwicklung der Arbeitskosten in der Energiewirtschaft, wie sie z.B. von Destatis angegeben wird und in die VPI-Xgen-Bestimmung eingeht:

Index zu 2011 bzw. 2016	1,05	1,13	1,15	1,16	1,19	1,08
--------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Aufstiege von Bestandspersonal innerhalb des Tariffsystems und die ggf. deutlichere Steigerung der Gehälter im außertariflichen Bereich wird damit nicht als abgegolten definiert. Indes geht diese Reihe auch in die Bildung des VPI-Xgen ein, der entsprechend das Ausgangsniveau gesamthaft weiterentwickelt. Der „Aufzinsungswert“ wird allerdings dann auch konsequent vereinfachend nicht um dnbK-Anteile des Basisjahres gemindert (analog zur PF-Bestimmung).

Ferner sind die aus den einzelnen Systemen EEG und Offshore additiv zur Erlösobergrenze zusätzlich bereitgestellten resultierenden Personaldeckungsbeiträge, die nach den der Behörde vorliegenden Informationen (Angaben EEG-Konto, aktivierte und über DL berücksichtigte Personalkosten, hier schätzweise auf Basis der Angaben 2019 und 2016 bestimmt) allerdings etwas höher anzusetzen sind, als von dem Unternehmen berücksichtigt wurde, abzuziehen.

Sodann wären die Personalzusatzkostenanstiege des Geschäftsjahres gesamthaft abzuziehen, die später auf die Erlösobergrenze aufgeschlagen und wiederverdient werden dürfen.

Zwischenergebnis sind die gegenüber dem Basisjahr entstehenden Über- oder Unterdeckungen. Beim Unternehmen TenneT TSO GmbH sind zum Teil Überdeckungen feststellbar, so dass hier für eine Schlüsselung keine Restgröße mehr verbleibt.

¹² Vgl. Jahresabschluss unter www.bundesanzeiger.de

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
Personalaufwand (PAW)							
PAW zzgl. Umgliederung Pensionsrückstellungen und Zinsen							
abzgl. EOG-Personalberücksichtigung / im Basisjahr							
abzgl. EEG							
abzgl. Offshore							
TenneT TSO GmbH							
abzgl. PZK-Anstieg des Geschäftsjahres / im Basisjahr							
Zwischenergebnis							
abzgl. IMA-OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme							
abzgl. AEL-Anstieg ggü. Basisjahr / Basisjahr betrag							
AEL (informativ)							
Personalkostenüberdeckung							

Tabelle 7 Überdeckungen Personalkosten 2014 bis 2019 (TenneT TSO GmbH)

Dieses Zwischenergebnis ist jedoch noch weiter um die in den IMA-OPEX-Pauschalen¹³ enthaltenen Personalkosten und den aktivierten Eigenleistungen zu bereinigen. Da unberücksichtigte Anstiege bei den sonstigen betrieblichen Kosten und den Materialkosten nicht vorgetragen wurden sowie die in den Aktivierten Eigenleistungen zu ca. 30 Prozent enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und somit allein wie ein höherer Stundensatz wirken), sind diese Positionen vollumfänglich mindernd anzusetzen. In Bezug auf die Eigenleistungen des Jahres 2019 ist darauf hinzuweisen, dass die genannte Position wegen der zusätzlichen Berücksichtigung der Arbeitnehmerüberlassung im Vergleich zu den Vorjahren stark angestiegen ist. Daher können hier lediglich die Zuwächse im Vergleich zum Ausgangsniveau berücksichtigt werden, diese Bereinigung konnte mangels vorhandenem Zahlenmaterial jedoch nicht durchgeführt werden. Insofern dürfte die zu berücksichtigenden aktivierten Eigenleistungen des Jahres 2019 unterhalb des oben ausgewiesenen Betrages liegen.

Die sich hieraus ergebende Überdeckung ist deutlich und dürfte die später aufgezeigte mehrfache Überschreitung der kalkulatorisch zugestandenen Rendite miterklären. Die Plausibilisierung der von der TenneT TSO GmbH vorgelegten Zahlen ergibt jedenfalls, dass es in keinem Jahr eine Ausgangsgröße „nicht refinanzierter Mehraufwand“ gibt, die zu schlüsseln wäre.

Darstellung 4

Das Unternehmen Transnet BW GmbH bestimmt wie nachfolgend ermittelt Kostenunterdeckungen aus Personalkostenanstiegen sowie der Systemführung und schlüsselt diese dann auf Vorinbetriebnahmezeiten:

¹³ Der Anteil der abzuziehenden Pauschale für die operativen Kosten der nach-Inbetriebnahme-Phase beträgt über den gesamten Zeitraum pauschal 2/3.

*Der Wert des Abzuges für Offshore für das Jahr 2019 wurde mangels Angabe seitens des Netzbetreibers aus dem Vorjahr fortgeführt.

Tabelle 1: Herleitung der berücksichtigten Personalkosten

Netzplanung	2. RP					3. RP
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1) Personalkosten (bereinigt und nicht im Ausgangsniveau enthalten)						
2) davon auf IMA entfallender Anteil (Schlüssel) = Personalkosten IMA insgesamt						
3) davon auf vor IBN entfallender Anteil (Schlüssel) = Personalkosten IMA vor IBN insgesamt						
4) davon auf fertiggestellte IMA entfallender Anteil (Schlüssel) = Personalkosten vor IBN für bis 2019 fertiggestellte IMA						
Systemführung und Netz-IT						
1) Personalkosten (bereinigt und nicht im Ausgangsniveau enthalten)						
2) davon auf IMA entfallender Anteil (Schlüssel) = Personalkosten IMA insgesamt						
3) davon auf vor IBN entfallender Anteil (Schlüssel) = Personalkosten IMA vor IBN insgesamt						
4) davon auf fertiggestellte IMA entfallender Anteil (Schlüssel) = Personalkosten vor IBN für bis 2019 fertiggestellte IMA						
Σ Personalkosten vor IBN für IMA insgesamt						

Tabelle 8 Darstellung unterdeckter Personalkosten 2014 bis 2019 (Transnet BW GmbH)

Dieser Ansatz bereinigt im Ausgangspunkt die Personalkosten um im Ausgangsniveau enthaltene Personalkostenanteile und schlüsselt diese dann zu 100 Prozent auf OPEX vor Inbetriebnahme. Daneben wurden vom Unternehmen noch weitere direkte Betriebskosten angegeben.

Diese Ableitung ist aufgrund ihrer maximalen Intransparenz nicht nachvollziehbar. So haben Systemführungskosten überhaupt nichts mit dem in der Kurzstudie aufgeführten Problem nicht aktivierbarer Vorplanungskosten zu tun. Die abgeleiteten Werte entsprechen auch in Relation gesetzt einem mehrfachen der Angaben der anderen Netzbetreiber.

Aus übergeordneter Sicht fehlen in der Betrachtung zudem noch weitere Aspekte. Der Personalaufwand eines Jahres müsste zunächst zur Vervollständigung um die Aufzinsung der Pensionsrückstellungen erweitert werden, die regelmäßig mit Bestandteil der dnbK-Anpassungen sind. Angaben hierzu waren jedenfalls im Jahresabschluss im Finanzergebnis¹⁴ enthalten. Ob der Zinszuführung nicht angesichts der sonst üblichen, hier aber ausgeblendet, Wirkung auf der Passivseite als Abzugskapital eine Verzinsungsminderung gegenübergestellt werden müsste, wird in dieser vereinfachenden Betrachtung gleichwohl noch nicht betrachtet. Diese Beträge wurden auch nicht – wie gutachterlich geschehen – auf Bestandpersonal und neu hinzugetretenes Personal aufgeteilt, sondern als gesamter in einem Jahr zu deckender Personalaufwand gezeigt.

¹⁴ Vgl. Jahresabschluss unter www.bundesanzeiger.de

Von dieser Ausgangsgröße ist die in der Erlösobergrenze bereitgestellte Personalkostenberücksichtigung abzuziehen. Diese umfasst nicht allein die Höhe des Ausgangsniveaus, sondern zumindest die tarifliche Entwicklung der Arbeitskosten in der Energiewirtschaft, wie sie z.B. von Destatis angegeben wird:

Index zu 2011 bzw. 2016	1,05	1,13	1,15	1,16	1,19	1,08
--------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Aufstiege von Bestandpersonal innerhalb des Tarifsystems und die ggf. deutlichere Steigerung der Gehälter im außertariflichen Bereich wird damit nicht als abgegolten definiert. Indes geht diese Reihe auch in die Bildung des VPI-Xgen ein, der entsprechend das Ausgangsniveau gesamthaft weiterentwickelt. Der „Aufzinsungswert“ wird allerdings dann auch konsequent vereinfachend nicht um dnbK-Anteile des Basisjahres gemindert (analog zur PF-Bestimmung).

Ferner sind die aus den einzelnen Systemen EEG und Offshore additiv zur Erlösobergrenze zusätzlich bereitgestellten resultierenden Personaldeckungsbeiträge, die nach den der Behörde vorliegenden Informationen (Angaben EEG-Konto, aktivierte und über DL berücksichtigte Personalkosten) allerdings etwas höher anzusetzen sind, als von dem Unternehmen angegeben wurde, abzuziehen.

Sodann müssen die Personalzusatzkostenanstiege des Geschäftsjahres gesamthaft abgezogen werden, die später auf die Erlösobergrenze aufgeschlagen und wiederverdient werden dürfen.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019
Personalaufwand (PAW)							
PAW zzgl. Umgliederung Pensionsrückstellungen und Zinsen							
abzgl. EOG-Personalberücksichtigung / im Basisjahr							
abzgl. EEG							
abzgl. Offshore							
TransnetBW GmbH							
abzgl. PZK-Anstieg des Geschäftsjahres / im Basisjahr							
Zwischenergebnis							
abzgl. IMA-OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme							
abzgl. AEL-Anstieg ggü Basisjahr / Basisjahr betrug							
AEL (informativ)							
Personalkostenüberdeckung							

Tabelle 9 Überdeckungen Personalkosten 2014 bis 2019 (TransnetBW GmbH)

Dieses Zwischenergebnis ist jedoch um die in den IMA-OPEX-Pauschalen¹⁵ enthaltenen Personalkosten und den aktivierten Eigenleistungen zu bereinigen. Da unberücksichtigte Anstiege bei den sonstigen betrieblichen Kosten und den Materialkosten nicht vorgetragen wurden sowie die in den Aktivierten Eigenleistungen zu ca. 30 Prozent enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und somit allein wie ein höherer Stundensatz wirken), sind diese Positionen vollumfänglich mindernd anzusetzen.

¹⁵ Der Anteil der abzuziehenden Pauschale für die operativen Kosten der nach-Inbetriebnahme-Phase beträgt über den gesamten Zeitraum pauschal 2/3.

Es besteht zudem grundsätzlich Uneinigkeit mit dem Unternehmen über die im Ausgangsniveau des Jahres 2011 für den Personalaufwand und der denklologisch zugehörigen Positionen anerkannten Beträge (Erlösbergrenze des Jahres 2014 bis 2018). Gleichwohl ist in Bezug auf das Jahr 2019 eine Überdeckung feststellbar, so dass vermutet werden kann, dass sich auch im Zeitraum 2014 bis 2019 kein anderes Bild ergäbe. Dies dürfte die später aufgezeigte mehrfache Überschreitung der kalkulatorisch zugestandenen Rendite im gesamten Zeitraum miterklären.

Zwischenfazit zur Doppelerfassung

Der Schlussfolgerung der von den Übertragungsnetzbetreibern vorgelegten Kurzstudie, dass bezüglich der relevanten Kosten-/Erlösarten festzuhalten sei, dass im Wesentlichen eigene Personalkosten beim Übertragungsnetzbetreiber im Rahmen der o. g. Phasen bis zur Inbetriebnahme anfielen, die aufgrund ihrer fehlenden Direktzuordnung nicht aktiviert werden könnten und gesondert zu berücksichtigen seien, ist somit nicht zu folgen. Auch nicht der Aussage, dass innerhalb der Personalkosten nur ein Teil über den Anpassungsmechanismus der dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten in der Erlösbergrenze berücksichtigt werden könne.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014 bis 2019
Gesamte Personalkostenunterdeckung	-73.998.546	-96.798.018	-83.453.908	-55.712.244	-95.785.055	-136.502.511	-542.250.282

Tabelle 10: Überdeckte Personalkosten 2014 bis 2019 (alle Übertragungsnetzbetreiber)

Dies belegt nochmals die obige Zusammenfassung der obenstehenden Tabelle, in welcher die Beschlusskammer in einer hilfswisen und höchst vorsichtigen Betrachtung der These der Unterdeckung der Personalkostenanstiege nachgegangen ist und ergänzend die Betriebskostenpauschalenanteile nach Inbetriebnahme, aktivierte Eigenleistungsanstiege, Lohnanstiegsvergütungen im Anpassungsfaktor VPI-Xgen sowie weitere Besonderheiten in diesem Zusammenhang (Herausrechnen EEG und Offshore) untersucht hat. Bei keinem Netzbetreiber verblieben danach insgesamt Unterdeckungen. Auch ohne alle OPEX-Pauschalen verändert sich das Bild nicht.

eeee) Unterdeckungen aufgrund von Personalkostensteigerungen im System der Anreizregulierung nicht feststellbar

Um zu prüfen, ob nicht dennoch Lücken im regulatorischen Gesamtkontext entstehen, die investitionsmaßnahmeninduzierte Kostenunterdeckungen für Vorinbetriebnahmezeiten bedeuten,

hilft zudem in einer weiteren hilfswisen Plausibilisierungsbetrachtung der Blick danach, ob die regulatorische zugestandene Rendite in der Praxis erreicht werden kann. Es ist nicht nur zu betrachten, ob sich die Übertragungsnetzbetreiber in der Gewinnzone befinden, da die Kosten des eingesetzten Kapitals letztlich auch als zu bedienende Kostenposition einzuordnen sind. Vielmehr ist zu prüfen und zu analysieren, ob diese auch erreicht werden konnte.

		2014 bis 2019					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kalkulatorische Verzinsung	EK-Zins Ausgangsniveau	228.773.659	228.773.659	228.773.659	228.773.659	228.773.659	243.967.454
	EK-Zins IMA	84.819.146	113.474.295	162.836.599	213.063.020	266.724.314	212.192.333
	EK-Zins Gesamt	313.592.804	342.247.953	391.610.258	441.842.678	495.497.972	456.159.787
	Summe	2.440.951.453					
Tatsächliche Verzinsung	Ergebnis vor Steuern aus GuV	770.559.000	165.382.000	374.696.000	886.946.000	1.068.999.000	1.302.831.000
	Summe	4.569.413.000					
	Differenz	2.128.461.547					

Abbildung 1: Vergleich kalkulatorische Verzinsung ggü. Ergebnis vor Steuern (in Euro)

Das Ergebnis dieser weiteren hilfswisen Betrachtung ist aus Sicht der Beschlusskammer eindeutig. Von einer Kostenunterdeckung kann zumindest insgesamt nicht ausgegangen werden, was insbesondere die summarisch nahezu doppelt so hohe handelsrechtlichen Ergebnisse gegenüber der kalkulatorisch zugestandenen Eigenkapitalverzinsung zeigen.

Es ist auch kein anderes Mittel ersichtlich, welches in gleicher oder sogar besserer Weise geeignet wäre, den mit der Entscheidung verfolgten Zweck der Bestimmung einer den bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlagegüter tatsächlich entstehenden Betriebskosten Rechnung tragenden Pauschale zu erreichen, aber die Betroffenen und die Allgemeinheit weniger belastet. Insbesondere erscheint angesichts der Ergebnisse des Gutachtens eine - abgesehen von der in Tenorziffer 2 genannten Ausnahme - über den Wert 0 hinausgehende Betriebskostenpauschale als sachlich nicht gerechtfertigt.

Die erfolgte Anpassung ist schließlich auch angemessen, davorliegend das Interesse der Allgemeinheit an einer die mit der Festlegung den tatsächlichen Kosten orientierten Betriebskostenpauschale das individuelle Interesse der betroffenen Netzbetreiber auf Festlegung einer höheren Pauschale überwiegt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sämtliche vorstellbaren Kosten vor Inbetriebnahme neuer Anlage aus den oben bereits umfassend dargelegten Gründen bereits durch das bestehende Anreizregulierungssystem abgedeckt werden können. Aus der Festlegung einer Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten ergeben sich somit keine sachlich nicht gerechtfertigten Belastungen für die betroffenen Unternehmen. Umgekehrt stellt die getroffene Entscheidung im Interesse der Allgemeinheit sicher, dass es nicht zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Überhöhung der Netzentgelte kommen kann. In diesem Zusammenhang ist auch zu vergegenwärtigen, dass es sich bei Investitionsmaßnahmen im Strombereich um Maßnahmen handelt, für die aufgrund der vorliegenden Festlegung der Ansatz einer Betriebskostenpauschale in Höhe von 0,2 Prozent der AK/HK auch weiterhin generell möglich bleibt.

b) Jährliche Betriebskostenpauschale vor Aktivierung der Anlagegüter in besonderen Fällen

Abweichend von der Ziffer 1 des Tenors hat die Beschlusskammer in Tenor 2 zusätzlich eine Ausnahme von der OPEX-Pauschale in Höhe von 0 Prozent festgelegt. Hiernach wird für Investitionsmaßnahmen, die grundsätzlich von Rückstellungsbildungen für Rückbauverpflichtungen in der Vorinbetriebnahmephase betroffen sein können, eine Betriebskostenpauschale in Höhe von 0,2 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten für den Zeitraum vor Inbetriebnahme der zugehörigen Anlagegüter als Betriebskostenpauschale festgelegt. Dem liegen insoweit folgende Erwägungen zu Grunde:

Im Rahmen des Festlegungsverfahrens wurde vorgetragen, dass bei Investitionsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Rückbau der neu zu errichtenden Anlagen zukünftig Kosten anfie-

len, die entsprechend zurückzustellen seien. Dem Gutachten kann entnommen werden, dass in diesem Fall das HGB die grundsätzliche Bildung einer ratierlichen Ansammlungsrückstellung über die Betriebsphase - aber gerade nicht in der Vorinbetriebnahmephase - der betroffenen Anlagen und keine Einbeziehung in die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der jeweiligen Anlage vorsähe. Dieser Fall könne jedoch gegebenenfalls dann anders beurteilt werden, wenn es sich bei der Rückbauverpflichtung um eine vertragliche Verpflichtung handele. In diesen Fällen könne man auch zu der Auslegung gelangen, dass die Rückstellungsbildung über die Laufzeit des zugrundeliegenden Vertrages zu erfolgen habe. So scheine zumindest die Auslegung durch einen Übertragungsnetzbetreiber zu erfolgen. Basierend auf der Tatsache, dass diese Vorgehensweise im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses durch den jeweiligen Wirtschaftsprüfer mitgetragen werde, kann diese Auslegung auch nach Auffassung der Beschlusskammer als zulässig angesehen werden.

Es ist damit ein alleiniger Ausnahmefall erkennbar, bei dem es nicht möglich ist, durch eine bessere Organisation oder andere Maßnahmen eine Zuordnung zu Anschaffungs- und Herstellungskosten zu erreichen und eine zusätzliche Aufwandsentstehung zu vermeiden. Die Rückbauverpflichtungsrückstellungen sind dabei regelmäßig sehr hoch, so dass – so der Vortrag eines Übertragungsnetzbetreibers – eine Zuführung zu dieser Rückstellung während der Bildung der Anlagen im Bau durchaus beträchtliche Umfänge annehmen kann.

Nun sind Rückstellungsbildungen zwar regelmäßiger Gegenstand von Kostenprüfungen. In der Kostenprüfung werden Aufwendungen für die Bildung von Rückstellungen dahingehend untersucht, ob diese Beträge ein repräsentatives Bild der Zukunft beinhalten. Dabei wird nicht selten auch der Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre herangezogen. Somit wäre ggf. vertretbar, die Berücksichtigung im Rahmen der Investitionsmaßnahmen durch die eventuelle Betrachtung in der Kostenprüfung abzulehnen, zumal die Bildung in der Vorinbetriebnahmephase – wenn auch wirtschaftlich höchst bedeutsam – so betrachtet nur von einem Übertragungsnetzbetreiber vorgetragen wurde. Indes sind die Betrachtungen der Rückstellungsbildungen auf den Ansatz im Basisjahr begrenzt und der Netzausbau wird gerade in der Zukunft an wirtschaftlichem Gewicht hinzugewinnen, d.h. nach dem nächsten Basisjahr beträchtlich zulegen. Hier ist es aus Sicht der Beschlusskammer wichtig, keine Vorfinanzierungslücken entstehen zu lassen. Gleichwohl ist möglicherweise die Rückstellungsprüfung mit ihren speziellen Betrachtungen in der Kostenprüfung nunmehr künftig um die Facette zu ergänzen, dass sämtliche Vorinbetriebnahmepauschalen für OPEX der Investitionsmaßnahmen allein dazu dienen, entsprechende Rückbauverpflichtungsbildungen zeitverzugslos zu ermöglichen.

In Anlehnung an die derzeitige Praxis ist es nach alledem nicht auszuschließen, dass künftig regelmäßig zusätzlicher Rückstellungsaufwand für den Rückbau der Anlagen in nicht unerheblichen Umfang in der Vorinbetriebnahmephase anfällt. Die Beschlusskammer hat daher nach Abwägung aller Aspekte beschlossen, sich bei dieser Festlegung der Betriebskostenpauschale für Investitionsmaßnahmen für den Zeitraum vor einer Inbetriebnahme daher zwar grundsätzlich am unteren Rand der vom Gutachter empfohlenen Werte, d.h. der Null, zu orientieren, da insoweit seitens der Netzbetreiber keine nicht bereits im System der Anreizregulierung berücksichtigten Betriebskosten nachgewiesen werden konnten. Da aber davon auszugehen ist, dass bei Investitionsmaßnahmen häufig Rückbauverpflichtungen erheblichen Umfangs entstehen werden und diese in der Vorinbetriebnahmephase bereits eine große Rolle zu spielen scheinen, hält es die Beschlusskammer für erforderlich, geeignet und angemessen die Betriebskostenpauschale vorsorglich auch in Höhe der auch aus Sicherheitsgründen verordnungsseitig so vorgesehenen Größe von 0,2 Prozent festzulegen, um damit diesem Aspekt auch hinreichend Rechnung zu tragen.

c) Anwendungsbereich

Die Festlegung einer Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer vollständigen Inbetriebnahme für Betreiber von Übertragungsnetzen gilt so lange, soweit keine abweichende Betriebskostenpauschale festgelegt worden ist.

Die Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme ist gemäß § 34 Abs. 11 S. 2 ARegV auf alle genehmigten Investitionsmaßnahmen, die ab dem 31.12.2018 beantragt wurden, anzuwenden. Die Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme kommt erstmalig bei der Berechnung der jährlichen Betriebskosten ab dem 01.01.2021 zum Tragen.

C. Kosten

Hinsichtlich der Kosten ergeht ein gesonderter Bescheid nach § 91 EnWG.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei der Bundesnetzagentur (Hausanschrift: Tulpenfeld 4, 53113 Bonn) einzureichen. Es genügt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cecilienallee 3, 40474 Düsseldorf) eingeht.

Die Beschwerde ist zu begründen. Die Frist für die Beschwerdebegründung beträgt einen Monat. Sie beginnt mit der Einlegung der Beschwerde und kann auf Antrag von dem oder der Vorsitzenden des Beschwerdegerichts verlängert werden. Die Beschwerdebegründung muss die Erklärung, inwieweit der Beschluss angefochten und seine Abänderung oder Aufhebung beantragt wird, und die Angabe der Tatsachen und Beweismittel, auf die sich die Beschwerde stützt, enthalten. Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 76 Abs. 1 EnWG).

Alexander Lüdtké-Handjery
Vorsitzender

Roman Smidrkal
Beisitzer

Rainer Busch
Beisitzer