



Methodenfestlegung Effizienzvergleich

Stand der Überlegungen der Bundesnetzagentur

Januar 2025

1. Hintergrund

Die Bundesnetzagentur hat sich bereits Anfang des Jahres 2024 im Rahmen ihrer ersten Überlegungen zu möglichen Anpassungen an der Kosten- und Entgeltregulierung in dem Eckpunktepapier mit dem Titel "Netze. Effizient. Sicher. Transformiert." zur Thematik der Effizienzinstrumente geäußert (sogenannter NEST-Prozess; <http://www.bundesnetzagentur.de/gbk-eckpunktepapier-nest-2024>). Dort warf sie mit der These 5 die Frage auf, ob der Effizienzvergleich für die Elektrizitätsverteilernetzbetreiber ein geeignetes Instrument ist und ob er ausgehend von der bisherigen Systematik im Strombereich weiterentwickelt werden sollte. In These 6 stellte sie die Frage, ob und wie ein Effizienzvergleich für Gasnetzbetreiber weiterentwickelt werden kann, so dass er Rücksicht auf die Entwicklungen in der Gasversorgungslandschaft nehmen kann. Vor Beginn einer Regulierungsperiode sollte die Anwendbarkeit des Effizienzvergleichs jeweils überprüft werden. Sofern ein Effizienzvergleich nicht mehr angewendet werden könne, müssten andere Anreiz-elemente herangezogen werden.

Die Bundesnetzagentur hat die eingegangenen Stellungnahmen zu diesen ersten Überlegungen ausgewertet und darüber hinaus Gespräche, insbesondere mit der Branche und der Wissenschaft, geführt. Für den Gasbereich wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, um sich ein möglichst umfassendes Bild über die Möglichkeiten einer zukünftigen Durchführbarkeit eines Effizienzvergleichs zu machen.

2. Ziel des Papiers

Ziel des vorliegenden Papiers ist es, zum Jahreswechsel 2024/25 eine aktuelle Einschätzung der Bundesnetzagentur zu den wesentlichen Eckpfeilern des zukünftigen Effizienzvergleichsverfahrens zu geben. Es handelt sich bei dem Papier nicht um einen ersten Festlegungsentwurf, sondern um eine Orientierung, was nach dem aktuellen Stand der Diskussion Gegenstand eines Festlegungsentwurfs würde. Der eigentliche Festlegungsentwurf soll dann einer regulären Konsultation unterzogen werden.

Eine Gesamtschau des Prozesses und etwaige Fortentwicklungen im Laufe der Diskussion um den künftigen Regulierungsrahmen werden immer wieder dazu führen, dass sich Vorgaben verfestigen und Einzelheiten konkretisieren. Es handelt sich um einen aktuellen Diskussionsstand, der fortentwickelt wird.

Insgesamt betrifft das Thema Effizienzvorgaben für die genannten Netzbetreiber im gesamten Prozess drei Stufen:

- Stufe 1: Rahmenfestlegung RAMEN
- Stufe 2: Methodenfestlegung zum Effizienzvergleich
- Stufe 3: periodenbezogene Datenerhebung, Kostentreiberanalyse und Modellbestimmung.

Wichtig ist zunächst eine Eingrenzung: In diesem Papier und im Festlegungsverfahren zur Methodik des Effizienzvergleichs geht es im Wesentlichen um eine Methodik bezogen auf die Elektrizitätsverteilernetzbetreiber sowie die Gasverteiler- und Gasfernleitungsnetzbetreiber (Stufe 2). Es geht ausdrücklich nicht um Vorgaben für Netzbetreiber im vereinfachten Verfahren um die Übertragungsnetzbetreiber. Das Papier gibt zugleich auch Hinweise auf die Nachfolgestufe, die periodenbezogene Datenerhebung, Kostentreiberanalyse und Modellbestimmung.

Für den Branchendialog (Einzelheiten dazu unter Abschnitt 3) wurden Fragen an die Branche übermittelt. Die Branche hat sich im Termin und teilweise auch im Nachgang zu den einzelnen Punkten geäußert. Diese Stellungnahmen hat die Bundesnetzagentur ausgewertet. Im Lichte der bisherigen Termine zum Wissenschafts- und Branchendialog und der aktuellen Erkenntnislage wird die Position der Bundesnetzagentur zu ausgewählten Fragestellungen dargestellt.

Das Papier ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird die bisherige Einbeziehung der Branche dargestellt (Abschnitt 3). Im Folgenden werden - angelehnt an den in Vorbereitung auf den Branchendialog ausgegebenen Fragenkatalog - die aktuellen Positionen der Bundesnetzagentur zu einem möglichen Rahmen des zukünftigen Effizienzvergleichs erläutert (Abschnitt 4). Die Ausführungen sind als "Einblick in die Werkstatt", nicht als abschließende Positionierung zu verstehen und beziehen sich grundsätzlich und vorrangig auf den Strombereich. Im Hinblick auf etwaige Abweichungen für den Gasbereich wird noch keine tiefergehende Positionierung vorgenommen, da zunächst das Ergebnis des Gutachtens abzuwarten ist (vgl. Abschnitt 5).

Es ist beabsichtigt, einen Festlegungsentwurf zur Methodenfestlegung des Effizienzvergleichs etwa Mitte 2025 zu konsultieren.

3. Bisherige Einbeziehung der Branche

3.1. Wissenschaftsdialog Benchmarking am 24.09.2024

Die Bundesnetzagentur hat am 24. September 2024 einen speziell auf den Effizienzvergleich bezogenen Wissenschaftsdialog unter dem Titel "Efficiency Benchmarking of the energy sector - Evaluation and challenges for the German regulation" veranstaltet ([Wissenschaftsdialog Benchmarking](#)).

In dieser Veranstaltung wurden die Erfahrungen und Erkenntnisse von anerkannten Wissenschaftler*innen und wissenschaftlichen Berater*innen vorgetragen und gemeinsam diskutiert. Die Veranstaltung hat sich dabei den folgenden Themen gewidmet:

- Review & Experiences
- State of the art in efficiency measurement
- Improvements for prospective application

Es wurden die Erfahrungen mit dem deutschen Anreizregulierungssystem sowie alternative Benchmarkingkonzepte vorgestellt und spezielle Fragen im Zusammenhang mit Effizienzvergleichsmodellen diskutiert.

Außerdem bot diese Veranstaltung die Möglichkeit, Weiterentwicklungsoptionen bei der Ausgestaltung der Effizienzvergleichsverfahren zu diskutieren. Sie diente dem Zweck, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Methodenfestlegung zum Effizienzvergleich einfließen zu lassen.

Die Konferenz hatte einen ausgeprägten akademischen Charakter. Den Teilnehmerkreis bildeten daher vorrangig national und international anerkannte Wissenschaftler*innen sowie erfahrene Akademiker*innen mit Praxiserfahrung auch aus der Branche und ermöglichte so eine fachbezogene Diskussion.

3.2. Branchendialog am 15.11.2024

Am 15. November 2024 hat die Bundesnetzagentur einen offenen Expertenaustausch zur Methodenfestlegung Effizienzvergleich veranstaltet ([Branchendialog Effizienzvergleich](#)).

In diesem Termin wurde zunächst der aktuelle Stand der Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Effizienzvergleichs durch die Bundesnetzagentur vorgestellt. Der Schwerpunkt lag dabei auf allgemeinen Vorgaben, d. h. den Vorgaben, die bislang in der ARegV abgebildet waren und fortzuentwickeln sind.

Im weiteren Verlauf der Veranstaltung wurden im Zusammenhang mit dem durchzuführenden Beratungsprojekt „Gutachten zur zukünftigen Anwendbarkeit und Ausgestaltung eines Effizienzvergleichs der Gasverteilernetzbetreiber“ die Herausforderungen für den Effizienzvergleich Gas skizziert. Zudem stellten Vertreter*innen der Branche ihre Positionen im Hinblick auf die Fortentwicklung des Effizienzvergleichs auf Grundlage eines von Seiten der Bundesnetzagentur gestellten Fragenkataloges vor.

Im Rahmen dieser Veranstaltung diskutierten Vertreter*innen der Bundesnetzagentur mit eingeladenen Expert*innen vor Ort in Bonn. Weitere Stakeholder, Wissenschaftler*innen und interessierte Akteure hatten die Möglichkeit zur Online-Teilnahme.

4. BNetzA-Überlegungen zu einem möglichen Rahmen für einen zukünftigen Effizienzvergleich und zu ausgewählten Fragestellungen

4.1 Allgemeines

Welche grundlegenden Rahmenbedingungen sollen zukünftig für die Durchführung des Effizienzvergleichsverfahrens gelten?

Die Branche bezeichnet den Effizienzvergleich als Kernelement der Anreizregulierung mit unmittelbarem Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Verteilernetzbetreiber. Die Neuausgestaltung der Vorgaben für den Effizienzvergleich dürfe nicht dazu führen, dass das regulatorische Risiko zunehme. Vielmehr sei das bestehende System an einzelnen Stellen fortzuentwickeln.

Es ist aus Sicht der Bundesnetzagentur weiterhin beabsichtigt, einen bundesweiten Effizienzvergleich durchzuführen, daher werden auch diejenigen Netzbetreiber einbezogen, die in der Zuständigkeit der Landesregulierungsbehörden liegen.

Der Effizienzwert soll als Anteil der Gesamtkosten nach Abzug der Kostenanteile, die nicht dem Effizienzvergleich unterliegen (KA_{neu}), in Prozent ausgewiesen werden. Zudem sind Aufwands- und Vergleichsparameter zu berücksichtigen. Für die Bestimmung der Kosten sollen im Wesentlichen die Vorgaben aus dem bisherigen § 14 ARegV - angepasst an die Vorgaben der Rahmenfestlegung RAMEN - greifen. Die Strukturdaten für den bundesweiten Effizienzvergleich als Grundlage für die Vergleichsparameter sollen nach wie vor durch die Bundesnetzagentur bei allen einbezogenen Netzbetreibern direkt erhoben werden. Insbesondere zur Verfahrenssicherung und -beschleunigung sollen Fristen aufgenommen werden.

Welche Anforderungen bestehen an einen zukünftigen Effizienzvergleich?

Im Rahmen des Branchendialogs haben Vertreter der Branche ihre Standpunkte im Hinblick auf die Anforderungen an den zukünftigen Effizienzvergleich vorgetragen. Zentrale Forderung war dabei, dass aus dem künftigen Effizienzvergleich unverzerrte Effizienzwerte und erreichbare sowie übertreffbare Kostensenkungsvorgaben resultieren müssten. Dabei sprach die Branche sich insgesamt für eine Fortführung des bisherigen Effizienzvergleichsverfahrens aus.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur muss das zukünftige Effizienzvergleichsverfahren flexibel genug sein, um neue Entwicklungen berücksichtigen zu können. Dies kann z. B. durch jeweils neue Effizienzvergleichsmodelle in den jeweiligen Regulierungsperioden, Erhebung neuer Datenformate (z. B. GIS-Daten), Anpassung der Methodik bei neuen Erkenntnissen und Analyse der eventuell gestiegenen Heterogenität zwischen den Netzbetreibern umgesetzt werden.

Gleichzeitig sollte der Effizienzvergleich so einfach wie möglich und auf die wesentlichen Aspekte fokussiert sein. D. h. der Effizienzvergleich kann nicht jede individuelle Besonderheit abbilden.

Vor allem aber muss der Effizienzvergleich nicht nur Unterschiede der Netzbetreiber widerspiegeln, sondern auch die Identifikation von Ineffizienzen erlauben, die zu unnötigen Kosten führen und damit zu Lasten der Netzkunden gehen.

In der Regulierung der natürlichen Monopole hat der Effizienzvergleich die Aufgabe, die notwendigen ökonomischen Anreize zu setzen, Effizienzpotentiale zu wecken und immer wieder neu zu ermitteln. Auch in einem wettbewerblich geprägten Wirtschaftssektor gäbe es keinen einmal errichteten und fixierten Effizienzstand. Effizienz ist daher eine sich ständig ändernde Größe.

Dementsprechend müssen die regulatorischen Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass durch den regelmäßigen Effizienzvergleich immer wieder neu die relativen Effizienzfortschritte der Unternehmen untereinander ermittelt werden.

Bedarf es der Fortentwicklung des bisherigen Vorgehens, um objektive und strukturelle Unterschiede angemessen berücksichtigen zu können?

Der Berücksichtigung objektiver und struktureller Unterschiede wird aus heutiger Sicht bereits hinreichend im Rahmen der Auswahl der Parameter Rechnung getragen. Vor jeder Regulierungsperiode wird geprüft, ob es einer Fortentwicklung des Vorgehens bedarf.

Die Bundesnetzagentur ist bereit, in einen Dialog mit der Branche bzw. aus Praktikabilitätsgründen mit repräsentativen Einzelunternehmen, die sich schon bislang intensiv mit dem Thema beschäftigt hatten, zu treten, ob eine Vorab-Strukturierung von Netzbetreibern nach objektiv unterschiedlichen Versorgungsaufgaben möglich ist. Dazu wurde schon auf dem Branchendialog am 15. November 2024 ein Vertiefungstermin angeregt und seitens der Bundesnetzagentur grundsätzlich zugesagt (siehe Abschnitt 4.3.2).

4.2 Methodik

Welche Effizienzvergleichsmethode bzw. welche -methoden sind geeignet als Grundlage für die Effizienzmessung? Bedarf es der Änderung der Methoden bzw. einer neuen Methode? Könnte auf eine Methode verzichtet werden?

Vertreter der Branche haben sich mehrheitlich für die Beibehaltung der bisherigen Methoden DEA und SFA ausgesprochen. Dafür sprechen aus Sicht der Branche die Bewährtheit der Methoden und die Gewährleistung von Kontinuität und Rechtssicherheit. Alternative Methoden sollten aus Branchensicht lediglich zur Validierung im Wege der Plausibilitäts- und Robustheitsanalyse im Hinblick auf die Ergebnisse eingesetzt werden.

Nach der Vorgabe des § 21a Absatz 1 Satz 7 EnWG muss die Methode zur Ermittlung von Effizienzvorgaben so gestaltet sein, dass eine geringfügige Änderung einzelner Parameter der zugrunde gelegten Methode nicht zu einer, insbesondere im Vergleich zur Bedeutung, überproportionalen Änderung der Vorgaben führt. Auch neue Methoden werden im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit für das deutsche Regulierungssystem geprüft.

Es bedarf objektiver Kriterien, um die Eigenschaften verschiedener Methoden miteinander vergleichen und gegeneinander abwägen zu können. Solche Kriterien können folgende Aspekte umfassen:

- Transparenz (Nachvollziehbarkeit, Reproduzierbarkeit)
- Robustheit (im Hinblick auf moderate Änderungen der Daten und Modellannahmen)
- Praktikabilität (im Hinblick auf benötigte und verfügbare Daten und Aufwand der Datenverarbeitung)
- Geeignetheit (im Hinblick auf statistische Eigenschaften)
- Methoden entsprechen dem Stand der Wissenschaft

Für ein Beibehalten der SFA und DEA sprechen Kontinuität und Rechtssicherheit. SFA und DEA haben sich in den Branchenterminen als weiterhin dem Stand der Wissenschaft entsprechend erwiesen. Die Unternehmen kennen die Methoden und haben dadurch eine Planungssicherheit. Damit einher geht auch eine Investitionssicherheit. Auch die Branche spricht sich mehrheitlich für ein Beibehalten der DEA und SFA aus. Folgende Kriterien sprechen für eine Beibehaltung.

- Transparenz ist gegeben: Aufgrund der Bekanntheit der Methoden und der bisherigen Anwendung ist diese für die Unternehmen nachvollziehbar. Zudem hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Ergebnisse auch durch die Unternehmen reproduzierbar sind.
- Robustheit ist gegeben, z. B. auch durch Ausreißeranalysen.
- Die Methoden sind praktikabel.
- Auch zeigt die breite Anwendung der Methoden (auch im Ausland), dass diese geeignet sind.
- Die Methoden entsprechen dem Stand der Wissenschaft.

Wie sollten die Ausreißeranalysen zukünftig ausgestaltet werden?

Die Ausreißeranalysen sollten aus Branchensicht dergestalt weiterentwickelt werden, dass Anpassungen bei ihrer Umsetzung, wie etwa Alternativen zur Anwendung der Cook's Distance und Ergänzungen in der DEA zur Identifikation sogenannter "maskierter Ausreißer" geprüft werden sollten.

Die Bundesnetzagentur wird sich mit den Argumenten der Branche auseinandersetzen.

Welche Form der Skalenerträge soll unterstellt werden?

Die Art der Skalenerträge ist seit langem ein Diskussionsthema zwischen Netzbetreibern und Regulierern. Dabei differieren die Meinungen nach Interessenlage.

Die Anwendung nicht-fallender Skalenerträge dient vom Grundsatz her dem Schutz der relativ kleinen der am Effizienzvergleich beteiligten Netzbetreiber. Ineffizienzen aufgrund einer zu kleinen Unternehmensgröße werden hierbei aus der Effizienzbewertung ausgeschlossen. Sollen dagegen große Netzbetreiber geschützt werden, müssten nicht-steigende Skalenerträge unterstellt werden. Sollen Ineffizienzen aus unterschiedlichen Unternehmensgrößen aus der Effizienzbewertung ausgeschlossen werden, wären variable Skalenerträge anzuwenden. Sollen sich die Ineffizienzen aufgrund der Unternehmensgröße im Effizienzwert niederschlagen, wären konstante Skalenerträge anzulegen.

Die Bundesnetzagentur ist derzeit nicht der Auffassung, dass ihr der Schutz von bestimmten Unternehmensgrößen obliegt. Gleichzeitig kann es auch nicht sein, dass aus Unternehmensgrößen resultierende Ineffizienzen zu Lasten der Netzkunden nicht abgebaut werden. Ein Ansatz mit konstanten Skalenerträgen läge daher nahe.

Ist eine Skalierung der SFA fortzuführen?

Die Bundesnetzagentur prüft, ob es weiterhin einer Skalierung bei der SFA bedarf. Der BGH hatte aus dem Wortlaut der Anlage 3 zur ARegV gefolgert, dass in beiden Methoden ein Effizienzwert von 100 Prozent erzielbar sein müsse. Methodenbedingt ist es nur durch eine Nachjustierung möglich, bei der SFA 100 Prozent zu erreichen.

Die Branche betont, dass bei der Berechnung der Effizienzwerte die als effizient eingestuften Netzbetreiber unabhängig von der Methode einen Effizienzwert von 100 Prozent erhalten müssten.

Da mit dem Außerkrafttreten der ARegV auch die Anlage 3 außer Kraft tritt, gilt es zu prüfen, ob es jenseits des Wortlauts des bisherigen, geschriebenen Rechts Gründe gibt, an diesem Erfordernis festzuhalten. Die Bundesnetzagentur ist bei der Neugestaltung des Regulierungsrahmens an das EnWG und insbesondere das Europarecht gebunden und wird dieses daraufhin analysieren. Selbstverständlich können auch statistische Erwägungen oder Anreizeffekte bei der Frage eine Rolle spielen, ob in der Methodenfestlegung eine der bisherigen Anlage 3 entsprechende Vorgabe

gemacht wird. Denkbar ist allerdings, die Neuausgestaltung des Regulierungsrahmens so zu wählen, dass ein artifizielles Hochskalierung der SFA-Ergebnisse vermieden wird, also das rein rechnerische Ergebnis nutzbar wird.

Welche Kriterien sollen bei der Modellauswahl Berücksichtigung finden?

Aus der Sicht der Branche sind bei der Auswahl der Modelle ingenieurwissenschaftliche Überlegungen stärker zu gewichten als statistische Kriterien. Statistische Kriterien wie etwa die Signifikanz der Ineffizienz und die Multikollinearität sollten nicht als "harte Kriterien" bei der Modellselektion verwendet werden.

Die Bundesnetzagentur ist der Überzeugung, dass die bisherige Vorgehensweise zur Modellauswahl, welche sich durch ein Zusammenspiel aus ingenieurwissenschaftlichen und statistischen Analysen auszeichnet, weiterhin sachgerecht ist. Der ingenieurwissenschaftlichen Bewertung kommt hierbei eine wichtige Funktion zu. Die statistischen Mindestanforderungen (siehe die letzten Gutachten zu den Effizienzvergleichen) sollen hierbei erfüllt sein. Ergänzend zu dem bisherigen Vorgehen ist sicherzustellen, dass objektiv abgrenzbare Gruppen von Netzbetreibern keinen verzerrenden Einfluss auf andere Netzbetreiber ausüben.

Welche Verteilungsannahme soll für die Ineffizienz unterstellt werden?

Im SFA Modell sind zur Unterscheidung des stochastischen Störterms von der Ineffizienz Annahmen zur statistischen Verteilung der beiden Terme notwendig. Der Störterm wird in der SFA wie in den meisten Regressionsmodellen als normalverteilt angenommen, während für die Ineffizienz eine halbnormale, exponentielle, gestutzte oder Gamma-Verteilung infrage kommt. Ab der zweiten Regulierungsperiode wurde in der SFA für die Ineffizienz eine exponentielle Verteilung unterstellt.

Für die Bundesnetzagentur stellt sich zunächst die Frage, ob die Verteilungsannahmen auf Ebene der Methodenfestlegung oder auf Ebene des späteren Effizienzvergleichs geklärt werden sollen. Für letzteres spräche der Umstand, dass dort die Auswirkungen von Änderungen getestet werden könnten.

Inhaltlich haben zumindest die Stellungnahmen noch kein klares Bild einer konkreten Änderung des bisherigen Vorgehens ergeben.

4.3 Parameter für den Effizienzvergleich

4.3.1 Kostenbasis / Aufwandsparameter

Auf Grundlage welcher Kostenbasis soll das Effizienzvergleichsverfahren zukünftig durchgeführt werden? Auf welche Kostenposition ist der ermittelte Effizienzwert anzuwenden?

Die Effizienzvergleiche für die Elektrizitäts- und Gasverteilernetzbetreiber werden weiterhin - wie in den vier Regulierungsperioden zuvor - auf einer TOTEX-Basis durchgeführt. Es werden also sowohl Kapitalkosten als auch Betriebskosten als Kosten für den Effizienzvergleich verwendet.

Ein Abstellen auf TOTEX wird jedenfalls bei der Ermittlung der Effizienz von der Branche unterstützt. Dabei sei zu beachten, dass aufgrund regulatorischer Vorgaben wie KANU 2.0 keine Verzerrung der TOTEX resultieren, die zu verzerrten Effizienzwerten führen können.

Die Verwendung der Gesamtkosten hat aus Sicht der Bundesnetzagentur den ökonomischen Vorteil, dass keine falschen Anreize für eine suboptimale Kapitalintensität gesetzt werden, da eine

Substitution von Betriebs- durch Kapitalkosten grundsätzlich keine Änderung der Effizienzwerte bedingt. Die Feststellung der Effizienz darf sich nach Überzeugung der Bundesnetzagentur nicht auf eine bestimmte Kostenart beschränken.

Die Branche schlägt allerdings vor, die Frage, auf welche Kostenposition der ermittelte Effizienzwert anzuwenden sei, neu zu diskutieren. Es sei eine Anwendung ausschließlich auf beeinflussbare OPEX angezeigt.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur erfolgt auch die Anwendung der Effizienzvorgaben weiterhin auf beeinflussbare TOTEX unter Abzug der KA_{nEU} . Eine Beschränkung der Effizienzvorgaben nur auf OPEX erscheint nicht sachgerecht. Beeinflussbare Kostenanteile bzw. ineffiziente Kosten können auch in CAPEX enthalten sein. Diese dem Effizienzdruck zu entziehen, würde die Perpetuierung ineffizient hoher CAPEX bedeuten und würde den Grundsatz verletzen, dass im Rahmen der Regulierung nur Kosten anererkennungsfähig sind, die denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen.

Zudem geht das Argument, CAPEX seien nach Durchführung der Investition generell nicht mehr beeinflussbar, was zu einer übermäßigen Belastung der OPEX führe, ins Leere. Erstens zeigt die Einführung eines WACC und die Begrüßung dieses Schritts durch die Branche, dass schon bei den Finanzierungsstrukturen der CAPEX entsprechendes Optimierungspotential besteht. Mithin können insoweit auch Effizienzvorgaben erreicht werden. Zweitens müsste die logische Konsequenz des genannten Arguments lauten, die Effizienzvergleiche generell vor den tatsächlichen Investitionen durchzuführen. Das ist erkennbar nicht sachgerecht.

Entscheidend für die Anwendung der Effizienzvorgaben auch auf TOTEX ist - neben der bereits oben genannten Möglichkeit der Existenz ineffizienter CAPEX - die unterschiedlichen Kapitalintensitäten der Netzbetreiber. Eine Anwendung der Effizienzvorgaben lediglich auf OPEX würde eine Schlechterstellung derjenigen Netzbetreiber bedeuten, die vergleichsweise hohe OPEX-Anteile aufweisen. Dies wäre nicht sachgerecht. Es würde einen regulatorischen Anreiz für die Netzbetreiber in Richtung kapitalintensiver Strategien setzen.

Die Bundesnetzagentur ist davon überzeugt, dass nur so ein ganzheitlicher Anreiz zu Effizienzsteigerungen gesetzt wird und Fehlanreize und Fehlallokationen vermieden werden.

Sollte weiterhin eine Standardisierungsrechnung angewendet werden?

Die Branche sieht neben der Durchführung des Effizienzvergleichs mit TOTEX auch die Notwendigkeit für einen Effizienzvergleich auf Basis standardisierter Kosten.

Bei der Verwendung der Kapitalkosten können Verzerrungen beobachtet werden, die beispielsweise durch eine unterschiedliche Altersstruktur der Netze oder durch unterschiedliche Abschreibungspraktiken der Netzbetreiber hervorgerufen werden.

Die aktuelle und zukünftige dynamische Entwicklung der Gas- und Strommärkte erhöht die Vielfalt der unterschiedlichen Investitions- und Abschreibungsmodelle. Daher ist es aus Sicht der Bundesnetzagentur weiterhin zwingend notwendig, mithilfe einer Standardisierungsrechnung und der Verwendung von Annuitäten die Kapitalkosten für den Effizienzvergleich zu vereinheitlichen. Man kann sogar erwarten, dass die Verwendung standardisierter Kapitalkosten an Bedeutung gewinnt, je unterschiedlicher die Abschreibungs- und Investitionsmodelle der Netzbetreiber werden. Diese Auffassung wird auch in Branchenkreisen geteilt. Womöglich bietet sich daher eine höhere Gewichtung der standardisierten Kapitalkosten im Rahmen einer modifizierten Bestabrechnung an.

Die im Rahmen der Standardisierungsrechnung verwendeten Preisindizes für die Tagesneuertermittlung wären bei einem Umstieg auf das Konzept der Realkapitalerhaltung ausschließlich für Zwecke des Effizienzvergleiches zu bestimmen. Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, die bisherigen Regelungen zur Ermittlung der Preisindizes, wie sie bisher in der StromNEV und GasNEV angelegt waren, insoweit fortzuschreiben.

Sollen Redispatchkosten zukünftig im Effizienzvergleich berücksichtigt werden?

Teile der Branche haben sich für eine Einstufung der Kosten für das sogenannte Redispatch als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten und damit gegen eine Berücksichtigung im Effizienzvergleich der Elektrizitätsverteilternetzbetreiber ausgesprochen. Dies wird insbesondere damit begründet, dass andernfalls eine Verzerrung der Ergebnisse des Effizienzvergleichs drohe, da nur wenige, von der Energiewende besonders stark betroffene Netzbetreiber überhaupt vom Redispatch betroffen seien. Redispatchkosten würden bei diesen Netzbetreibern überwiegend fehlerhaft als ineffiziente Kosten eingestuft. Dass der Redispatchbedarf einzelner Netzbetreiber besonders hoch sei, resultiere auch daraus, dass der Netzausbau aufgrund exogener Faktoren mancherorts mit dem EE-Ausbau nicht mithalten könne.

Gemäß dem Tenorentwurf der Rahmenfestlegung RAMEN werden die Kosten für das sogenannte Redispatch von Elektrizitätsverteilternetzbetreibern dem Grunde nach **zu volatilen Kosten** erklärt. Das bedeutet, Netzbetreiber haben die Möglichkeit, eine jährliche Anpassung der Erlösbergrenze mit den aktuellen Kosten vorzunehmen, allerdings werden die Kosten für Redispatch in die Kostenbasis für den Effizienzvergleich einbezogen.

Der Zusammenhang zwischen Netzausbau und Redispatch ist substitutional, woraus sich die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Redispatchkosten im Effizienzbenchmark ergibt. Im Gegenzug ist auf die Auswahl eines adäquaten Vergleichsparameters zu achten. Eine Benachteiligung der von Redispatchkosten betroffenen Netzbetreiber stellt sich nicht ein, solange wie bisher die installierte EE-Leistung als Vergleichsparameter einfließen würde. Dabei ist für die Kosten und den bzw. die Vergleichsparameter der Basisjahrbezug sicherzustellen, was ggf. im Hinblick auf die derzeit verzögerte Redispatchabrechnung gewisse Anpassungen erforderlich machen könnte. Die Technologieoffenheit im Hinblick auf die Integration neuer Lasten ist sichergestellt. Wichtig ist, dass Kosten und Strukturparameter zueinander passen, d. h. sie müssen dem gleichen Jahr entsprechen (=im Basisjahr induzierte Kosten).

4.3.2 Vergleichsparameter

Sollten Vergleichsparameter als Pflichtparameter festgeschrieben werden? Wenn ja, welche?

Die Branche spricht sich gegen Pflichtparameter aus. Anstelle von Pflichtparametern schlägt sie die Definition gemeinsamer Versorgungsaufgaben vor.

Im Laufe der Zeit können sich neue rechtliche oder faktische Vorgaben ergeben, die bei einem Abstellen auf Pflichtparameter zu einem Änderungsbedarf führen bzw. einen sachgerechten Effizienzvergleich behindern könnten.

"Pflichtparameter" im Rahmen einer Methodenfestlegung hätten zwar für die Netzbetreiber eine rechtliche Verbindlichkeit. Die Regulierungsbehörde kann aber anders als bei einer Rechtsverordnung nur auf dem Niveau in einer Selbstbindung der Verwaltung verbindlich verpflichtet werden. Eine Festlegung der Bundesnetzagentur kann darüber hinaus bei Änderungsbedarfen schneller geändert werden als bisher der Ordnungsrahmen.

Pflichtparameter können daher einerseits zur Transparenz und Kontinuität der Regulierung beitragen, andererseits jedoch eine Anreizwirkung für die Netzbetreiber entwickeln, sich in Richtung dieser Parameter zu optimieren.

Sollten Vergleichsparameter in unterschiedlichen Spezifikationen in den jeweiligen Effizienzvergleichsmethoden Verwendung finden?

Insgesamt befürwortet die Branche eine Flexibilisierung der Parametrierung, z. B. auch durch Verwendung jeweils unterschiedlicher Spezifikationen von Vergleichsparametern bei unterschiedlichen Effizienzvergleichsmethoden.

Die Bundesnetzagentur würde nach derzeitigem Stand der Meinungsbildung weiterhin grundsätzlich gleiche Vergleichsparameter für die Effizienzvergleichsmethoden verwenden. Die Vergleichsparameter sollen die Versorgungsaufgabe der Netzbetreibers beschreiben und diese Versorgungsaufgabe ist unabhängig von der verwendeten Effizienzvergleichsmethode. Ungleichheiten zwischen den Netzbetreibern, deren Berücksichtigung der Branche ein Kernanliegen ist, können nur in Ungleichheiten der Versorgungsaufgabe bestehen und nicht in Ungleichheiten der selbstgewählten Strukturen oder in Unterschieden bei den Ergebnissen von Effizienzvergleichen.

Die Bundesnetzagentur wird bei der Ausgestaltung der Modellspezifikationen der jeweiligen Effizienzvergleichsmethoden jedoch die Verwendung von Vergleichsparametern in unterschiedlichen Spezifikationen in Betracht ziehen, um den methodischen Besonderheiten der Effizienzvergleichsmethoden Rechnung zu tragen. Das bedeutet, dass in den zur Anwendung kommenden Effizienzvergleichsmethoden die gleichen Parameter verwendet werden. Diese Parameter können jedoch zu Dichteparametern, Wachstumsraten, Verhältniszahlen o. ä. verdichtet werden, damit strukturelle Unterschiede in der Versorgungsaufgabe in den einzelnen Effizienzvergleichsmethoden besser abgebildet werden können.

Sollte der Effizienzvergleich in jeder Periode vollständig neu durchgeführt werden oder gibt es Möglichkeiten, um z. B. nur eine Datenaktualisierung bei Fixierung der Vergleichsparameter und Neuschätzung der Effizienzgrenze durchzuführen?

Die Branche spricht sich zugunsten besserer Anpassungsmöglichkeiten gegen eine Fixierung von Daten und Modellen aus.

Die Bundesnetzagentur überlegt, ein bestimmtes Set an Vergleichsparametern als Kandidaten für das anzuwendende Effizienzvergleichsmodell zu definieren. Diese Parameterkandidaten fließen dann - vorbehaltlich einer ingenieurwissenschaftlichen (Neu-) Bewertung und ihrer statistischen Eignung - in die Modellfindung ein. In der Vergangenheit umfasste dieses Set teilweise mehrere hundert Parameter in unterschiedlichen Aggregationsstufen. Diese Zahl kann durch eine geeignete Datenvorauswahl deutlich reduziert werden, was einerseits den Aufwand für alle Beteiligten verringert, andererseits aber auch eine gewisse Vorhersehbarkeit ermöglicht. Diese Datenvorauswahl kann sich beispielsweise stärker an den Erfahrungen der vergangenen Effizienzvergleiche orientieren, von Prozessen begleitet werden, die an die bisher durchgeführten Pretest-Prozesse angelehnt sind, und im Dialog mit der Branche erarbeitet werden.

Allerdings vertritt die Branche teilweise die Meinung, dass eine Liste an Parametern, die zukünftig nicht mehr gebraucht werden, aktuell nicht umsetzbar sei. D. h., eine Reduzierung des Datenumfangs bzw. Festlegung auf ein Set an Vergleichsparametern wird von Teilen der Branche abgelehnt.

Eine Fixierung des Effizienzvergleichsmodells für mehrere Regulierungsperioden wird im weiteren Verlauf des Verfahrens erörtert.

Inwieweit gibt es eine gestiegene (oder nun gar „neue“) Heterogenität, die im Effizienzvergleich zu berücksichtigen ist?

Die Branche wurde gefragt, wie sich eine gestiegene Heterogenität auf die Vergleichsparameter auswirkt und welchen Ansatz sie sieht, diesen Begriff zu operationalisieren und handhabbar zu machen.

Im Zuge des Branchendialogs wurden verschiedene Ansatzpunkte für Heterogenitäten im Rahmen des Effizienzvergleichs genannt. Diese wurden namentlich in drei Stufen unterteilt: Auf der ersten Stufe sollten im Wege einer Vorabprüfung Datensätze bereits vor Durchführung der Effizienzrechnung um solche Netzbetreiber bereinigt werden, die unterschiedliche Versorgungsaufgaben erfüllen. Für diese Netzbetreiber könne ein gesonderter Effizienzvergleich durchgeführt werden. Für solche Netzbetreiber, die zwar die gleiche Versorgungsaufgabe erfüllen, jedoch unterschiedlichen strukturellen Einflussfaktoren unterliegen oder die sich in unterschiedlichen Stadien der Transformation befinden, solle ein gemeinsamer Effizienzvergleich durchgeführt werden. Diese Uneinheitlichkeit der Netzbetreiber solle jedoch nach wie vor über die Modellparametrierung, d. h. durch die Auswahl der Vergleichsparameter abgebildet werden.

Im Branchendialog am 15. November 2024 beschränkte sich die Branche für den Strombereich bezüglich der sogenannten "neuen" Heterogenität auf den Hinweis auf "unterschiedliche Stadien der Transformation", während für den Gasbereich u. a. zu den mit KANU 2.0 verbundenen Herausforderungen bereits konkreter vorgetragen wurde. Mit einer Stellungnahme der Branche von Mitte Dezember 2024 folgten Beispiele zur Konkretisierung für den Strombereich: Erneuerbare Energien (Unterschied Nord-Süd z. B. bei Wind und PV Ausbau), Wärmepumpen (starker Zubau in der einen Region, geringer Zubau in anderen Gebieten, da kommunale Wärmeplanung evtl. Fernwärmenetz vorsieht), starkes Divergieren bezüglich der Land/Stadt-Betroffenheit innerhalb der jeweiligen Gruppen (Stadt A viel Wärmepumpen und Stadt B Fernwärmenetz, Land A Wind und Land B PV, usw.). Genannt werden darüber hinaus eine Reihe von den Gasbereich mitumfassenden Einflussfaktoren (neben KANU 2.0 u. a. die Wasserstoffstrategie).

Es liegt in der Natur der Sache, dass zwischen Netzbetreibern Unterschiede bzgl. der Erfüllung der Versorgungsaufgabe bestehen (z. B. verfügen Netzbetreiber nicht über die gleiche Nachfragestruktur). Heterogenität wird bislang durch die Auswahl der Vergleichsparameter sehr gut berücksichtigt. Solange nicht klar ist, wo Defizite sind und ob eventuelle alternative oder ergänzende Ansätze wirklich bessere Ergebnisse in der Berücksichtigung der Heterogenität zeigen, spricht vieles dafür, beim bisherigen Vorgehen zu bleiben. Bessere Effizienzwerte sind dabei kein Indiz für eine bessere Abbildung von Heterogenität.

Vielmehr bedarf es neben der bloßen Forderung einer "angemessenen Berücksichtigung" einer Operationalisierung des Begriffs der "gestiegenen" oder "neuen" Heterogenität. Wenn dies nicht möglich ist, ist auch nicht von einer gestiegenen bzw. neuen Heterogenität auszugehen. In diesem Zusammenhang ist die Beantwortung der folgenden Fragestellungen notwendig.

- Wie ist diese "gestiegene" oder "neue" Heterogenität zu messen?
- Ab welchen (Grenz-) Werten kann überhaupt von einer gestiegenen bzw. neuen Heterogenität gesprochen werden?
- Kann diese durch Vergleichsparameter berücksichtigt werden?

Diese Fragestellungen werden - wie im Branchendialog angekündigt - in einem Vertiefungstermin mit einzelnen Vertretern der Branche diskutiert werden.

Gibt es konkret benennbare Defizite bei der Berücksichtigung des vorausschauenden Netzausbaus? Falls ja, wie könnten diese bei der Auswahl der Vergleichsparameter sachgerecht behoben werden?

Es steht fest, dass Energieverteilernetze ausgebaut werden müssen, damit sie auch zukünftig die Veränderungen durch die Energie-, Verkehrs- und Wärmewende bewältigen können. Netzbetreiber sind nach § 11 Absatz 1 Satz 1 EnWG zu entsprechend vorausschauendem Netzausbau verpflichtet. Eine planerische Unterdimensionierung der Netze ist nur in der sog. „Spitzenkappung“ (§ 11 Abs. 2 S. 1 EnWG) zulässig. Für Netzbetreiber mit mehr als 100.000 angeschlossenen Kunden bestehen darüber hinaus formalisierte Planungspflichten nach § 14d EnWG.

Die Festlegungen der Bundesnetzagentur sollen gemäß § 21a Absatz 3 Satz 2 EnWG den vorausschauenden Netzausbau zur Erreichung der Ziele des § 1 EnWG berücksichtigen. Aus dem europäischen Recht folgt daneben die Verpflichtung, Stromverteilernetzbetreibern Anreize für den kosteneffizienten Betrieb und Ausbau ihrer Netze zu bieten. Dabei müssen die Regulierungsbehörden auch die maßgeblichen Kosten, einschließlich Kosten im Zusammenhang mit antizipatorischen Investitionen, anerkennen und in den Übertragungs- und Verteilungstarifen berücksichtigen, vgl. Art.18 Absatz 8 VO (EU) 2019/943.

Bereits in den Stellungnahmen zum NEST-Papier wurde vorgetragen, dass aus Sicht der Branche der vorausschauende Netzausbau hinreichende Berücksichtigung bei der Ausgestaltung und Anwendung des Effizienzvergleichs finden sollte. Parameter, die im Zusammenhang mit dem vorausschauenden Netzausbau stehen (z. B. installierte Trafoleistung), sollten weiterhin erhoben werden, da auf Grund der Elektrifizierung der Energieversorgung die Leistungsbedarfe in den Stromnetzen stark zunehmen werden. Allein auf die Lastentwicklung abzustellen, würde nicht ausreichen, da diese dem Netzaus- und -umbau regelmäßig hinterherläufe. Es wird daher vermehrt gefordert, einen oder mehrere separate Vergleichsparameter im Effizienzvergleich zu implementieren, der bzw. die explizit den vorausschauenden Netzausbau betrachtet. Hierbei werden meist Potentialparameter angeführt.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur existieren keine substantiellen Hindernisse für einen vorausschauenden Stromnetzausbau durch die Regulierung im Allgemeinen und den Effizienzvergleich im Speziellen.

Der Vortrag der Netzbetreiber wäre zutreffend, wenn die Entwicklung der Output-Parameter der Entwicklung der Input-Parameter strukturell "hinterherlaufen" würde und sich damit Nachteile im Effizienzvergleich ergeben würden.

In den vergangenen Effizienzvergleichen ist der vorausschauende Netzausbau bereits über Ist-Größen und damit über tatsächliche messbare Werte abgebildet worden. So haben auch die bisherigen Modelle des Effizienzvergleichs für die Elektrizitätsverteilernetzbetreiber bislang neun bis elf Vergleichsparameter einbezogen, unter anderem die Stromkreislänge, die nicht exogen, sondern endogen von den Netzbetreibern gesetzt sind. Zusätzliche Leitungskilometer auf Grund eines vorausschauend erwarteten Netzausbaubedarfs gehen hier also direkt in den Effizienzvergleich ein, unabhängig davon, wie ausgelastet die zusätzlichen Leitungen sind. Auch die installierte dezentrale Erzeugungsleistung wird abgebildet. Eine Umstellung auf Planwerte oder Potentiale ist unter diesem Aspekt jedenfalls nicht zwingend.

Auch hat die Bundesnetzagentur bereits im Rahmen der bisherigen Modellfindung vor jeder Regulierungsperiode die Verwendung von Potentialparametern diskutiert und getestet. So wurden in den Effizienzvergleichsmodellen der Gasverteilernetzbetreiber in den ersten Regulierungsperioden beispielsweise potenzielle Jahreshöchstlasten verwendet. Diese potenziellen Größen wurden durch eine Hochrechnung der tatsächlichen Werte mit entsprechenden Werten der Anschluss-

und Erschließungsgrade ermittelt. Hierdurch sollten etwaige Effekte eines Bevölkerungsrückgangs mit modelliert werden. In späteren Regulierungsperioden wurden diese Potentialparameter regelmäßig ingenieurwissenschaftlich eingeordnet und trotz nachrangiger Einordnung gegenüber anderen Parametern in der Modellfindung getestet und bewertet.

Für die zukünftigen Effizienzvergleiche wird die Bundesnetzagentur die Methodik - wie in der Vergangenheit auch - immer wieder überprüfen und weiterentwickeln. Dabei wird auch die von der Branche geforderte Verwendung von Potentialparametern weiter geprüft werden. Es ist u. a. zu prüfen, inwieweit das bisherige Vorgehen in ähnlicher Weise auf durch einen Zuwachs von Anlagen- und Verbrauchszentren induzierten steigenden Energieverbrauch zur Abbildung des vorausschauenden Netzausbaus im Strombereich übertragbar ist.

Die Methodenfestlegung wird diese Vorgehensweise in geeigneter Weise beschreiben und abbilden. Die konkrete Ausgestaltung des Effizienzvergleichs in Form der finalen Modellbildung kann selbstverständlich aber erst in der periodenbezogenen Festlegung für die kommende Regulierungsperiode (vgl. Stufe 3) erfolgen.

Bei den Potentialparametern ergibt sich die besondere Herausforderung einer sachgerechten, eindeutigen Ermittlung. Hierbei ist es dringend erforderlich, dass ein einheitliches Verständnis darüber existiert oder seitens des Regulierers vorgegeben werden kann, wie die Potentialparameter abgeleitet und bei Bedarf überprüft werden. Es dürfen keine Fehlanreize gesetzt werden.

Die Bundesnetzagentur wird - wie im Branchendialog angekündigt - eventuelle konkrete Vorschläge der Branche zur Berücksichtigung des vorausschauenden Netzausbaus oder zur Benennung definierender und bzw. oder zu testender Potentialparameter in einem Vertiefungstermin mit einzelnen Vertretern der Branche erneut diskutieren.

4.4 Datenqualität / Prozessbeschleunigung

Welche Anreizmechanismen werden vorgeschlagen, um Datenfehler, die sich zu Lasten anderer Teilnehmer des Effizienzvergleichs auswirken, zu vermeiden? Wo kann der Datenumfang reduziert und so eine mögliche Prozessbeschleunigung erreicht werden, ohne einen Verlust der Abbildungsgenauigkeit in Kauf zu nehmen?

In den Stellungnahmen zum NEST-Papier wurde teilweise vorgetragen, dass Vereinfachungen z. B. in der Datenerhebung liegen könnten. Es sollte überprüft werden, welche Parameter, die in den bisherigen Kostentreiberanalysen nicht verwendet wurden, oder aus anderen Gründen entbehrlich sind, nicht mehr erhoben werden sollten.

Im Branchendialog zum Effizienzvergleich haben die Verbände erörtert, dass die Branche eher mit einem zunehmenden Datenbedarf rechnen. Kürzungspotential sei nicht vorhanden. Eine intensive Plausibilisierung der Daten durch die Bundesnetzagentur sei essentiell. Qualitätsverbesserungen werden eher durch gleichbleibende Definitionen gesehen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur erfordert die Durchführung des Effizienzvergleichs einerseits eine valide Datengrundlage, die im Wege einer umfangreichen und komplexen Sammlung von Daten der beteiligten Netzbetreiber zunächst geschaffen werden muss. Wie vom Bundesgerichtshof (BGH) bestätigt, ist die Bundesnetzagentur dabei mangels direkten eigenen Zugriffs auf diese Daten notwendigerweise auf die (fehlerfreie) Zuarbeit der Netzbetreiber angewiesen; eine Kontrolle der erhaltenen Informationen ist ihr lediglich im Wege einer Plausibilisierung möglich (BGH, Beschl. v. 13.06.2023, EnVR 44/22, Rn. 18; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 12.05.2022, 5 Kart 6/21 (V), Rn. 65). Eine vollständige Fehlerfreiheit der Datengrundlage des bundesweiten Effizienzver-

gleichs und der sich aus ihm ergebenden Effizienzvorgaben der Netzbetreiber ist daher schon systembedingt nicht zu erreichen (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 12.05.2022, 5 Kart 6/21 (V), Rn. 65). Zugleich soll die Durchführung eines Effizienzvergleichs einschließlich der vorgeschalteten – ebenfalls aufwändigen – Modellierung in einem begrenzten Zeitfenster, nämlich nach dem Basisjahr und vor Beginn der Regulierungsperiode, durchgeführt werden. Die Bundesnetzagentur muss also systembedingt eine Abwägung zwischen dem Zeitfaktor und der Richtigkeit der Datengrundlage treffen (BGH, Beschl. v. 13.06.2023, EnVR 44/22, Rn. 18).

Eine frühzeitige Veröffentlichung dient als Unterstützung der umfassenden Sachdiskussion mit den berührten Wirtschaftskreisen bei der dem Effizienzvergleich zugrundeliegenden Modellfindung bzw. Auswahl der Vergleichsparameter im Rahmen der Kostentreiberanalyse.

Allerdings ist auch davon auszugehen, dass die Unternehmen nunmehr angesichts der mehrfachen Durchführung eines Effizienzvergleichs ein Grundverständnis von den Abläufen und der Bedeutung der Datenqualität haben.

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt - ausgehend vom Kenntnisstand der bisherigen Datenabfragen und späteren Datennutzung - die Anzahl der abgefragten Daten deutlich zu reduzieren.

Zudem soll weiterhin der bis zu einem bestimmten Stichtag erhobene Datenbestand als im Wesentlichen richtig und vollständig erachtet werden können, da die Netzbetreiber im Vorfeld hinreichend Gelegenheit haben, ihre eigenen Angaben zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, und die Bundesnetzagentur selbst ebenfalls umfangreiche Kontrollen in Form von Plausibilitätsprüfungen durchführt.

Netzbetreiber müssen sich im Interesse der Einheitlichkeit der Datengrundlage an ihren eigenen Angaben grundsätzlich festhalten lassen, da es mit dem methodischen Ansatz des Effizienzvergleichsverfahrens nicht vereinbar wäre, wenn ein Netzbetreiber die von ihm eingegebenen Daten nach Durchführung des Effizienzvergleichs ohne weiteres korrigieren könnte (siehe zur bisherigen Rechtslage BGH, Beschl. v. 20.12.2022, EnVR 45/21, Rn. 17 unter Verweis auf BGH, Beschl. v. 21.01.2014, EnVR 12/12, Rn. 122 f.). Fehlerhafte Einzeldaten können sich im Prozess des Effizienzvergleichs immer einstellen und wirken sich angesichts der Breite der Datengrundlage in der Regel nicht in nennenswertem Umfang auf das Ergebnis aus. Die Regulierungsbehörde darf einen Netzbetreiber nach Abschluss der Datenerhebung und Anhörung zur Ausgestaltung des Effizienzvergleichsmodells an einem unrichtig gemeldeten Parameter festhalten, sofern eine Berücksichtigung der Korrektur der fehlerhaften Angabe im komplexen System des Effizienzvergleichs zu Verfahrensverzögerungen und weiteren Verfahrensrisiken führen würde und keine unzumutbare Härte für den Netzbetreiber gegeben ist.

Wie kann eine Beschleunigung des Gesamtprozesses erreicht werden?

Der eigentliche Zeitrahmen für den Effizienzvergleich innerhalb der Bestimmung der Erlösobergrenze bleibt bei einer dreijährigen und einer fünfjährigen Regulierungsperiode zunächst gleich. Die einzelnen Schritte können aber beschleunigt werden. Wie bereits eingangs beschrieben, werden sich Vorgaben zum Effizienzvergleich auf drei Stufen finden lassen. Für den Fall des geplanten Beibehaltens des wesentlichen Ablaufs des Effizienzvergleichs wird ein Beschleunigungspotential überwiegend in den Periodenfestlegungen (Stufe 3) verortet. In der Methodenfestlegung werden die grundlegenden Voraussetzungen dafür angelegt, z. B. die Möglichkeit von Fristsetzungen und Stichtagen sowie Vorgaben für die Datenerhebung. Die Konkretisierung erfolgt dann auf der Ebene konkreter Festlegungen für den jeweiligen Effizienzvergleich.

Die Bundesnetzagentur sieht deutliche Einsparpotentiale bei den abzufragenden Datenmengen. Die Datenerhebung soll aufbauend auf den Erfahrungen der ersten vier Regulierungsperioden in

einem reduzierten Umfang erfolgen. Die Durchführung des Effizienzvergleichs erfordert eine valide Datengrundlage. Es hat sich in den vergangenen Durchgängen herausgestellt, dass viele Variablen für die Modellfindung nicht zwingend erforderlich sind. Mit einer reduzierten Datenmenge geht eine Beschleunigung an verschiedenen Stellen einher: Für die Netzbetreiber kann die Befüllung der Datenerhebungsbögen schneller erfolgen. Eine automatisierte Verarbeitung kann die Fehleranfälligkeit durch manuelle Eingaben weitestmöglich reduzieren. Die Komplexität der Datenerhebung wird verringert. Für die Bundesnetzagentur kann die Plausibilisierung schneller gehen. Die Rückkopplung mit den Netzbetreibern beschränkt sich auf die für den Effizienzvergleich wirklich relevanten Daten. Die plausibilisierten Daten sollen weiterhin veröffentlicht werden. Die Kontrollmöglichkeit der Netzbetreiber untereinander ist dann reduziert auf einen handhabbaren Umfang. Das kann auch zu steigender Rechtssicherheit des Verfahrens führen.

Die Branche hat zur Aufwandsreduzierung vorgeschlagen, die verschiedenen Datenabfragen (nicht nur für den Effizienzvergleich) aufeinander abzustimmen. Es gehört zu den noch offenen methodischen Fragen, ob wie bisher vor jedem Effizienzvergleich eine neue Festlegung zu Datenerhebung erfolgen soll oder ob das zu erhebende Datenset bereits in der Methodenfestlegung dauerhaft definiert werden kann. Die Festlegung der Übermittlungspflicht könnte dann en passant mit erfolgen. Der Übermittlungsprozess könnte dann womöglich aufwandssparend in die jährlichen Datenerhebungen im Monitoring integriert werden.

Die von den Netzbetreibern gelieferten Daten werden mit verschiedenen formalen, analytischen und statistischen Tests in mehreren Schritten plausibilisiert. Automatisierungen und Standardisierungen von Analysen und Berichten werden bereits jetzt erprobt und sollen zukünftig weiterentwickelt werden. Eine zunehmende Digitalisierung (GIS-Daten) führt auch an dieser Stelle zu einer beschleunigten Bearbeitung.

Die Modellfindung für die Herleitung der Effizienzgrenze soll auf den vorangegangenen Modellen aufsetzen. Die grundlegenden Annahmen sollen möglichst fortlaufen. Mit Reduzierung des Datenumfanges kommt es zu einem ebenfalls reduzierten Datenumfang für die Kostentreiberanalyse.

Um frühzeitig mit der Modellfindung und der Berechnung starten zu können, soll in der Methodenfestlegung eine Schwelle eingeführt werden. Es wird diskutiert, ab einer bestimmten Schwelle - ab einem bestimmten Anteil der vorliegenden geprüften Kostendaten oder ab einem bestimmten Anteil am Gesamtkostenvolumen, der für eine belastbare Kostentreiberanalyse ausreicht - bereits mit der Analyse zu beginnen.

Auch in den weitergehenden Planungen des zukünftigen Regulierungsrahmens sind Elemente vorhanden, die zu einer Beschleunigung des Gesamtprozesses führen. Werden beispielsweise die dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten bzw. die Kostenanteile, die nicht dem Effizienzvergleich unterliegen, reduziert, kann auch der Schritt der Überleitungsrechnung schneller erfolgen.

Die Bundesnetzagentur ist zuversichtlich, dass durch ein Zusammenspiel der genannten Ansätze eine deutliche Beschleunigung des Gesamtprozesses herbeigeführt werden kann.

4.5 Sicherungsmechanismen

Sollte der Abbaupfad von Ineffizienzen von bisher fünf Jahren verkürzt werden?

Die Netzbetreiber fordern, dass sich die durchschnittlichen jährlichen Effizienzvorgaben bei einer Verkürzung der Regulierungsperiode nicht weiter verschärfen: So müssten bei einer fünfjährigen Regulierungsperiode aktuell durchschnittlich 60 Prozent der ineffizienten Kosten abgebaut werden. Dieser Durchschnitt solle sich durch eine dreijährige Regulierungsperiode nicht erhöhen. Anstelle eines gleichmäßigen Abbaus über drei Jahre (d. h. 33 Prozent im ersten Jahr, 66 Prozent im

zweiten Jahr, 100 Prozent im dritten Jahr), der zu einem durchschnittlichen Abbau von 66 Prozent führen würde, wird bei einer dreijährigen Regulierungsperiode ein Abbaupfad von 20 Prozent im ersten Jahr, 60 Prozent im zweiten Jahr und 100 Prozent im dritten Jahr vorgeschlagen. Dadurch werde der Durchschnitt von 60 Prozent beibehalten. Eine Verkürzung des Abbaupfads auf drei Jahre innerhalb einer fünfjährigen Regulierungsperiode lehnt die Branche aus denselben Gründen ab.

Indem den Netzbetreibern der Abbau der Ineffizienzen über die gesamte Regulierungsperiode ermöglicht wird, resultieren deutlich höhere Kosten, die von den Netznutzern über die Netzentgelte finanziert werden (siehe Abbildung 1 - linke Grafik).

Erlösobergrenzen bei unterschiedlichen Abbaupfaden



Abbildung 1: Erlösobergrenzen bei unterschiedlichen Abbaupfaden

Eine Verkürzung des Abbaupfads von fünf Jahren auf drei Jahre bei gleichmäßigem Abbau führt demnach bereits zu einer Halbierung der bisherigen ineffizienten Kosten (siehe Abbildung 1 - rechte Grafik). Das bedeutet, dass die Netznutzer nur noch die Hälfte der Ineffizienzen tragen müssten.

Die Beschleunigung des Abbaupfades ist auch systematisch sinnvoll, weil dadurch bereits im Basisjahr der letztmals fünfjährigen Regulierungsperiode die Ineffizienzen abgebaut sein müssten.

Die Bundesnetzagentur zieht eine Verkürzung des Abbaupfades von fünf auf drei Jahre in Erwägung, um die Belastungen der Netznutzer durch ineffiziente Kosten der Netzbetreiber zu reduzieren. Die Verkürzung kann auch als Weg hin zu einer Verkürzung der Regulierungsperiode interpretiert werden, wie diese im Tenorentwurf der Rahmenfestlegung RAMEN vorgesehen ist.

Sollte die Bestabrechnung zwischen den Methoden und zwischen den Kostenbasen modifiziert werden?

Vertreter der Branche haben sich im Branchendialog für eine Beibehaltung des Sicherungsmechanismus der Bestabrechnung zwischen Methoden sowie zwischen Kostenbasen (Best-of-Four) ausgesprochen. Diese sei zum einen erforderlich, um den unterschiedlichen Wirkweisen der parametrischen und nicht parametrischen Methoden Rechnung zu tragen. Zum anderen stelle sie sicher, dass Kostenunterschiede der Netzbetreiber, die etwa aus einer unterschiedlichen Altersstruktur der Netze resultierten, nicht zu einer Verzerrung der Effizienzwerte führten.

Im Rahmen der Effizienzwertberechnung wurde in den ersten vier Regulierungsperioden eine Bestabrechnung der vier ermittelten Effizienzwerte - unter Berücksichtigung einer Mindesteffizienz von 60 Prozent - zugunsten der Netzbetreiber angewendet

$$EW^{BO} = \max\{DEA; sDEA; SFA; sSFA; 0,6\}$$

- mit DEA Effizienzwert DEA bei Ansatz tatsächlicher Kapitalkosten
 sDEA Effizienzwert DEA bei Ansatz standardisierter Kapitalkosten
 SFA Effizienzwert SFA bei Ansatz tatsächlicher Kapitalkosten
 sSFA Effizienzwert SFA bei Ansatz standardisierter Kapitalkosten

Dieser Anwendung lag die Idee zugrunde, dass keine der angewandten Effizienzvergleichsmethoden DEA und SFA eindeutig überlegen ist und die Anwendung beider Methoden im Sinne einer Bestabrechnung somit einen weiteren Schutz der Netzbetreiber vor übermäßig hohen Effizienzvorgaben darstellt. Weder die fehlende eindeutige Überlegenheit einer Methode noch der Schutz vor übermäßig hohen Effizienzvorgaben aus der Anwendung der Methoden zwingen allerdings zu einer best of Abrechnung. Auch mit einer Durchschnittsbildung lässt sich sicherstellen, dass die Vorteile der beiden Effizienzvergleichsmethoden zum Tragen kommen. Ebenso schützt auch ein Durchschnitt vor überzogenen Effizienzvorgaben. Die Bundesnetzagentur sieht insofern Gestaltungsspielräume bei der Erreichung der beiden Anliegen.

Die Bundesnetzagentur erwägt, bei der zukünftigen Effizienzwertermittlung eine modifizierte Bestabrechnung anzuwenden, bei der die Vorteile beider Effizienzvergleichsmethoden beibehalten werden, die Kostenparameter jedoch zu gleichen Teilen in den Effizienzwert einfließen.

Auf der Kostenseite sollen zwar beide Kostengrößen berücksichtigt werden (also TOTEX und sTOTEX), jedoch soll keine Kostengröße allein den Effizienzwert bestimmen. So kann sichergestellt werden, dass unterschiedliche Alters- und Abschreibungseffekte weiterhin ausgeglichen werden, es kann jedoch keine der beiden Kostenpositionen als die sachlich „richtige“ oder allein maßgebliche bezeichnet werden. In der Folge schlagen sich individuelle Kostenerhöhungen eher in niedrigeren Effizienzwerten als bisher nieder, wodurch Fehlanreize vermieden werden können.

Analysen der Bundesnetzagentur haben ergeben, dass die Netzbetreiber auch bei einer solchen modifizierten Bestabrechnung weiterhin stark von den bestehenden Sicherheitsmechanismen profitieren, da sich individuelle Kostenerhöhungen weiterhin unterproportional in Effizienzwertverringerungen niederschlagen.

Die modifizierte Bestabrechnung könnte nach folgendem Schema erfolgen:

1. Zunächst werden - wie im derzeitigen System auch - vier Effizienzwerte berechnet (DEA, sDEA, SFA, sSFA).
2. Dann erfolgt eine Mittelwertbildung der DEA-Effizienzwerte mit tatsächlichen und standardisierten Kapitalkosten sowie der SFA-Effizienzwerte mit tatsächlichen und standardisierten Kapitalkosten, d. h. es wird ein arithmetisches Mittel von DEA und sDEA sowie von SFA und sSFA gebildet.

$$EW^{DEA} = \frac{(DEA + sDEA)}{2} \quad \text{und} \quad EW^{SFA} = \frac{(SFA + sSFA)}{2}$$

3. Schlussendlich wird von diesen beiden Mittelwerten der individuell beste Wert für den Netzbetreiber angesetzt.

$$EW_{\text{mod}}^{BO} = \max\{EW^{DEA}; EW^{SFA}; 0,6\}$$

- mit EW^{DEA} Mittelwert der DEA-Effizienzwerte
 EW^{SFA} Mittelwert der SFA-Effizienzwerte

Die Bundesnetzagentur hat auch eine Mittelwertbildung über die Effizienzvergleichsmethoden für die jeweiligen Kostenbasen mit anschließendem Best-of über die Kostenbasen erwogen. Dieser Ansatz könnte allerdings dazu führen, dass keines der Unternehmen im Effizienzvergleich 100 Prozent erreicht. Denn damit wären die 100 Prozent nur solchen Unternehmen zugänglich, die sowohl in der DEA als auch in einer -dann auf 100 Prozent zu skalierenden- SFA, den Bestwert erreichen.

Allerdings würden bei einer Mittelwertbildung über die Effizienzvergleichsmethoden die bestehenden Fehlanreize zu Kostensteigerungen minimiert, da sich individuelle Kostenerhöhungen in höheren (aber immer noch fast ausschließlich unterproportionalen) Effizienzwertverschlechterungen niederschlagen würden.

Ist weiterhin ein Mindesteffizienzwert vorgesehen und wenn ja in welcher Höhe?

Branchenvertreter haben sich für eine Beibehaltung des Mindesteffizienzwertes als Sicherungsmechanismus ausgesprochen.

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, weiterhin einen Mindesteffizienzwert in Höhe von 60 Prozent festzulegen.

Ist die Verankerung eines Effizienzbonus vorgesehen?

Die Branche hat sich mehrheitlich für eine Beibehaltung des Effizienzbonus als Anreizinstrument ausgesprochen. Der Effizienzbonus sei ein zusätzlicher Anreiz für Effizienzsteigerungen, um besonders effizienten Netzbetreibern zusätzliche finanzielle Mittel zur Bewältigung der Energiewende zu gewähren.

Die Verankerung eines Bonus ist von der Bundesnetzagentur bislang nicht vorgesehen. In seiner ursprünglichen Form wurde der Effizienzbonus von der Bundesnetzagentur im Rahmen des Evaluierungsberichts im Zusammenhang mit einer Verkürzung der Regulierungsperioden auf zwei Jahre vorgeschlagen. Durch eine derart deutliche Verkürzung der Regulierungsperioden verringert sich grundsätzlich die Möglichkeit - und damit der Anreiz - Zusatzerlöse durch weitere Effizienzsteigerungen innerhalb der Regulierungsperiode zu generieren. Ein Bonus könnte hier einen entsprechenden Ausgleich schaffen. Dadurch, dass zunächst für eine Übergangsphase eine Regulierungsperiode von fünf Jahren vorgesehen ist, besteht für Netzbetreiber weiterhin die Möglichkeit und der Anreiz, während einer Regulierungsperiode zusätzliche Erlöse durch weitere Kostensenkungen zu generieren.

Können strukturelle Besonderheiten nach dem aktuellen § 15 Absatz 1 ARegV ausreichend abgebildet werden? Gibt es Vorschläge, wie die Behandlung von gebietsstrukturellen Besonderheiten systematisiert geprüft und behandelt werden sollten?

Aus Sicht der Branche ist der bisherige § 15 ARegV auszuweiten, weil er im Hinblick auf die zunehmende Heterogenität der Netzbetreiber zu eng sei. Er solle auch dann greifen, wenn mehrere Netzbetreiber von der gleichen strukturellen Herausforderung betroffen seien, die im Modell nicht abgebildet werde.

Strukturelle Besonderheiten werden aus Sicht der Bundesnetzagentur ausreichend abgebildet. Die bisherige Ausgestaltung des § 15 Absatz 1 ARegV hat sich im Wesentlichen bewährt. Es wird geprüft, ob das Verfahren nach § 15 ARegV als formales Antragsverfahren mit gesonderter Bescheidung erfolgen soll. Das könnte der Beschleunigung und der Rechtssicherheit dienen: Die § 15-Entscheidung könnte separat vom EOG-Beschluss gerichtlich angegriffen werden.

5. Besondere Fragestellungen im Hinblick auf die zukünftige Durchführbarkeit eines Effizienzvergleichs im Gasbereich

5.1. Ausgangslage und regulatorische Schlussfolgerungen

Wo liegen die speziellen Herausforderungen für einen zukünftigen Effizienzvergleich Gas?

Ungefähr ein Drittel der Verteilernetzbetreiber im Regelverfahren hat die Option zur Anpassung der Abschreibungsmodalitäten gemäß KANU 2.0 bereits für 2025 genutzt (vielfach degressive Abschreibung mit Höchstsatz). Insgesamt kommt es zu moderaten Kostenanstiegen mit einzelnen Ausreißern. Eine gewisse Verzerrung mit Blick auf den Effizienzvergleich ist damit für Verteilernetzbetreiber bereits in 2025 in den TOTEX angelegt. Diesbezüglich herrscht Konsens zwischen Branche und Bundesnetzagentur.

Nach derzeitiger Einschätzung der Bundesnetzagentur werden mittelfristig - d. h. nach dem Basisjahr 2025, spätestens aber ab dem darauffolgenden Basisjahr - zusätzlich folgende Aspekte eine zunehmende Relevanz entfalten, die zwar für die Durchführung des Effizienzvergleichs für die fünfte Regulierungsperiode noch keinen maßgeblichen Einfluss haben, danach aber zu unterschiedlich verlaufenden Transformationspfaden bezogen auf Netzbetreiber und Regionen - verstärkt durch voneinander abweichende zeitliche Zielvorgaben auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene für die Dekarbonisierung - führen werden:

Zukünftig wird die Bedeutung von Umwidmungen von Erdgasleitungen im Wesentlichen in Wasserstoffleitungen einschließlich begleitender sogenannter erdgasverstärkender Maßnahmen zur übergangsweisen Aufrechterhaltung der Sicherheit der Erdgasversorgung zunehmen, von denen die Netzbetreiber unterschiedlich stark betroffen sein werden.

Die Bedeutung von Stilllegungen wird mit den kommunalen Wärmeplanungen (Abschluss Mitte 2026 für Kommunen > 100.000 Einwohner bzw. 2028 für Kommunen < 100.000 Einwohner) und den Stilllegungsplänen, die gemäß Gas-Binnenmarktrichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1788) zukünftig zu erstellen sind, zunehmen. Auch hier wird das Ausmaß der Betroffenheit der Netzbetreiber unterschiedlich sein. Zwar ist damit davon auszugehen, dass im Basisjahr 2025 in der Fläche noch keine nennenswerten Stilllegungsrückstellungen mit dem erforderlichen regulatorischen Konkretisierungsgrad vorliegen werden, dies ist jedoch ggf. innerhalb der fünften Regulierungsperiode (voraussichtlich 2028 - 2032) nach heutiger Gesetzeslage nicht auszuschließen.

Welche regulatorischen Schlussfolgerungen hat die Bundesnetzagentur aus den speziellen Herausforderungen für einen zukünftigen Effizienzvergleich Gas gezogen?

Hinsichtlich der vorstehend genannten für den Effizienzbenchmark im Gasbereich bereits bestehenden und zukünftig an Bedeutung gewinnenden Herausforderungen und der Notwendigkeit, diese in Bezug auf die zukünftige Durchführung des Effizienzbenchmarks tiefergehender zu analysieren, besteht grundsätzlich Einigkeit zwischen Branche und Bundesnetzagentur, wie im Rahmen des Branchendialogs am 15. November 2024 deutlich wurde. Die Möglichkeit der Durchführung eines sachgerechten Effizienzbenchmarks wird von der Vereinigung der Fernleitungsnetzbetreiber dabei jedoch deutlich skeptischer eingeschätzt als von den Vertretern der Verteilernetzbetreiber.

Die Bundesnetzagentur hält die Aufrechterhaltung von Effizienzanreizen im Gasbereich auch zukünftig für notwendig, auch im Rahmen eines je nach Netzbetreiber unterschiedlich ausgeprägten Umstellungs- oder Stilllegungspfades. Dabei wird das Budgetprinzip als alleinige Anreizkomponente ohne zusätzliche Instrumente als nicht ausreichend eingeschätzt.

Daher hält die Bundesnetzagentur derzeit einen gesamthaften Effizienzvergleich bisheriger Prägung unter Berücksichtigung notwendiger Modifikationen zumindest für die Gasverteilernetzbetreiber weiterhin für angezeigt, was auch mit Blick auf die Vorgabe eines Effizienzvergleichs für Fernleitungsnetzbetreiber auf europäischer Ebene durch Acer gemäß VO (EU) 2024/1789 angeraten erscheint. Denn ein Verzicht auf einen Effizienzvergleich der Verteilernetzbetreiber wäre vor diesem Hintergrund nur schwer vermittelbar.

Bezüglich der notwendigen Modifikationen wird u. a. bereits kurzfristig die Geeignetheit der bisherigen Ausgestaltung der Standardisierungsrechnung zur Neutralisierung von Kostenverzerrungen durch KANU 2.0 sowie damit zusammenhängend der eventuelle Verzicht auf nicht standardisierte TOTEX tiefergehend zu untersuchen sein. Mittelfristig ist die Anwendung von Potentialparametern oder weiteren Parametern zur Abbildung der Gasnetztransformation näher zu betrachten.

Praktikable und zielführende Alternativen zu einem gesamthaften Effizienzvergleich herkömmlicher Prägung sind derzeit noch nicht erkennbar, wobei die Entwicklung solcher Ansätze weiterbetrieben werden sollte.

Aufgrund der Gasnetztransformation steht gleichwohl die Machbarkeit des Effizienzvergleichs für Gas auf dem Prüfstand. Im Tenorentwurf der Rahmenfestlegung RAMEN wird von der grundsätzlichen Durchführbarkeit eines Effizienzvergleichs für Strom und Gas ausgegangen, für Gas kann jedoch davon abgewichen werden.

Bei einer Fortführung des Effizienzvergleiches Gas erachtet die Bundesnetzagentur begründete methodische Differenzen zum Effizienzvergleich Strom für möglich.

Gemäß dem Tenorentwurf der Rahmenfestlegung können mittels separater Festlegung Kosten aus Rückstellungen für die Stilllegung von Gasversorgungsnetzen im Zusammenhang mit der Gasnetztransformation als volatile Kostenanteile festgelegt werden, einschließlich ihrer Anpassbarkeit im Verlauf einer Regulierungsperiode sowie Regelungen zu Anreizen, die gewährleisten, dass Kosten dabei nur in effizientem Umfang in der Erlösobergrenze berücksichtigt werden.

Nach derzeitigem Erkenntnisstand sind die Netzbetreiber ohne Konzessionsgebiet die einzige nach objektiven Kriterien abgrenzbare Gruppe innerhalb der Verteilernetzbetreiber im Regelverfahren. Weitere nach objektiven Kriterien abgrenzbare Gruppen sind derzeit nicht bekannt. Zukünftig ist mittel- bis langfristig jedoch nicht auszuschließen, dass weitere objektiv abgrenzbare Gruppen durch die Gasnetztransformation entstehen werden. Wie oben bereits erwähnt, wurde schon auf dem Branchendialog am 15. November 2024 ein Vertiefungstermin angeregt, um sich diesbezüglich mit der Branche auszutauschen (siehe Abschnitt 4.1).

Vor dem Hintergrund der Vereinfachung und Beschleunigung, die für die Regulierungsprozesse angestrebt werden, darf sich für den Effizienzvergleich zumindest in Summe keine Erhöhung der Komplexität ergeben.

5.2. Gutachten

Worin besteht die Aufgabenstellung des im September 2024 an ein Konsortium um Frontier Economics vergebenen Gutachtens für den Effizienzvergleich im Gasbereich?

Das Gutachten soll Empfehlungen zur zukünftigen Anwendbarkeit und Ausgestaltung eines Effizienzvergleichs der Gasverteilernetzbetreiber aussprechen.

Im Einzelnen soll eine fundierte Einschätzung erarbeitet werden, ob der Effizienzvergleich der Gasverteilernetzbetreiber in seiner derzeit bestehenden rechtlichen und faktischen Ausgestaltung, wie er für die Effizienzwertermittlung der vierten Regulierungsperiode (2023 – 2027) zur Anwendung gekommen ist, in Aussicht der anstehenden, unterschiedlich verlaufenden Transformationsprozesse zukünftig weiterhin anwendbar ist. Dabei sind auch die im letzten Effizienzvergleich (für die vierte Regulierungsperiode) ermittelten Kostentreiber auf ihre weiterhin gegebene Belastbarkeit konzeptionell zu prüfen. Es soll zwischen einem kurz- bzw. mittelfristigen Zeithorizont und einem langfristigen Zeithorizont unterschieden werden.

Auch ist die Frage zu beantworten, inwiefern es mit Blick auf die Erreichbarkeit der Effizienzvorgaben sachgerecht ist, wenn Effizienzwerte auf Grundlage einer statischen Basisjahrbetrachtung ermittelt werden und dann mit Zeitverzögerung in der auf das Basisjahr folgenden Regulierungsperiode wirken, in der sich die Aufwands- und Vergleichsparameter und deren Relationen dann aber im Vergleich zum Basisjahr erheblich verändern können.

Sofern der Effizienzvergleich in seiner bestehenden Ausgestaltung zukünftig nicht mehr anwendbar sein sollte, ist dieser – wenn möglich – entsprechend weiterzuentwickeln, um die Anwendbarkeit wiederherzustellen.

Das Ergebnis der Analysen soll mittels eines Prüfrasters illustriert werden, welches Ansätze aufzeigt, mit deren Anwendung das Ergebnis transparent und nachvollziehbar abgeleitet werden kann. Ein solches Prüfraster soll für die Bundesnetzagentur in Zukunft ein wesentliches Hilfsmittel sein, um die notwendige Einschätzung vor Beginn einer Regulierungsperiode vorzunehmen.

Weiterhin sollen alternative Möglichkeiten zur Effizienzbeurteilung im Rahmen einer Materialsammlung skizziert werden.

Es soll darüber hinaus geprüft werden, ob die für Verteilernetzbetreiber gewonnenen Erkenntnisse auch auf Gasfernleitungsnetzbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 5 EnWG übertragbar sind. Die Ergebnisse des Gutachtens liegen nach derzeitigem Planungsstand Ende Februar 2025 vor und finden Eingang in den Konsultationsentwurf der Methodenfestlegung.

Klarstellend ist abschließend festzuhalten, dass - sollte das Gutachten die Durchführbarkeit eines Effizienzvergleichs für weiterhin möglich halten - die Durchführbarkeit endgültig erst mittels der konkreten Daten festgestellt werden kann, welche für den nächsten Effizienzvergleich voraussichtlich frühestens Anfang 2027 vorliegen werden.

5.3. Effizienzvergleich für Fernleitungsnetzbetreiber

Welche Rolle werden der zukünftig von Acer durchgeführte Effizienzvergleich sowie der bisherige nationale Effizienzvergleich spielen?

Die Vereinigung der Fernleitungsnetzbetreiber äußerte sich kritisch sowohl zum nationalen als auch zum internationalen Benchmark (so im Branchendialog am 15. November 2024). Falls die Kosten des nationalen Effizienzvergleichs seinen Nutzen überwögen, erscheine während der Transformationsphase eine stärker kostenorientierte Regulierung (ohne Effizienzvergleich) sachgerecht. Alternativen zum derzeitigen Effizienzvergleich existierten, seien aber teilweise ebenfalls mit erheblichen Schwächen behaftet. So wiesen europäische Effizienzvergleiche alle Probleme nationaler Effizienzvergleiche auf. Darüber hinaus lieferten sie aufgrund der noch immer kleinen Stichprobe bei deutlich stärkerer Heterogenität zwischen den Netzbetreibern keine belastbaren Ergebnisse und litten unter mangelnder Datenqualität, eingeschränkter Transparenz und erhöhtem Regulierungsaufwand.

In der Neufassung der Gasbinnenmarktverordnung (VO (EU) 2024/1789) wird in Artikel 19 Absatz 2 Acer zur Durchführung eines internationalen Effizienzvergleichs der Fernleitungsnetzbetreiber ermächtigt. Dieser soll drei Jahre nach Inkrafttreten (d. h. erstmals im August 2027), danach alle vier Jahre - unter Berücksichtigung von Datenschutzbelangen - veröffentlicht werden, dabei sind die Daten von den nationalen Regulierungsbehörden und Fernleitungsnetzbetreibern bereitzustellen. Der Vergleich und die nationalen Gegebenheiten sind von den nationalen Regulierungsbehörden bei der Festlegung der Erlösobergrenzen zu berücksichtigen. Ein nationaler Effizienzvergleich ist ergänzend zulässig. Der Tenorentwurf der Rahmenfestlegung RAMEN enthält eine entsprechende Kann-Vorschrift. Nähere Regelungen erfolgen gemäß diesem Entwurf durch die Methodenfestlegung zum Effizienzvergleich.

Nach derzeitiger Einschätzung der Bundesnetzagentur werden die Ergebnisse des durch Acer durchgeführten Effizienzvergleiches zumindest durch die Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten flankiert werden müssen. Auch ein nationaler Effizienzvergleich erscheint derzeit nicht ausgeschlossen, was sich auch daraus ergibt, dass das Basisjahr des internationalen nicht mit dem des nationalen Effizienzvergleiches übereinstimmen wird. Ein nationaler Effizienzvergleich kann gerade im Hinblick auf die notwendige Flankierung des von Acer zu erstellenden Effizienzvergleichs wichtige Argumente liefern.

Die mit der konkreten Ausgestaltung einer Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten verbundenen Fragen sowie die Frage einer Durchführung eines nationalen Effizienzvergleiches sind nicht Gegenstand des o. g. Gutachtens. Dort wird jedoch die Frage beantwortet, ob und inwieweit die Ergebnisse für die Verteilernetzbetreiber auf die Fernleitungsnetzbetreiber übertragbar sind.