

› STELLUNGNAHME

Zum Eckpunktepapier der BK 4 der BNetzA zur beabsichtigten Festlegung der Fremdkapitalzinssätze im Kapitalkostenaufschlag gem. § 10a Abs. 7 ARegV

Berlin, 28. April 2023

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 268.000 Beschäftigten wurden 2017 Umsatzerlöse von mehr als 116 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Im Endkunden-segment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 61 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 86 Prozent, Wärme 70 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 68 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitband-Ausbau. Ihre Anzahl hat sich in den letzten vier Jahren mehr als verdoppelt: Rund 180 Unternehmen investierten 2017 über 375 Mio. EUR. Seit 2013 steigern sie jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent und bauen überall in Deutschland zukunftsfähige Infrastrukturen (beispielsweise Glasfaser oder WLAN) für die digitale Kommune aus.

Einleitung

Die Beschlusskammer 4 der Bundesnetzagentur (BNetzA) hat Eckpunkte zur beabsichtigten Festlegung des kalkulatorischen Fremdkapitalzinssatzes im Kapitalkostenaufschlag (KKAuf) veröffentlicht. Darin bekundet die BK 4 die Absicht, den kalkulatorischen FK-Zinssatz im KKAuf analog zu den Regelungen der Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber zu bestimmen. Der VKU begrüßt es ausdrücklich, dass eine Angleichung der regulatorischen Praxis für die Verteilnetzbetreiber geplant ist. Aufgrund der rasant voranschreitenden Zinswende ist eine Anpassung der Regelung dringend geboten und eine unterschiedliche Behandlung der VNB gegenüber den ÜNB ohnehin nicht zu begründen.

Der VKU hat die Aufhebung der bisherigen Ungleichbehandlung auch in seinem Positionspapier „Vorausschauender Netzausbau“¹ und eine entsprechende Anpassung der ARegV gefordert, so dass die im Eckpunktepapier angekündigte Änderung notwendig und überfällig ist, um die Investitionsfähigkeit der Verteilnetzbetreiber zu stärken.

Im Eckpunktepapier der BK 4 sind nach unserer Auffassung dennoch zahlreiche Mängel enthalten, die einer sachgerechten und nachhaltigen Lösung entgegenstehen. Der VKU nimmt zu den einzelnen Punkten der geplanten Festlegung daher wie folgt Stellung.

Startzeitpunkt

Die im Eckpunktepapier der BNetzA vom 08.03.2023 „für die Festlegung von Regelungen für die Bestimmung des kalkulatorischen Fremdkapitalzinssatzes für Betreiber von Verteilnetzen nach §§ 118 Abs. 46d, 29. Abs. 1 EnWG i.V.m. § 10a Abs. 7 ARegV“ beschriebene neue Regelung soll für neue Investitionen in die Elektrizitäts- und Gasverteilnetze ab dem 01.01.2024 gelten. Ein Startzeitpunkt 01.01.2024 ist nicht gesetzeskonform, nicht sachgemäß und der Energietransformation entgegenwirkend.

1. er widerspricht der Intention des Gesetzgebers, die Investitionsfähigkeit des Netzbetreibers in Zeiten der Zinswende zu erhalten und bildet die Finanzierungskonditionen der Netzbetreiber nicht ausreichend ab;
2. er führt zu unterschiedlichen Regulierungssystematiken und benachteiligt dadurch die Gasverteilnetze;
3. er setzt den Betreibern von Elektrizitäts- und Gasverteilnetzen falsche Anreize und wird Investitionen im Jahr 2023 verzögern.

Begründung und Forderung zu 1

Die Ermächtigung des § 118 Abs. 46d EnWG wurde im Gesetzgebungsprozess mit einer unerwartet schnellen Zinswende begründet. „Die gewählte Formel bildet das tatsächliche Zinsniveau für eine Aufnahme von Fremdkapital nicht mehr adäquat ab. Um die Investitionsfähigkeit der Strom- und Gasverteilnetzbetreiber auch in Zukunft sicherzustellen, soll die Bundesnetzagentur bereits jetzt in die Lage versetzt werden, flexibel auf das Zinsumfeld reagieren und die Vorgaben zur Ermittlung des Zinssatzes bei Bedarf bundeseinheitlich anpassen zu können“ (Drucksache des Deutschen Bundestags 20/4915).

¹ VKU-Positionspapier „Vorausschauender Netzausbau“ abrufbar unter <https://www.vku.de/themen/infrastruktur-und-dienstleistungen/artikel/vku-positionspapier-anforderungen-an-den-vorausschauenden-netzausbau>

Es ist u.E. kein Grund ersichtlich, warum die neue Regelung erst ab 2024 zur Anwendung kommen sollte. Die Ermächtigung wurde am 15.12.2022 im EnWG verankert. Die politische Meinungsbildung zur Gesetzesänderung erfolgte während des Jahres 2022. Ein früherer Startzeitpunkt erfüllt die vom Gesetzgeber intendierte Sicherstellung der zukünftigen Investitionsfähigkeit besser als ein Startzeitpunkt 01.01.2024. Ein aufgeschobener Startzeitpunkt 01.01.2024 lässt das bereits heute vorhandene und im Gesetzgebungsprozess bestätigte Problem, dass die bisherige Regelung die Aufnahme von Fremdkapital nicht mehr adäquat abbilde, unbegründet noch ein weiteres Jahr hochlaufen. Die bisherige Regelung, die für Verteilnetze die so genannten EKII-Zinssätze als Fremdkapitalzinssatz in ihren Kapitalkostenaufschlägen vorsieht, ist nicht kostendeckend. Betreiber von Verteilnetzen sind somit gezwungen, Einsparungen an anderer Stelle vorzunehmen, was dem notwendigen Tempo der Energietransformation entgegenwirkt. Die Kostenunterdeckung auf Seiten der Finanzierung und infolgedessen auch der Druck, kompensierende Einsparungen an anderer Stelle im Netz vorzunehmen, ist hoch. Beispielsweise können Betreiber von Gasverteilnetzen in der bestehenden Regulierung für 2023 einen FK-Zins von nur 2,03% in ihren Kapitalkostenaufschlägen ansetzen, Elektrizitätsverteilnetze entsprechend nur 2,71%. Die tatsächlichen Fremdkapitalkosten der Verteilnetze belaufen sich dagegen für beide auf ca. 4%. Auch für in 2022 errichtete Anlagen besteht eine Kostenunterdeckung.

Die kommunalen Netzbetreiber planen ihre Finanzierung ausgehend vom Fortschritt der Maßnahmenplanung. Da es hier durch aufwendige Genehmigungsprozesse, Materialknappheit und Fachkräftemangel immer wieder zu Verzögerungen kommen kann, erfolgt die Abschätzung des Finanzbedarfs deutlich kurzfristiger als von der BNetzA unterstellt. Eine zu umfangreiche Kreditaufnahme ist unwirtschaftlich und eine zu hohe Verschuldung führt zur Insolvenz eines Unternehmens. Aus diesen Gründen wird der Umfang der Darlehensaufnahme in der Regel von den Aufsichtsgremien der kommunalen Unternehmen streng überwacht und nur anhand des konkret zu erwartenden Kapitalbedarfs freigegeben.

Eine rückwirkende Anwendung der neuen Regelung ab 01.01.2022 lässt sich im Übrigen in der Praxis problemlos und ohne Mehraufwand für Regulierungsbehörden und Netzbetreiber über die Systematik des Regulierungskontos im bestehend Regulierungsrahmen abwickeln. Die Anträge für die Regulierungskontosalden 2022 und 2023 wurden noch nicht gestellt.

Der VKU fordert einen Startzeitpunkt der neuen Regelung ab 01.01.2022 für die Verteilnetzbetreiber. Eine unbegründete Verschleppung der neuen Regelung stünde im Widerspruch zur Intention des Gesetzgebers und wäre für die Energietransformation kontraproduktiv. Es gibt auch keine praktischen Gründe, die gegen einen Startzeitpunkt 01.01.2022 sprechen würden.

Begründung und Forderung zu 2

Ein Startzeitpunkt 01.01.2024 für die neue Regelung bedeutet, dass sie für Elektrizitätsverteilnetze mit Beginn der vierten Regulierungsperiode wirken würde. Sie käme also für die vollen fünf Jahre der vierten Regulierungsperiode zur Anwendung. Für Gasverteilnetze würde sie erst ab dem zweiten Jahr ihrer bereits laufenden vierten Regulierungsperiode wirksam werden. Die Gasverteilnetze würden somit regulatorisch ggü. den Elektrizitätsverteilnetzen benachteiligt. Um einen Nachteil handelte es sich deshalb, weil die tatsächlichen Fremdkapitalzinsen auch für Gasverteilnetze im ersten Jahr der vierten Regulierungsperiode oberhalb der Fremdkapitalzinsen entsprechend der bisherigen Regelung liegen werden. Die aktuellen tatsächlichen Fremdkapitalkosten der kommunalen Verteilnetze liegen bei ca. 4%. Der entsprechend des vorliegenden Eckpunktepapiers gemittelte neue Fremdkapitalzins läge für den Monat Januar 2023 bei 3,75%. Es ist davon auszugehen, dass der für das volle Jahr

2023 resultierende Wert oberhalb von 3,75% liegen wird. Den erlösseitig abzubildenden Fremdkapitalzinsen der neuen Regelung von mindestens 3,75% stehen den Gasverteilnetzen im Jahr 2023 aber erlösbare Fremdkapitalzinsen von nur 2,03% aus der bisherigen Regelung gegenüber.

Der VKU fordert, die Ungerechtigkeit, nach der Gasverteilnetze abweichend zu Elektrizitätsverteilnetzen innerhalb der ersten Regulierungsperiode, für welche die neue Regelung zur Anwendung kommen soll, nicht über die gesamte Regulierungsperiode von der neuen Regelung profitieren dürften, zu korrigieren.

Begründung und Forderung zu 3

Die BK 4 würde mit einem im Vergleich zum vorliegenden Eckpunktepapier unveränderten Startzeitpunkt einen regulatorischen Anreiz zur Verzögerung von Investitionen in die Verteilnetze setzen. Zwar werden viele investive Maßnahmen der Verteilnetze zum Beispiel aufgrund bereits bestehender vertraglicher Verpflichtungen ungeachtet der potenziellen neuen Regelung mit einem drohenden Startzeitpunkt erst ab 01.01.2024 bereits im laufenden Jahr durchgeführt werden (müssen), allerdings dürfte dies ebenso auf eine Vielzahl von Maßnahmen nicht notwendigerweise zutreffen. Betreiber von Verteilnetzen könnten im Eckpunktepapier deshalb unbeabsichtigter Weise die Chance erkennen, durch die zeitliche Verschiebung von Maßnahmen ein besseres Ergebnis zu erzielen, als dies bei Durchführung der Maßnahmen noch im Jahr 2023 der Fall wäre. Ausgerechnet diejenigen Verteilnetze, welche bei ihren aktuellen Hausaufgaben zur Ermöglichung von Klimaneutralität bereits weit fortgeschritten sind, indem sie für 2023 Kapazitäten gebunden, Verträge geschlossen, Planungen verabschiedet und die Finanzierung gesichert haben, erführen den größten behördlich festgelegten regulatorischen Nachteil.

Der VKU fordert, den falschen Anreiz mit Blick auf die Energietransformation schnellstmöglich zu beseitigen und den Fortschritt der Energie-, Verkehrs und Wärmewende im Jahr 2023 nicht ins Stottern kommen zu lassen.

Investitionen der beiden Nachbasisjahre

Das Eckpunktepapier der BK 4 lässt mit seiner Formulierung zum Startzeitpunkt bedauerlicherweise Interpretationsspielraum, wie die 2021er sowie 2022er Investitionen bei Gasverteilnetzen und die 2022er sowie 2023er Investitionen bei Elektrizitätsverteilnetzen in den Kapitalkostenaufschlägen der jeweils vierten Regulierungsperiode behandelt werden. Es ist unklar, ob die kalkulatorischen Restbuchwerte der Investitionen aus den beiden Nachbasisjahren mit den Fremdkapitalzinsen entsprechend der neuen Regelung verzinst werden oder entsprechend der bisherigen so genannten EKII-Regelung.

Der 2021er Fremdkapitalzins gemäß vorgesehener neuer Regelung liegt bei 1,09% und damit unterhalb des so genannten EKII-Zinssatzes in Höhe von 2,03%, der sich für Gasverteilnetze entsprechend der bisherigen so genannten EKII-Regelung in der vierten Regulierungsperiode ergeben würde.

Der 2022er Fremdkapitalzins gemäß vorgesehener neuer Regelung liegt bei 2,90% und damit oberhalb der so genannten EKII-Zinssätze in Höhe von 2,03% und 1,71%, die sich für Gas- bzw. Elektrizitätsverteilnetze entsprechend den bisherigen so genannten EKII-Regelungen in den vierten Regulierungsperioden ergeben würden.

Wie oben beschrieben, ist davon auszugehen, dass der 2023er Fremdkapitalzins gemäß vorgesehener neuer Regelung deutlich über 3,75% liegen wird. Damit wird er auch deutlich oberhalb des so genannten EKII-Zinssatzes in Höhe von 2,03% bzw. 1,71% liegen, wie er sich für Gas- bzw. Elektrizitätsverteilnetze entsprechend der bisherigen so genannten EKII-Regelung in der vierten Regulierungsperiode ergeben würde.

Mit Blick auf die vorstehend genannten Differenzen zwischen den Fremdkapitalzinsen aus den beiden alternativen Regelungen und der unzweideutigen Intention des Gesetzgebers bei seiner Ermächtigung der BNetzA sieht es der VKU als dringend geboten an, dass die kalkulatorischen Restbuchwerte der 2022er und 2023er Investitionen von Elektrizitätsverteilnetzen in den Erlös Jahren 2024 bis 2028 mit den Fremdkapitalzinsen entsprechend der neuen Regelung abgebildet werden. Dieselbe Schlussfolgerung gilt für die 2022er Investitionen der Gasverteilnetze, die in den Erlös Jahren 2023 bis 2027 mit den Fremdkapitalzinsen entsprechend der neuen Regelung abgebildet werden sollten. Ein Beibehalten der bisherigen EKII-Regelungen in den Erlös Jahren der vierten Regulierungsperiode führt dazu, dass die Verteilnetzbetreiber keine Chance haben, ihre Fremdkapitalkosten zu decken. Das fehlende Geld wird an anderer Stelle eingespart werden müssen. Eine möglichst schnelle Energietransformation würde konterkariert.

Die Anwendung der neuen Regelung für die vorstehend genannten Investitionsjahre der Verteilnetzbetreiber ist auch mit Bezug zur Regulierung der ÜNB und FLNB zu begründen. Die ÜNB und FLNB erfahren von der dritten zur vierten Regulierungsperiode einen systematischen Wechsel von den so genannten Investitionsmaßnahmen gemäß § 23 ARegV hin zum Kapitalkostenaufschlag gemäß § 10a ARegV. Die ÜNB und FLNB können also bis Ende der dritten Regulierungsperiode ihre tatsächlichen Fremdkapitalzinsen über das bisherige Instrument der Investitionsmaßnahmen und danach über die neue Systematik des Kapitalkostenaufschlags geltend machen.

Der VKU fordert, die kalkulatorischen Restbuchwerte der 2022er und 2023er Investitionen von Elektrizitätsverteilnetzen in den Erlös Jahren 2024 bis 2028 sowie diejenigen der 2022er Investitionen von Gasverteilnetzen in den Erlös Jahren 2023 bis 2027 mit den Fremdkapitalzinsen entsprechend der neuen Regelung abzubilden. Andernfalls sind die Verteilnetzbetreiber gezwungen, Ausgaben, die der Energietransformation dienen sollten, einzusparen. Da die Energiewende vor allem lokal in den Verteilnetzen passiert, wäre eine Schlechterstellung der Verteilnetze gegenüber den ÜNB und FLNB nicht zu rechtfertigen.

Herangezogene Zinszeitreihen

Seit dem Jahr 2022 müssen die kommunalen Unternehmen feststellen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Fremdkapital verschlechtert haben. Dies ist nicht allein auf die allgemeine Zinssteigerung zurückzuführen, die seit Beginn 2022 stattfand. Zusätzlich stufen die kreditfinanzierenden Banken die kommunalen Energieversorger offensichtlich als risikobehafteter ein als zuvor. Die Gründe könnten darin liegen, dass mehr und mehr kommunale Netzbetreiber eine Verschuldung aufweisen, die um die regulatorisch verankerte Eigenkapitalquote von 40 Prozent liegt. Weiterhin haben wir den Eindruck, dass die Energiebranche von den kreditgebenden Banken aufgrund der anstehenden Transformation allgemein als risikoreicher eingestuft wird, als dies noch vor zwei Jahren der Fall war. Nach Rückmeldung der Mitgliedsunternehmen des VKU bewegten sich die Kreditzinssätze in 2022 auf dem Niveau der von der BNetzA vorgeschlagenen Reihe für die Renditen von Unternehmensanleihen (Nicht-MFIs). Die Werte der Reihe für die Zinssätze der Kredite über eine Million Euro mit einer anfänglichen Zinsbindung von 1 bis 5 Jahren liegen hingegen nahezu durchgängig unter den Werten der Renditen für die Unternehmensanleihen. Dies führt dazu, dass der von

der BNetzA vorgeschlagene Mittelwert aus beiden Reihen seit 2022 nicht geeignet ist, die gestiegenen Finanzierungskosten der Netzbetreiber sachgerecht abzubilden. Die Zinsreihe für die Kredite sollte daher nicht für die Ermittlung des Fremdkapitalzinssatzes im Kapitalkostenaufschlag herangezogen werden.

Der VKU fordert, allein die Reihe der Rendite für die Unternehmensanleihen (Nicht-MFIs) zur Ermittlung des Fremdkapitalzinssatzes im Kapitalkostenaufschlag heranzuziehen, um die Finanzierungsbedingungen der Netzbetreiber sachgerecht abzubilden.

Bezugsjahre für die Ermittlung der Zinssätze

Die BK 4 plant, dass der Zinssatz des jeweiligen Anschaffungsjahres verwendet werden soll. Dem liegt die Prämisse zugrunde, dass der Netzbetreiber im Jahr der erstmaligen Aktivierung Bankdarlehen mit festen Zinssätzen bis zum Ende der Regulierungsperiode aufnimmt. Das ist allerdings nur eine Fiktion.

Ein weiterer Effekt entsteht dadurch, dass zum Zeitpunkt des KKAuf-Antrags die eigentlich benötigten Zinswerte noch nicht vorliegen. Beispiel: Für die 2024 angeschafften Anlagen kann der 2024er Zinsbetrag erst zum 30.06.2025 im KKAuf-Antrag für 2026 berücksichtigt werden. Vorher müssen 2022er und ggf. 2023er Werte angewendet werden. Der Ausgleich würde dann über das Regulierungskonto erfolgen, das dann nicht nur eine „Mengenkorrektur“, sondern auch eine „Preiskorrektur“ vornehmen würde. Für die 2024er Anlagen würde der Ausgleich bekanntlich in 2027-29 erfolgen. In Zeiten steigender Zinssätze hätte man also ein Liquiditätsproblem durch 3-5 Jahre Zeitverzug. Ganz abgesehen davon, dass der KKAuf-Abgleich nochmal an Komplexität gewinnt.

Eine Lösung für das Problem könnte sein, dass die VNB den Zinssatz schätzen dürfen, solange keine Ist-Werte vorliegen. Zumindest sollte es den Netzbetreibern überlassen bleiben, welchen Ist-Wert sie für das jeweils zweite Betriebsjahr von Anlagen ansetzen. Der eigentlich benötigte Ist-Wert liegt dann ja immer noch nicht vor. Im Beispiel „Anschaffung 2024“ könnten die Netzbetreiber für den KKAuf des Jahres 2025 wählen, ob hierfür der Zinssatz 2023 oder der Zinssatz 2024 zugrunde gelegt werden soll.

Antragsstellung zum 30.06.2023

Es ist zu befürchten, dass die geplante Festlegung u.U. zeitlich nach dem 30.06. veröffentlicht werden wird. Beim KKAuf handelt es sich um ein formales Antragsverfahren und die Antragsfrist 30.06. ist zwingend vorgeschrieben. Die VNB müssten, um ihre Rechtsansprüche zu wahren, in den Antragschreiben mit Haupt- und/oder Hilfsanträgen und mit antizipierten Zinssätzen arbeiten. Wir regen daher an, dass die BK 4 sich weit vor dem 30.6. zu diesem Sachverhalt äußert, um den VNB einheitliches Vorgehen zu ermöglichen und um den Bearbeitungsaufwand zu reduzieren.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft:

Jeffrey Ludwig

Tel: +49 157 85129206

j.ludwig@vku.de