



BK4-20-083

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren nach § 29 Abs. 1 EnWG i.V.m. § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV

hinsichtlich der Festlegung zur Höhe der Betriebskostenpauschale gemäß § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagengütern 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 Lüdtkke-Handjery,
ihren Beisitzer Roman Smidrkal
und ihren Beisitzer Rainer Busch

am __.__.2020

beschlossen:

1. Für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt der vollständigen Inbetriebnahme der Anlagegüter der Investitionsmaßnahme oder eines Teils der Investitionsmaßnahme wird für Betreiber von Übertragungsnetzen eine jährliche Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 % festgelegt.
2. 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 EnWG i.V.m. § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV getroffen wurde..
3. Unter den Anlagegütern für Betreiber von Übertragungsnetzen werden alle Anlagenkomponenten zusammengefasst, die unter den Abschnitten „I. Allgemeine Anlagen“ und „III. Fortleitungs- und Verteilungsanlagen“ der Anlage 1 zu § 6 Abs. 5 S. 1 StromNEV aufgeführt werden.
4. Eine Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Gründe

I.

Die Beschlusskammer hat am 14.10.2020 gemäß § 29 Abs. 1 EnWG i. V. m. § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV ein Verfahren zur Festlegung einer Betriebskostenpauschale nach § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagegütern 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.

Durch die „Verordnung zur Berechnung der Offshore-Netzumlage und zu Anpassungen im Regulierungsrecht“ ist grundsätzlich eine regulatorische Unterscheidung bei Betriebskostenpauschalen für genehmigte Investitionsmaßnahmen zwischen Zeiten vor und nach der Inbetriebnahme eingeführt worden. Die Verordnungsbegründung besagt:

„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 Doppelerstattungen 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.10)

Hierzu wurde von der Beschlusskammer ein umfangreicher und gutachterlich unterstützter Analyseprozess gestartet. Den Auftrag für die Erstellung des Gutachtens zur „Ermittlung der Betriebskostenpauschale Strom erhielt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ebner Stolz Mönning Bachem Wirtschaftsprüfer Steuerberater Rechtsanwälte Partnerschaft mbBWIK (Gutachter Ebner Stolz). Im Rahmen des Gutachtens wurden von den Netzbetreibern Erhebungsbögen eingefordert, in denen die operativen Kosten vor Inbetriebnahme und die relevanten Anlagen im Bau angegeben wurden. Im Rahmen der Datenabfrage wurden rund 143 Erhebungsbögen von den Übertragungsnetzbetreibern übermittelt. Die Datenabfrage umfasste den Zeitraum von 2009 bis 2019 und mithin Projekte, die einen kompletten Zyklus, d.h. von der Vorplanung bis zur Inbetriebnahme durchliefen. Diese Informationen wurden von dem Gutachter Ebner Stolz verwendet, um eine Empfehlung für die Festlegung der genannten Pauschale abzugeben.

Im Rahmen des Analyseprozesses wurden seitens des Gutachters Ebner Stolz und der Beschlusskammer Einzelgespräche mit den Übertragungsnetzbetreibern angestoßen. Aus diesen Gesprächen hat sich ergeben, dass die angegebenen operativen Kosten aus höchst unterschiedlichen Sachverhalten resultierten.

Eine allgemeingültige Begründung für die Entstehung von operativen Kosten vor Inbetriebnahme eines Anlagegutes gab es dabei nicht. Als Beispiel für die operativen 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 Inbe-

triebnahme zuzuordnen. Unter anderem ergaben sich auch Angaben zu Tätigkeiten von Mitarbeitern, die vor der Inbetriebnahme für einen reibungslosen späteren Betrieb angelernt werden müssten, hier wurde argumentiert, diese Kosten seien nicht aktivierbar. Weiterhin gaben einige Übertragungsnetzbetreiber auch an, dass zwar direkt zuordenbar Betriebskosten je Maßnahme erfasst werden, es aber unklar sei ob diese Kosten tatsächlich aktivierbar wären.

Insgesamt wurde jedoch aus den Gesprächen deutlich, dass neben den genannten Beispielen noch relativ 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.

Die Übertragungsnetzbetreiber gaben ferner an, dass teilweise operative Kosten vor Inbetriebnahmen auch nach Fertigstellung der Anlagegüter in Ansatz gebracht werden und dass es sich dabei um den kapitalkosten zuzurechnende Nachaktivierungen handele. Insgesamt gab es relativ viele Rückfragen zu Schlüsselungen und zur Herleitung der - nach Angaben der Übertragungsnetzbetreiber - noch verbliebenen und nicht durch andere Instrumente gedeckten Kosten. Insgesamt wurde überwiegend das Bild dargestellt, dass nach einem Basisjahr die Deckungslücke relativ gering ist aber mit der Zeit immer größer werde. Die nicht gedeckten Kosten werden demnach nach Angaben der Übertragungsnetzbetreiber in einer Regulierungsperiode mit der Zeit immer größer.

Ein Übertragungsnetzbetreiber gab an, dass die Kosten für den Rückbau bzw. für Provisorien nicht aktivierungsfähig seien. Hierdurch würden sich sehr hohe operative Kosten, die der Phase vor Inbetriebnahme zuzuordnen seien, ergeben. Es stellt sich die Prüffrage, ob dieser Sachverhalt als dem Ausgangsniveau zugeordnet gelten kann, da dieser regelmäßig in Basisjahren auftritt; dies bedeutet, dass derartige Kosten durch den Ansatz im Ausgangsniveau z.B. in Form der Zuführung der Rückbaurückstellungen oder der Berücksichtigung von Abbruchaufwand bereits berücksichtigt würde. Dann würde dort regelmäßig ein für die nächste Regulierungsperiode repräsentativer Betrag anerkannt und könnte nicht bei der Ermittlung der Betriebskostenpauschale nochmals berücksichtigt werden. Bei weiteren Netzbetreibern gab es Abweichungen zwischen Geschäftsbericht und den in Ansatz gebrachten Zahlen, die der gesonderten Aufklärung bedurften.

Zudem waren Rückfragen zu den in Ansatz gebrachten Schlüsselungen notwendig. Ein Übertragungsnetzbetreiber gab an, dass Nachaktivierungen im Erhebungszeitraum stattfanden. Zudem konnte innerhalb des Gespräches keine Antwort auf die Frage gegeben werden, warum die Sachkosten gegenüber den Personalkosten überproportional gestiegen sind. Der Übertragungsnetzbetreiber gab an, dass die Anforderungen generell gestiegen seien, man erbete sich jedoch noch Zeit für eine schriftliche Rückmeldung. Auf die Frage wie man gewährleisten wolle, dass mögliche Ineffizienzen nicht ausschließlich den Betriebskosten der Investitionsmaßnahmen zugeordnet werden, wurde seitens des Übertragungsnetzbetreibers erläutert, dass man 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. Zudem gab er an, dass die sich ergebenden Differenzen zwischen den übermittelten Daten und den Jahresabschlüssen insbesondere aus den Altersvorsorgekosten resultierten.

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 zu bringen seien. Werden leitungsbezogene Rückstellungen für das Grundbuchbereinigungsgesetz in dreistelliger Millionenhöhe obsolet, ist nicht davon auszugehen, dass Betriebskostenerhöhungen existieren, die aufgrund einer singulären Betrachtung gestiegener Personalkosten zusätzlich vergütet werden müssten.

Auf Nachfrage teilte ein Übertragungsnetzbetreiber mit, dass die Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme über 0,37 % liegen müsste. Dieser Aussage schlossen sich – unabhängig voneinander - zwei weitere Übertragungsnetzbetreiber an und erläuterten, dass eine noch höhere Betriebskostenpauschale angemessen sei.

Die Landesregulierungsbehörden sind gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 EnWG von der Einleitung des Verfahrens mit Schreiben vom 14.10.2020 informiert worden.

[...]

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte verwiesen.

II.**A. Formelle Rechtmäßigkeit****I. Zuständigkeit**

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV die für die Festlegung zuständige Regulierungsbehörde. Die Zuständigkeit der Beschlusskammer ergibt sich aus § 59 Abs. 1 S. 1 EnWG.

II. Anhörung

[...]

III. Beteiligung von Bundeskartellamt, Landesregulierungsbehörden und Länderausschuss

Die Landesregulierungsbehörden sind gemäß § 55 Abs. 1 S. 2 EnWG über die Einleitung des Verfahrens jeweils mit Schreiben vom 14.10.2020 benachrichtigt worden.

[...]

B. Festlegung gemäß § 29 Abs. 2 S. 1 EnWG i.V.m. mit § 32 Abs. 1 Nr. 8a ARegV und § 34 Abs. 12 S. 2 ARegV**- Ermittlung einer angemessenen Betriebskostenpauschale**

Die Festlegung erfolgt gemäß § 29 Abs. 2 S. 1 EnWG i. V. m. §§ 23 Abs. 1a S. 2, 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV und § 34 Abs. 12 S. 2 ARegV.

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. Ferner wird der Regulierungsbehörde aufgrund der Übergangsregelung des § 34 Abs. 12 ARegV die Befugnis eingeräumt, den pauschalen Wert von 0,2 % der für die Investitionsmaßnahme ansetzbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten für den Zeitraum bis zu der vollständigen Inbetriebnahme der jeweiligen Anlagegüter als Betriebskosten durch Festlegung nach § 32 Abs. 1 Nr. 8c ARegV rückwirkend zum 22. März 2019 anzupassen.

Die vorliegende Festlegung erfolgt im Rahmen des der Regulierungsbehörde gemäß § 29 Abs. 2 S. 1 EnWG eingeräumten Ermessens und dabei insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Ziel der Festlegung der Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme der entsprechenden Anlagegüter ist es, dass mit Hilfe dieses pauschalen Instrumentes über die Summe aller genehmigten Investitionsmaßnahmen die zusätzlich entstehenden operativen Kosten gedeckt werden. Daher ist es in der Ermittlung notwendig, dass auch nur tatsächlich anfallende und nicht über andere Instrumente gedeckte operative Kosten berücksichtigt werden. Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme können nur zu Investitionsmaßnahmen zugehörige Kosten sein, wenn diese nicht aktiviert und nicht durch das System der Anreizregulierung gedeckt werden können. Dementsprechend wählten die Übertragungsnetzbetreiber - in Absprache mit der Beschlusskammer - einen Top-Down-Ansatz. Zuerst wurden die Hauptbestandteile der möglichen operativen Kostensteigerungen untersucht, namentlich meist der Personalaufwand und z.B. dessen Steigerung nach dem Basisjahr. Von diesem erhöhten Personalaufwand in den Jahren nach dem Basisjahr sind jedoch diejenigen Kosten nicht zu berücksichtigen und abzuziehen, die durch andere Instrumente bereits gedeckt werden. Dies bedeutet, dass beispielsweise die Deckung durch Personalzusatzkosten oder durch aktivierte Eigenleistungen bei einer solchen Betrachtung bereits mindernd in Ansatz gebracht werden muss. Dass sich aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber ergebende Delta wurde anschließend auf die einzelnen Investitionsmaßnahmen verteilt. Andere Fernleitungsnetzbetreiber konnten demgegenüber regional oder projektscharf Kostenerfassungen im Rahmen des Projektes darlegen. Bei diesen Angaben konnte durch projektbezogene Stundenaufschreibungen eine direkte Zuordnung erfolgen und sämtliche Kostenarten wurden präzise und nicht nur geschlüsselt dargestellt. Oftmals wurden hier wiederum aber Effekte aus den Mitaktivierungen nicht vollständig abgebildet.

Einige Übertragungsnetzbetreiber haben angegeben, dass Effizienzgewinne der Übertragungsnetzbetreiber im Rahmen der Betrachtung als einzubehalten qualifiziert und exkludiert werden müssten und nicht durch eine pauschale Gegenrechnung für die Betriebskostenpauschale wieder abgezogen werden dürften. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass beim oben beschriebenen Vorgehen nicht eindeutig ist, wie die Netzbetreiber in Ihren Angaben gewährleisten, dass die angegebenen Personalkostensteigerungen ausschließlich auf den zusätzlichen Netzausbau und den damit einhergehenden Personalkostenanstieg zurückzuführen sind. Konkret geht es dabei um die zusätzliche und ausschließlich für den Netzausbau im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen einhergehende Einstellung von Mitarbeitern. Eine Abgrenzung zu den allgemeinen Kostensteigerungen beispielsweise durch Tarifanpassungen, die nichts mit dem Netzausbau und den Investitionsmaßnahmen tun haben, ist aber zu gewährleisten. Diesen Nachweis haben die Netzbetreiber oftmals nicht erbracht, daher ist im Ansatz zu prüfen, ob die auf Basis ermittelter Unterdeckungen in Ansatz gebrachten Schlüsselungsgrößen der operativen Kosten nicht überhöht angesetzt sein könnten.

I. Definition der Anlagegüter für Betreiber von Stromversorgungsnetzen

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

II. 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 besondere Betrachtung verlangen aktivierte Eigenleistungen, die als Ertrag zu den kostenmindernden Erträgen gezählt werden können.

Die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) enthält keine explizite Definition von Betriebskosten. Eine implizite Definition ist unterdessen 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 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 Doppelanerkennung 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 nicht im Rahmen einer Betriebskostenpauschale der Investitionsmaßnahmen berücksichtigungsfähig.

Bei der Bemessung einer Betriebskostenpauschale ist 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).

III. Datenermittlung und -plausibilisierung

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

Grundlage der Ermittlung bildete eine umfangreiche Datenabfrage, mit deren Hilfe derer die Betriebskosten kostenartenscharf eruiert wurden. Die Fernleitungsnetzbetreiber konnten mit Hilfe eines elektronischen Erhebungsbogens sämtliche Kostenarten der Betriebskosten in der ihnen 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 im Rahmen der zur Verfügung gestellten Ausfüllhilfe darauf hingewiesen, dass Betriebskosten, die bereits Eingang in das Ausgangsniveau fanden bzw. über eine dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenart bereits in der Erlösbergrenze abgebildet werden, nicht erneut angegeben werden dürfen. Insofern wurden die tatsächlich entstandenen zusätzlichen Betriebskosten der Jahre 2009 bis 2019 abgefragt.

IV. Datenauswertung und-bereinigung

Die von den Übertragungsnetzbetreibern übermittelten Erhebungsbögen umfassten insgesamt 143 Investitionsmaßnahmen. Die Bandbreite des Zeitraumes beginnend mit der jeweils erstmaligen Kostenwirksamkeit bis zu Fertigstellung der kompletten Anlage, welche Gegenstand der Investitionsmaßnahme ist, betrug ein bis zehn Jahre. Das durchschnittliche Gesamtinvestitionsvolumen betrug TEUR 10.161. Den Median der Gesamtinvestitionssumme der einzelnen Investitionsmaßnahme haben wir mit TEUR 6.195 ermittelt. Die Bandbreite der Investitionssumme je Maßnahme umfasste einen Bereich von TEUR 2 bis TEUR 92.462. Insgesamt zeigte sich eine sehr inhomogene Verteilung der Investitionsvolumina.

Im Rahmen der Datenerhebung wurde seitens des Gutachters Ebner Stolz zunächst der Zeitraum von 2009 bis 2019 für die Betrachtung abgefragt. Vor dem Hintergrund der seitens der Übertragungsnetzbetreiber gewählten Methodik 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 schlechter geeigneter Daten durch eine Ausweitung des Betrachtungszeitraumes und eines nicht ausreichenden Umfangs der Datenbasis, gegeneinander abzuwägen. Hier kommt der Gutachter zum Ergebnis, dass die Untersuchungen der Basisjahre 2011 und 2016 und ihre Kostenfolgen in der Regulierungsperiode 2014 bis 2018 sowie dem Jahr 2019 besser geeignet ist als unter Einbezug der Entwicklungen in der ersten Regulierungsperiode (2009 bis 2013). Unter Berücksichtigung dieser Aspekte erachtet der Gutachter Ebner Stolz den Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2019 für die Ableitung einer Betriebskostenpauschale als angemessen.

Auf Basis der übermittelten Daten wurde von ihm sodann 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 hat er für jede einzelne Investitionsmaßnahme das Verhältnis der OPEX zu den Anlagen in Bau über den Gesamtzeitraum (erstmalige Kostenwirksamkeit bis Fertigstellung der Gesamtmaßnahme) als gewichteten Durchschnitt der in Schritt eins ermittelten jährlichen Werte berechnet. Gewichtungssmaßstab 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 von ihm 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 durch ihn wiederum der gewichtete Durchschnitt je Netzbetreiber ermittelt. Gewichtungssmaßstab bildeten hierbei die jeweiligen Jahresendbestände der Anlagen in Bau in Relation zur Summe aller Jahresendbestände der Anlagen in Bau des jeweiligen Netzbetreibers. In einem letzten Schritt wurde dann wir dann das arithmetische Mittel über alle Übertragungsnetzbetreiber berechnet. Hierbei musste ein Übertragungsnetzbetreiber als Ausreißer eliminiert werden, da bei diesem der ermittelte Wert das Vierfache des Durchschnitts der anderen Netzbetreiber betrug.

Neben der zuvor beschriebenen Ausreißeranalyse wurde durch ihn die übermittelten Rohdaten auf Basis von Erkenntnissen aus dem Analyseprozess und den ergänzenden Erläuterungen mit den Übertragungsnetzbetreibern im Detail adjustiert. Die sich daraus ergebenden Anpassungserfordernisse betrafen:

→ Die Übertragungsnetzbetreiber haben die Personalaufwendungen im jeweiligen Betrachtungsjahr im Vergleich zum Basisjahr um den saldierten Effekt aus VPI einerseits und generellem sektoralen Produktivitätsfaktor sowie den jährlichen, individuellen Produktivitätsfaktoren bereinigt. Diese Vorgehensweise führt jedoch dazu, dass preisbedingte Personalaufwandssteigerungen 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, müssen die Personalaufwendungen des jeweiligen Betrachtungsjahres um die tatsächliche preisbedingte Veränderung bereinigt werden.

Der Ansatz dies über Tariflohnsteigerungen abzubilden, würde auch zu einer unzureichenden Korrektur führen. Dabei würden Effekte wie die Kostenentwicklung im Bereich der außertariflichen Arbeitsverhältnisse und der Wechsel der bestehenden Mitarbeiter in höhere Tarifgruppen im Zeitablauf unberücksichtigt bleiben.

Daher wurde der Anstieg des Personalaufwands im jeweiligen Betrachtungsjahr im Vergleich zum Basisjahr in einen Preis- und einen Mengeneffekt zerlegt. Hierzu wurde unter Rückgriff auf die Anhangangaben in den Jahresabschlüssen der Übertragungsnetzbetreiber bezüglich der Mitarbeiterzahl in den im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüssen der Übertragungsnetzbetreiber den Mengenanstieg des Personals in Relation zum Basisjahr berechnet. Durch Bereinigung der Gesamtentwicklung des Personalaufwandes um den Mengeneffekt wurde der Preiseffekt isoliert. Aus dem dadurch ermittelten Preiseffekt wurde ein durchschnittlicher jährlich, preisbedingter Anstieg des Personalaufwandes je Netzbetreiber ermittelt. Dem wurden die Effizienzgewinne gegenübergestellt. Die beschriebene Anpassung wurde aufgrund der vorliegenden Datentiefe nur für zwei Übertragungsnetzbetreiber durchgeführt. Die Bruttoanpassungen bewegen sich zwischen rund 3 % und 5 %.

Im Rahmen einer Plausibilitätsbetrachtung wurden diese Werte auch mit dem angenommenen Gehaltstrend der Unternehmen für die Bewertung der Pensionsrückstellungen abgeglichen. Hier setzen beide Unternehmen 3,5% an. Das Ergebnis erscheint somit plausibel.

→ 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% ansteigen, ist im Bereich der personalabhängigen Sachkosten, im selben Zeitraum ein Anstieg von rund 137 % zu verzeichnen. Zu dieser Entwicklung tragen insbesondere Entwicklungen im Bereich der Mieten sowie der IT-Kosten bei. Die Berechnung wurde dahingehend angepasst, dass insgesamt ein relativer Anstieg der personalabhängigen Sachkosten in Höhe des relativen Anstiegs der Personalkosten berücksichtigt wurde.

→ 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 nachvollziehbar sind, wurden diesbezüglich die unbereinigten Werte berücksichtigt.

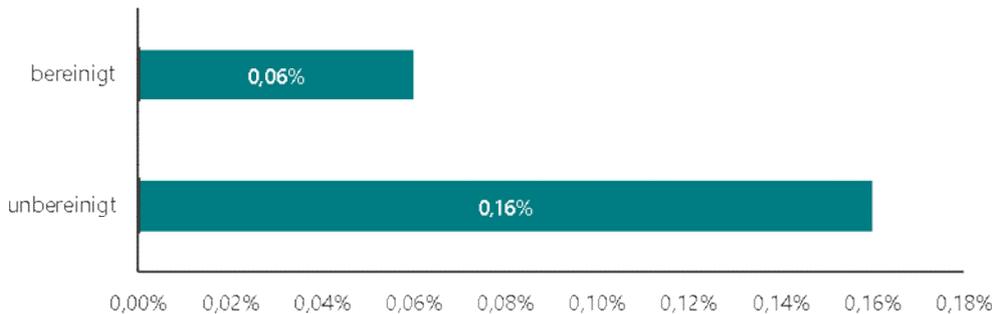
→ In der Berechnung eines Netzbetreibers ergab sich ein systematischer Fehler in der Berücksichtigung der Veränderung der anderen aktivierten Eigenleistungen, welche entsprechend bereinigt wurden.

IV. Ergebnisse des Gutachtens zur Überprüfung der Betriebskostenpauschale

Auf Basis der übermittelten Daten wurde das Verhältnis der OPEX zu dem Volumen der Anlagen in Bau vor und nach Bereinigung ermittelt. Diese Vorgehensweise dient der Transparenz, da so die Anpassungen der Daten auf die Berechnung der Betriebskostenpauschale nachvollzogen werden können.

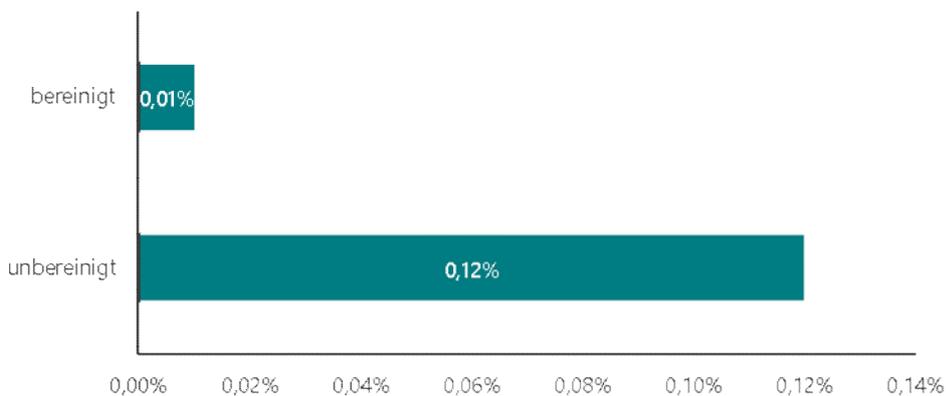
Es wurde zunächst sowohl auf Basis der bereinigten als auch der unbereinigten Daten das arithmetische Mittel als auch der Median berechnet.

Für das arithmetische Mittel ergeben sich folgende Ergebnisse:



Das arithmetische Mittel der Betriebskosten in Relation zu den Beständen der Anlagen in Bau beträgt unbereinigt 0,16%. Nach Vornahme der Bereinigung beträgt das Verhältnis 0,06%.

Die Berechnung des Medians ergibt folgende Werte:



Der Median auf Basis der unbereinigten Daten beträgt 0,12%. Nach Bereinigung der Datengrundlage ergibt sich ein Wert von 0,01%.

Als erstes Ergebnis der von dem Gutachter vorgenommenen Untersuchungen und Berechnungen ergibt sich für die Phase bis zur vollständigen Inbetriebnahme der Anlagengüter der Investitionsmaßnahme eine Pauschale im Sinne von § 23 Abs. 1a S. 2 ARegV für die Übertragungsnetzbetreiber maximal in einer Bandbreite zwischen 0,01% und 0,16%, 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 Schätzung und Wertermittlungen von auf Investitionen entfallenden Stundenvolumina sowie
2. die Zuordnung von Beträgen der Personalaufwandssteigerungen auf Tätigkeiten/Prozesse außerhalb der Investitionsmaßnahmen (z.B. EEG, Offshore, Bestandsnetz, Systemsteuerung).

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

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

Ergänzend sei laut Gutachter Ebner Stolz indikativ ferner in die Betrachtung mit einzubeziehen, ob sich in einer summarischen 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% bis 136% übersteigt.

Vor diesem Hintergrund erscheint dem Gutachter auch eine Pauschale unterhalb der genannten Bandbreite von 0,01 bis 0,16 % sachgerecht.

Damit empfiehlt der Gutachter eine Festlegung von 0,00 % als Betriebskostenpauschale für Vorinbetriebnahmezeiten.

V. Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagengütern für Betreiber von Stromversorgungsnetzen

Aus der Analyse der Ergebnisse des Gutachtens lässt sich somit ableiten, dass auch für die nach dem 31.12.2018 gestellten Anträge auf Genehmigung einer Investitionsmaßnahme nach § 23 ARegV eine Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 % gerechtfertigt erscheint. Die 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. Zudem wurden in den Kostenprüfungen auf Basis des Jahres 2015 fast ausnahmslos keine solchen Betriebskosten angegeben und damit die Existenz selbiger selbst angezweifelt. Signifikant ist aber, dass bei durchaus gleichen Ausgangsprämissen die Übertragungsnetzbetreiber unterschiedliche Aktivierungsumfänge beschreiben und jeweils nicht gedeckte Kosten des einen Übertragungsnetzbetreibers bei einem anderen Übertragungsnetzbetreiber als bereits refinanziert eingestuft werden können.

Die Beschlusskammer hat nach Abwägung aller Aspekte entschieden, sich der Empfehlung des Gutachters anzuschließen und bei dieser Festlegung eine Betriebskostenpauschale in Höhe von 0 % festzulegen.

VI. Ermessen

Die Beschlusskammer hat das Thema der Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme von Anlagengütern für Betreiber von Übertragungsnetzen 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.

Basierend auf den Ergebnissen des Gutachtens kommt die Beschlusskammer zu dem Ergebnis, dass die Gewährung einer Betriebskostenpauschale vor Inbetriebnahme nicht mehr gerechtfertigt ist. Dies resultiert aus dem Umstand, dass eine Deckungslücke, insbesondere bei den gestiegenen Personalaufwendungen, nicht erkennbar ist. Dieses Erkenntnis speist sich aus drei Elementen:

1. Es wurden oftmals Betriebskosteneignisse genannt, die nicht in Zusammenhang mit den Betriebskosten der eigentlichen Investitionsmaßnahmen stehen, so z.B. Finanzierungsaufwendungen.
2. Es können erhebliche Beträge – meist durch „Stundenaufschreibungen“ – bereits über Kapitalkosten (als sog. Aktivierte Eigenleistungen) zurückverdient werden, die wiederum die Bemessungsgrundlage der Betriebskostenpauschale selbst erhöhen. Der Aktivierungsumfang ist dabei beträchtlich (sogar um ein Vielfaches höher als vom Verordnungsgeber vermutet) und deckt die Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme ab.
3. Über alle Netzbetreiber gesehen werden daneben die Personalaufwendungen bereits durch die zusätzlichen Personalzusatzkosten, die aktivierten Eigenleistungen sowie durch den Ansatz im Ausgangsniveau bzw. das System der Anreizregulierung an sich gedeckt. Selbst wenn man einzelnen Ansätzen der ÜNB gedanklich folgte und größere Deltas (Unterdeckungen) unterstellte, würde sich im Detail die Frage nach der Sachgerechtigkeit der in Ansatz gebrachten operativen Kosten stellen, so z.B. bei gestiegenem Mietaufwand bei einem Gebäude, welches originär über Strompreise bereits refinanziert wurde.

Insgesamt ist darüber hinaus nicht transparent erkennbar, welche konkreten Aufgaben im Zusammenhang mit der Phase vor Inbetriebnahme von Anlagegütern, z.B. bei der Vergabe, zusätzlich anfallen sollen bzw. welche Kosten keinen (innerhalb einer pauschalen Betrachtung nicht zu berücksichtigenden) Sondersachverhalt zuzuordnen wären. Die teilweise übermittelten direkt zugeordneten und im Bereich der allgemeinen Verwaltungskosten (Miete, IT-Steuerung)

geschlüsselten operativen Kosten sind zusammenfassend betrachtet häufig nicht den Investitionsmaßnahmen und schon gar nicht der Phase vor der Inbetriebnahme zuzuordnen.

Zudem bleibt fraglich, ob die angegebenen Kosten tatsächlich in der angegebenen Höhe und dauerhaft nicht aktivierungsfähig sind, stehen diese (wie die Netzentwicklungsplanerstellung oder die Vorplanungskosten) doch nach den Angaben der ÜNB in eindeutigem Zusammenhang mit den einzelnen Investitionsmaßnahmen und können andernorts – wie durch konkrete Bebuchung der Projekte bei einem anderen Fernleitungsnetzbetreiber nachgewiesen – aktiviert werden. Es stellt sich somit überwiegend die Frage, ob die angegebenen Kosten dem Grunde nach überhaupt Anerkennung in einer Betriebskostenpauschale finden können, sind diese durch organisatorische Schritte scheinbar doch aktivierbar. Zudem würde sich nachfolgend auch die Frage der Anerkennungsfähigkeit der Höhe nach finden, da die angegebenen Kosten für den Geltungszeitraum der Festlegung repräsentativ sein müssen. Wie bereits angemerkt, sind die in Ansatz gebrachten operativen Kosten häufig dem Ausgangsniveau zuzuordnen. Falls im Ausgangsniveau nicht ausreichende Beträge enthalten sein sollten, so ist diese Differenz jedenfalls nicht deswegen den Investitionsmaßnahmen vor Ihrer Realisation zuzuordnen.

Im Einzelnen führten hierzu folgende Erwägungen:

a) Unstimmiger Vortrag der Übertragungsnetzbetreiber zur fehlenden Aktivierbarkeit

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) – verschiedene Aufwandspositionen an, die aufgrund handelsrechtlicher Vorgaben gar nicht oder nur teilweise aktiviert werden können. Vor allem seien 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 ÜNB haben 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 geschlüsselten Betriebskosten stellen für die Übertragungsnetzbetreiber die Betriebskosten vor Inbetriebnahme dar. In der Folge sind diese geschlüsselten Kosten aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber durch die Betriebskostenpauschale bis zur Inbetriebnahme auch zwingend abzudecken. Diese nicht aktivierbaren geschlüsselten Betriebskosten bildeten bei allen vier Übertragungsnetzbetreibern eine Art Kostenunterdeckung, die dann als Ausgangsgröße auf die verschiedenen Investitionsmaßnahmen weiterverteilt wurde.

Ein Übertragungsnetzbetreiber hat daneben noch direkt zuordenbare Positionen angeführt, die sowohl im Kontext als Ausreißer als auch von Art und Güte der Positionen (Kosten die der normalen Erlösbergrenze unzweifelhaft zuzuordnen sind) eher als nicht nachvollziehbar begründet zu qualifizieren waren. Diese wurden im Weiteren nicht näher betrachtet.

Im Rahmen der Kurzstudie wurden diejenigen übergeordneten Prozesse sodann näher beschrieben, in denen im Zeitraum bis zur Inbetriebnahme für Investitionsmaßnahmen wesentliche Unterdeckungen für Betriebskosten anfielen. Diese Prozesse und daraus resultierende nicht gedeckte Betriebskosten seien 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 Anlagen-gruppen nicht möglich sei, da ein direkter Bezug zu einem einzelnen Anlagengut bzw. zu einer einzelnen Investitionsmaßnahme eben nicht vorläge.

b) Einordnung der Argumentationen und Kurzstudie der Übertragungsnetzbetreiber

Betriebskosten sind diejenigen Netzkosten, die keine Kapitalkosten sind. Aufwendungen für die Gründung eines Unternehmens, die Basisausstattung des Unternehmenskonzeptes im Bestand oder Aufwendungen für die Beschaffung des Eigenkapitals sind als Kapitalkosten beispielsweise hierunter nicht zu fassen. Betriebskosten sind mithin diejenigen Aufwendungen, die durch die Aufrechterhaltung des operativen Geschäftsbetriebes eines Unternehmens verursacht werden. Da diese regelmäßig durch die Erlösobergrenze abgebildet werden, geht es bei der Ermittlungsfrage der zu berücksichtigenden Betriebskosten vor einer Inbetriebnahme insoweit um dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten, die *additiv* hinzutreten müssen.

Anschaffungskosten umfassen gleichzeitig Anschaffungsnebenkosten, nachträgliche Anschaffungsnebenkosten sowie Anschaffungspreisminderungen (§ 255 I HGB). Beispiele zum Kaufpreis hinzutretender aktivierbarer Aufwendungen sind bspw. vorbereitende Handlungen, ebenso können Reisekosten oder Fortbildungskosten zur Bedienung einer Anlage mitaktiviert werden. Im Regelfall geht es bei den Onshore-Anlagen jedoch um Herstellkosten, die einen noch weiteren Aktivierungsfokus aufweisen. Materialkosten, Materialgemeinkosten, Fertigungskosten, Fertigungsgemeinkosten, Fertigungslöhne und Sondereinzelkosten, die bei der Fertigung entstehen, sind danach aktivierungsfähig. Die von den Übertragungsnetzbetreibern beschriebenen Probleme der fehlenden Aktivierungsmöglichkeit sind mit diesen Vorgaben damit zunächst nicht in Einklang zu bringen.

Dies gilt umso mehr geht man der Frage nach, welche der in der Kurzstudie geschilderten Prozesse tatsächlich zu nicht hinreichend konkreten Stundenaufschreibungen führen könnten. Um Betriebskosten bestimmen zu können, müssen zunächst die möglichen Kostenkomponenten identifiziert werden, die den Betriebskosten je Anlagengut (Anlagengruppe) zuzurechnen sind. Zudem sind die Kostentreiber dieser Kostenkomponenten eindeutig ermittelbar. Als Ergebnis stünde auch in der Planungsphase, der Vergabe sowie der Bauüberwachung eine möglichst detaillierte und abschließende Aufzählung relevanter Kostenkomponenten inkl. relevanter Betriebskostenarten.

Die Übertragungsnetzbetreiber führen demgegenüber die nachfolgenden 7 Schritte an, die üblicherweise bis zum Betrieb einer Netzanlage zu durchlaufen wären und in denen eine konkrete Erfassungsmöglichkeit ausscheiden soll:

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

Insbesondere in den ersten vier Phasen sollen nun Aufwendungen im Rahmen der Planung anfallen, die noch nicht auf konkrete Investitionsmaßnahmen heruntergebrochen und daher nicht aktiviert werden können. Zum Beispiel umfasse die Aufstellung des Netzentwicklungsplans alle Maßnahmen der vier ÜNBs 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 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.

Diesen Ausführungen ist entgegenzuhalten, dass auch Netzentwicklungsplanerstellungen, Machbarkeitsstudien und weitere Vorplanungskosten selbstverständlich bei Vorliegen eines geeigneten Stundennachweises, wenn auch in möglicherweise aufwendigerer Form, aktiviert werden könnten. Gemeinkostenanteile sind darüber hinaus insoweit grundsätzlich als Herstellkosten berücksichtigungsfähig. Diesen Eindruck verstärken jedenfalls die gemachten Erfahrungen aus den weiteren Gesprächsergebnissen der Untersuchungen. Aus den Gesprächen mit den Gasfernleitungsnetzbetreibern ist eindeutig abzuleiten, dass bei einer größeren Anzahl von Fernleitungsnetzbetreibern Vorplanungskosten als Herstellkosten 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 nicht gefolgt werden.

c) Grundsätzlich auskömmliche Behandlung von Betriebskosten vor Inbetriebnahmen über Kapitalkostenrückvergütungen

Nach den Angaben der Übertragungsnetzbetreiber werden die Betriebskosten, die einer Aktivierung als Herstellkosten 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 sozusagen in Kapitalkosten umgewandelt. Die Erträge aus anderen aktivierten Eigenleistung neutralisieren sodann den gezeigten z.B. Personalaufwand. Diese über Kapitalkosten rückvergüteten Beträge betreffen je nach ÜNB und den Jahren 2014 bis 2019 folgende Höhen und Umfänge:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt
50Hertz Transmission GmbH vIB SAV+AiB* aktivierte Eigenleistungen über CAPEX erstattete BK							
Amprion vIB SAV+AiB aktivierte Eigenleistungen über CAPEX erstattete BK							
TenneT TSO GmbH vIB SAV+AiB aktivierte Eigenleistungen über CAPEX erstattete BK							
TransnetBW GmbH vIB SAV+AiB aktivierte Eigenleistungen über CAPEX erstattete BK							
Gesamt							
	15,91%	11,16%	10,46%	10,02%	10,04%	12,10%	11,61%

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

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

Betriebskosten nach einer Inbetriebnahme sind im Regelfall systematisch höher als vor der Inbetriebnahme. Wartungs- und Instandhaltungskosten sowie betriebsbedingter Verschleiß und Verbrauch von Rohstoffen führen zu zeitintensiven Kontroll- und oder Reparaturtätigkeiten. Läuft eine Anlage noch nicht, fallen diese zeitintensiven Prozesse nicht an. Die Planung, die demgegenüber inhaltlich größtenteils durch beauftragte Firmen konkretisiert wird und die bloße Begleitung der Anschaffung und Herstellvorgänge dürften daher nicht größeren Ausmaßes sein, als die den Betriebskostenpauschalen nach der Inbetriebnahme zugrundeliegenden Vorgänge bzw. Betriebskosten. Die vom Rechtsrahmen hierfür gültige Höhe von **0,8 %** darf als eher noch großzügig pauschalisierendes Element gesehen werden, ist diese Größenordnung seit 2012 bislang unkritisiert geblieben. Der hohe Umfang der aktivierten Eigenleistungen von ca. **12 %** belegt jedenfalls die Existenz einer indirekten und unerwartet hohen sowie weit auskömmlichen Betriebskostenberücksichtigung der Vorinbetriebnahmezeiten.

d) Vermeidung einer Doppelerfassung

Daneben ist zu beachten, dass die mit dem System des Netzentwicklungsplans und den Vorplanungen betrauten Mitarbeiter überdies im Basisjahr abgebildet und refinanziert werden können. Daneben gilt, dass im Rahmen der Stundenaufschreibungen ein Gemeinkostenzuschlag

bei den aktivierten Eigenleistungen gebildet wird, der, personaleinsatzzeitabhängig, hier entstehenden Zusatzaufwand auch personalkostenseitig systematisch adäquat berücksichtigen kann.

Zur Vermeidung einer Doppelerfassung ist daher auch 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 gemacht werden mussten, bleibt gleichwohl zunächst fraglich, ob es bei der Berücksichtigung dieser aus Sicht der Übertragungsnetzbetreiber zu berücksichtigenden nicht aktivierungsfähigen Kosten der Vorplanung – soweit diese als relevant angesehen werden können – nicht um bereits berücksichtigte Positionen im System der Anreizregulierung handelt. Die nachfolgenden Übersichten stellen in den meisten Fällen eine Überdeckung dar:

Darstellung 1

Das Unternehmen 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 IMAs)									
OPEX für Berechnung Pauschale (inkl. Gemeinkostenaufschlag)									
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-Anstiegs bereits abgedeckt, ebenso durch den Anstieg der aktivierten Eigenleistungen sowie den in der Erlösobergrenze enthaltenen Personalkostenanteil. Die so bezeichneten „verbleibenden BK 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. Die Verformelung ist somit nicht inhaltlich begründbar.

Demgegenüber wären mithin noch weitere Aspekte einzubeziehen. 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 im Jahresabschluss leider nicht enthalten, verändern die Betrachtung indes kaum. 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 wäre 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.

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 wären die Personalzusatzkosten 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. Bei diesem Unternehmen sind durchgängig Überdeckungen feststellbar, so dass für eine Schlüsselung keine Restgröße mehr verbleibt.

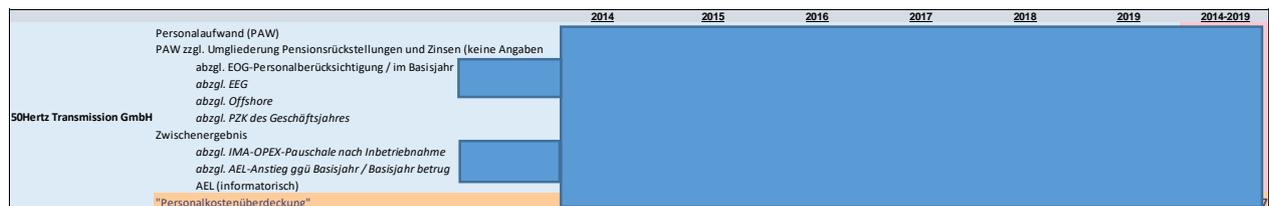


Tabelle 3 Überdeckungen Personalkosten 2014 bis 2019 (50Hertz Transmission GmbH)

Dieses Zwischenergebnis ist jedoch um die in den IMA-OPEX-Pauschalen¹ 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 % enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und 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 „Aufwuchs ungedeckter Personalkosten“ gibt, die zu schlüsseln wäre.

¹ Als Schlüssel für die OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme dient der Mittelwert des vom Netzbetreiber angegebenen Verhältnisses der AiB-Zugänge zu den Investitionen der Jahre 2016 bis 2019

Darstellung 2

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

Betriebskostenpauschale AiB

in €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personalaufwand						
<p>Schlüssel: Zugänge AiB/Investitionen</p> <p>Σ Zugänge AiB</p> <p>Σ Investitionen</p> <p>Anteil AiB an Investitionen</p> <p>Anteil AiB x Bereinigter nicht refinanzierter Mehraufwand</p>						

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 wird nicht so recht transparent. Die Sachkostensteigerung ist darüber hinaus von Mietsachverhalten der Zentralverwaltung geprägt, die mglw. ihre Wurzeln in der Zeit vor der Regulierung hat, nicht aber in der Vorinbetriebnahmephase der Errichtung von neuen Netzanlagen eine Rolle spielen kann. Manche IT-Sachverhalte sind zudem Gegenstand eigener Investitionsmaßnahmendiskussionen und daher dort gesondert verortet. Da kein anderer Netzbetreiber derartige Sachkostensteigerungen der Vorinbetriebnahmephase angeführt hat, ist die Legitimität des hier vorgenommenen Einbezugs nicht gegeben.

Demgegenüber wären mithin noch weitere Aspekte einzubeziehen. 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 im Jahresabschluss 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 Bestandspersonal und neu hinzugetretenes Personal aufgeteilt, sondern als gesamter in einem Jahr zu deckender Personalaufwand gezeigt.

Von dieser Ausgangsgröße wäre die in der Erlösbergrenze 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.

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 wären die Personalzusatzkosten 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. Bei diesem Unternehmen sind durchgängig Überdeckungen feststellbar, so dass für eine Schlüsselung keine Restgröße mehr verbleibt.

	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 des Geschäftsjahres							
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 um die in den IMA-OPEX-Pauschalen² 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 % enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und 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.

² Als Schlüssel für die OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme dient der Mittelwert des vom Netzbetreiber angegebenen Verhältnisses der AiB-Zugänge zu den Investitionen der Jahre 2016 bis 2019

Darstellung 3

Das Unternehmen 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 Personalaufwand						
Personalaufwand (PAW)						
PZK						
Basisjahr						
<i>Kostenunterdeckung</i>						
Aktivierte 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 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 wird hinsichtlich der Ausgangsgröße nicht so recht transparent. Insbesondere der Abzug von Personal, welcher als CAPEX dann über Offshore-Schwestergesellschaften zurückverdient wird, müsste hier mindernd berücksichtigt werden.

Dazu wären mithin noch weitere Aspekte einzubeziehen. 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 im Jahresabschluss 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 Bestandspersonal und neu hinzugetretenes Personal aufgeteilt, sondern als gesamter in einem Jahr zu deckender Personalaufwand gezeigt.

Von dieser Ausgangsgröße wäre 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 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 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.

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 Personalzusatzkosten 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. Bei diesem Unternehmen sind durchgängig Überdeckungen feststellbar, so dass für eine Schlüsselung keine Restgröße mehr verbleibt.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
Personalaufwand (PAW)							
PAW zzgl. Umgliederung Pensionsrückstellungen und Zinsen							
abzgl. EEG Personalberücksichtigung / im Basisjahr							
abzgl. EEG							
abzgl. Offshore							
TenneT TSO GmbH							
abzgl. PZK des Geschäftsjahres							
Zwischenergebnis							
abzgl. IMA OPEX Pauschale nach Inbetriebnahme							
abzgl. AEL Anstieg ggü Basisjahr / Basisjahr betrug							
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-Pauschalen³ 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 % enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und 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.

³ Als Schlüssel für die OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme dienen die vom Netzbetreiber angegebenen Verhältnisse der AiB-Zugänge zu den Investitionen der Jahre sowie die Personalstunden 2014 bis 2019

Darstellung 4

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

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 % auf OPEX vor Inbetriebnahme. Daneben wurden noch weitere direkte Betriebskosten angegeben.

Diese Ableitung ist wenig nachvollziehbar da maximal intransparent. Z.B. haben Systemführungskosten 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 mithin 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 im Jahresabschluss 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 wäre 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.

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 Per-

sonalkosten) allerdings etwas höher anzusetzen sind, als von dem Unternehmen angegeben wurde, abzuziehen.

Sodann wären die Personalzusatzkosten 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. Bei diesem Unternehmen sind fast durchgängig Überdeckungen feststellbar, so dass für eine Schlüsselung keine Restgröße mehr verbleibt.

	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 des Geschäftsjahres							
Zwischenergebnis							
abzgl. IMA OPEX Pauschale nach Inbetriebnahme							
abzgl. AEL Anstieg ggü Basisjahr / Basisjahr betrug							
AEL (informativ)							
"Personalkostenunterdeckung"							

Tabelle 9 Überdeckungen Personalkosten 2014 bis 2019 (TransnetBW GmbH)

Dieses Zwischenergebnis ist jedoch um die in den IMA-OPEX-Pauschalen⁴ 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 % enthaltenen Gemeinkostenanteile rein fiktiv auf die Personalstunden aufgeschlagen werden (und 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.

Zwischenfazit zur Doppelerfassung

Der Schlussfolgerung der Kurzstudie, dass bezüglich der relevanten Kosten-/Erlösarten festzuhalten bliebe, 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 Erlösobergrenze berücksichtigt werden könne.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
"Gesamte Personalkostenunterdeckung"	-136.554.753	-187.630.543	-219.109.993	-249.832.246	-333.694.590	-311.861.290	-1.438.683.416

Tabelle 10 Überdeckte Personalkosten 2014 bis 2019 (alle ÜNB)

Dies belegt die obige Zusammenfassung der obenstehenden Tabelle, in welcher die Beschlusskammer in einer hilfswisen 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 Unterdeckungen.

⁴ Als Schlüssel für die OPEX-Pauschale nach Inbetriebnahme dient der Mittelwert des vom Netzbetreiber angegebenen Verhältnisses der AiB-Zugänge zu den Investitionen der Jahre 2016 bis 2019

e) 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 ein Blick darauf, 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. Insoweit ist zu prüfen und zu analysieren, ob diese auch erreicht werden konnte.

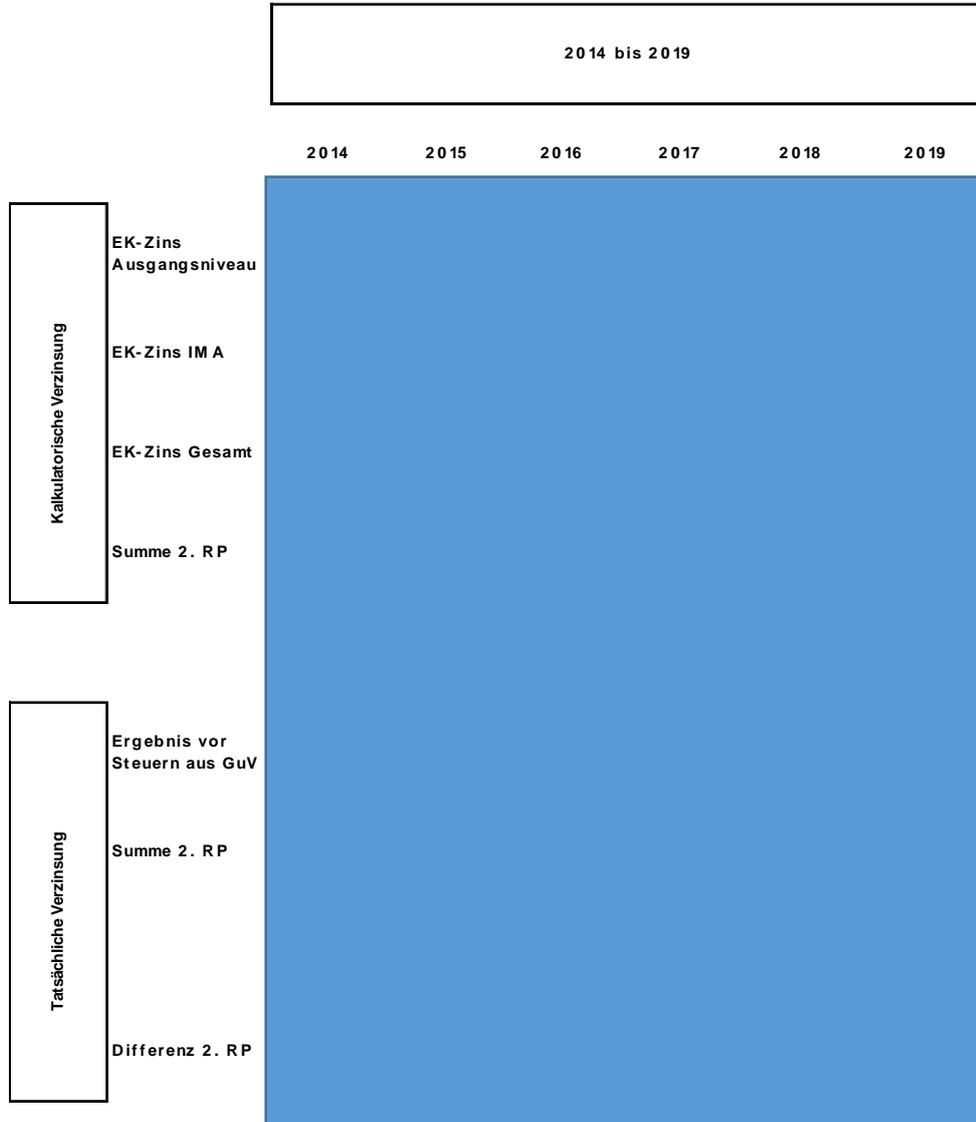


Abbildung Vergleich der Summe der EK-Verzinsung aus Ausgangsniveau + IMA und Ergebnis vor Steuern

Das Ergebnis ist eindeutig. Von einer Kostenunterdeckung ist insgesamt wie partiell nicht auszugehen, wie die summarisch doppelt so hohe handelsrechtlichen gegenüber der kalkulatorisch zugestandenen Eigenkapitalverzinsung nahelegen. Das System der Anreizregulierung vermag also durchaus weitere Zweifel an den behaupteten letztlich so zu wertenden Kostenunterdeckungen bei den Personalkostenanstiegen zu wecken. Hiernach werden sämtliche Kosten bei weitem überkompensiert.

VII. Anwendungsbereich

Diese Festlegung einer Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme für Betreiber von Übertragungsnetzen kommt zur Anwendung, solange keine abweichende Betriebskostenpauschale festgelegt wurde.

Die Betriebskostenpauschale für den Zeitraum bis zum Zeitpunkt einer Inbetriebnahme ist nicht nur auf noch zu stellende Investitionsmaßnahmenanträge anzuwenden, sondern grundsätzlich auch auf bereits bei der Bundesnetzagentur beantragte und genehmigte Investitionsmaßnahmenanträge ab dem 21.03.2018 anzuwenden. Damit ist die Betriebskostenpauschale grundsätzlich bei allen Investitionsmaßnahmen berücksichtigungsfähig, für die bereits Anschaffungs- und Herstellungskosten zu verzeichnen sind. 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. § 34 Abs. 12 ARegV bleibt im Übrigen unberührt.

C. Kosten

Hinsichtlich der Kosten bleibt ein gesonderter Bescheid gemäß § 91 EnWG vorbehalten.