Finale Festlegungen im NEST-Prozess

29. Oktober 2025

NEST-Paket der Bundesnetzagentur ist ausgewogen und zukunftsorientiert

Die Bundesnetzagentur hat seit Februar 2024 den neuen Rahmen der Anreizregulierung entwickelt und intensiv konsultiert. Die finalen Entwürfe der Festlegungen zu den Verfahren RAMEN Strom und RAMEN Gas sowie StromNEF und GasNEF werden in Kürze an den Länderausschuss der Bundesnetzagentur übermittelt. Der Länderausschuss wird in seiner Sitzung vom 13. November 2025 darüber befinden, ob er zu den Verfahren sein Benehmen herstellen wird. Sollte der Länderausschuss sein Benehmen nicht herstellen, muss sich die Bundesnetzagentur mit den Begründungen aus der Stellungnahme der Landesregulierungsbehörden auseinandersetzen.

Die Festlegungen zur konkreten Ausgestaltung des Effizienzvergleichs, des Produktivitätsfaktors und zur Kapitalverzinsung werden Mitte November übermittelt. Aussagen, die sich auf diese Festlegungsverfahren beziehen, stehen daher unter dem Vorbehalt, dass sich in der Zwischenzeit keine neuen Erkenntnisse ergeben.

Die Festlegungen aus dem NEST-Prozess sollen zum Ende des Jahres 2025 in Kraft treten und bilden die Grundlage für die Kostenprüfungen im Gas- und Strombereich, die 2026 bzw. 2027 beginnen und die Grundlage für die anstehende 5. Regulierungsperiode ab 2028 bzw. 2029 bilden werden.

Die an den Länderausschuss zu übermittelnden Festlegungen enthalten ein ausgewogenes, im Einzelnen fachlich gut begründetes und zukunftsorientiertes Gesamtkonzept der Kostenregulierung für die Stromverteilernetzbetreiber sowie für die Gasverteiler- und Gasfernleitungsnetzbetreiber („Netzbetreiber“).

Die Netzbetreiber erhalten ein Höchstmaß an Investitionssicherheit und gute Bedingungen für die Transformation. Der Kostenanstieg für die Verbraucher wird auf das effiziente und notwendige Maß begrenzt.

Im Kern wird der bisherige Regulierungsansatz weitergeführt und modernisiert. Nach einer Übergangsperiode werden wir durch die Verkürzung der Regulierungsperiode von fünf auf drei Jahre aktueller und schneller werden. Schon jetzt wird die Kostenprüfung deutlich entschlackt und vereinfacht. Parallel dazu wird der Satz der Eigenkapitalverzinsung angesichts der anstehenden Aufgaben spürbar angehoben. Gleichzeitig werden wir die Effizienzanforderungen ebenfalls anheben, womit auch den Belangen der Netznutzer Rechnung getragen wird. Und Ende 2025 werden wir die Einführung des neuen Qualitätselements der Energiewendekompetenz als Entwurf vorstellen.

Änderungen gegenüber den Festlegungsentwürfen aus Sommer 2025

Dieses Konzept ist im Grundsatz schon zu Beginn des Jahres 2025 vorgestellt und im Juno in Festlegungsentwürfen konkretisiert worden. Die Bundesnetzagentur hat die zu den Festlegungsentwürfen eingegangenen Stellungnahmen nochmals intensiv ausgewertet. In der Gesamtabwägung wird sie gegenüber dem Stand aus dem Sommer insbesondere an folgenden Punkten Änderungen vornehmen:

- Auch die **Stromverteilernetzbetreiber im vereinfachten Verfahren** können nun – im Gleichlauf zu den Stromverteilernetzbetreibern aus dem Regelverfahren – bei einer anwachsenden Versorgungsaufgabe in der anstehenden Regulierungsperiode über fünf Jahre eine **Anpassung ihrer Betriebskosten** erhalten (also z.B. für Personal und Digitalisierung). Dies erhöht die erwarteten Erlöse der Stromverteilernetzbetreiber damit auch im vereinfachten Verfahren – und damit die Gesamtkosten für die dort angeschlossenen Netznutzer – um ca. 2,0 %. Dies entspricht ca. 380 Mio. € im Jahr für die Stromverteilernetzbetreiber im Regelverfahren und vereinfachten Verfahren. Die Bundesnetzagentur sieht zwar weiterhin den mit der Ausweitung einhergehenden zusätzlichen administrativen Aufwand, aber in der Gesamtabwägung stellt sie diese Bedenken zurück, da es zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch die Netzbetreiber im vereinfachten Verfahren in der kommenden fünfjährigen Regulierungsperiode von einer sich ändernden Versorgungsaufgabe betroffen sein können. Landesregulierungsbehörden wie auch Netzbetreiber erachten den damit einhergehenden Aufwand für angemessen und das Verfahren für umsetzbar.
- Die **Mindesteffizienz beim Effizienzvergleichsverfahren** wird von 60 % auf 70 % angehoben. Die maximal abzubauende Ineffizienz wird durch diese Maßnahme begrenzt, insofern ergibt sich für die Netzbetreiber hierdurch eine zusätzliche Absicherung. Gleichzeitig entfällt damit der bürokratische Aufwand anderenfalls zu erwartender Härtefallanträge.
- Bei der Festlegung zur pauschalen Kapitalkostenvergütung ist eine **Modifikation für die Bestimmung der Fremdkapitalkomponente** vorgesehen. Hier wird nun geregelt werden, dass eine stärkere Gewichtung von "Zins"-Jahren erfolgt, wenn in diesen Jahren eine signifikant hohe Investitionstätigkeit zu verzeichnen war. Die Gewichtung soll vor Beginn der Regulierungsperiode und für alle Netzbetreiber auf Grundlage von Branchendaten einheitlich erfolgen. Mit dieser Anpassung soll berücksichtigt werden, wenn das Bestandsanlagevermögen nicht gleichmäßig über die letzten Jahre aufgebaut wurde, sondern bspw. mit einer im Zeitablauf ausgeprägten Investitionsdynamik. Die Fremdkapitalzinssätze dieser Jahre sollen dann mit einem stärkeren Gewicht in den Durchschnitt eingehen. Die Bundesnetzagentur folgt hier einem Ansatz, der u.a. vom VKU eingebracht wurde. Durch eine solche Modifikation würde bei entsprechendem tatsächlichen Investitionsverhalten bis zur nächsten Regulierungsperiode der Satz der Fremdkapitalverzinsung in der kommenden Regulierungsperiode deutlich größer.
- Für den **Zugang zum vereinfachten Verfahren** wird als neues Kriterium die angepasste Erlösobergrenze verwendet werden. Gegenüber dem geprüften Ausgangsniveau der Vorperiode werden mit der angepassten Erlösobergrenze die aktuellsten Anpassungen der Kostenstruktur berücksichtigt. Netzbetreiber im Regelverfahren sollen dabei eine Marktabdeckungsquote von 90 % für die Stromverteiler- bzw. 84 % für die Gasverteilernetzbetreiber erreichen. Nach Einschätzung der BNetzA würden – so sich an der Netzbetreiberstruktur nichts gravierend ändert – damit nur unwesentlich mehr (ca. 10) Netzbetreiber im Regelverfahren sein als derzeit. Gleichzeitig würde sichergestellt, dass sich die Zugehörigkeit zum Regelverfahren tatsächlich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und einer objektiven, leicht prüfbaren Größe richtet.

NEST-Paket stellt Zielerreichung der Regulierung sicher:

Die im NEST-Paket vorgesehenen Regelungen stellen in ihrer Gesamtheit die Zielerreichung des Regulierungssystems sicher. Für die Investitionen der Netzbetreiber in die Transformation des Energiesystems...

- ... erhalten alle Netzbetreiber über den Kapitalkostenaufschlag die Mittel für jede neue Investition im Voraus auf Plankostenbasis und mit aktuellen Fremdkapitalzinsen.
- ... tragen die Netzbetreiber durch das Regulierungskonto keinerlei Mengenrisiko – zulässige Erlöse werden immer erwirtschaftet, unabhängig von der tatsächlichen Netznutzung.
- ... wird der Eigenkapitalzinssatz schon wegen des gestiegenen internationalen Zinsniveaus ansteigen. Zusätzlich werden wegen einer von der Bundesnetzagentur geänderten Methodik zur Ermittlung des Eigenkapitalzinssatzes die Erlöse der Stromverteilernetzbetreiber strukturell um ca. 1,2 % ansteigen. Dieser Effekt entspricht im Durchschnitt etwa 215 Mio. € zusätzlich pro Jahr bzw. über einer Milliarde € zusätzlich für die kommende Regulierungsperiode.
- ... nehmen wir den Netzbetreibern durch die Dynamisierung der Fremdkapitalzinsen für Neuinvestitionen die Risiken der nötigen Finanzierung. Durch die pauschale Vergütung der Kapitalkosten (WACC-Modell) mit Quoten von 40 % Eigenkapital und 60 % Fremdkapital können Netzbetreiber ihre Finanzierung optimieren und den Leverage-Effekt nutzen. Hierdurch entstehen neue Einnahmemöglichkeiten. Investoren wird es mit der Umstellung auf das international anerkannte WACC-System leichter gemacht, das System zu verstehen.
- ... wird die Gewerbesteuer weiterhin auf kalkulatorischer Grundlage anerkannt. Sie wird also auch dann in den Kosten berücksichtigt, wenn sie beispielsweise im kommunalen Querverbund gar nicht anfällt.
- ... können Netzbetreiber weiterhin Renditen erwirtschaften, die über die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung hinausgehen. Diese sollen aber durch echte Effizienz- und Produktivitätsfortschritte begründet sein.

Im Interesse von Haushalten, Gewerbe und Industrie wird ...

- ... die Effizienzermittlung nach vier Regulierungsperioden in der Anreizregulierung moderat verstärkt. Die Ineffizienz wird künftig nicht mehr als „Best-of-four“ aus vier Berechnungen ermittelt. „Best-of-four“ folgt keiner wissenschaftlich verankerten Anforderung und lässt sich als „Worst-of-four“ für die Netznutzer übersetzen. Auch die Skalierung der Werte aus der SFA wird aus methodischen Gründen nicht fortgeführt.
- ... die Ineffizienz in drei Jahren bis zum nächsten Basisjahr abgebaut, so dass nur effiziente Kosten in die dann folgende Periode eingehen.
- ... erstmals die Unternehmensperformance im Bereich der Energiewendekompetenz und Digitalisierung gemessen. Unabhängig von ihrem Standort sollen Netznutzer ein möglichst gutes Angebot nutzen können – sie können schließlich ihren Netzbetreiber nicht wechseln. Netzbetreiber erhalten die Möglichkeit, sich über ihre Best-practices auszutauschen. Die Qualitätsregulierung soll auch die Aus- und Weiterbildungsanstrengungen der Netzbetreiber umfassen können. Die Daten zur Energiewendekompetenz werden veröffentlicht.
- ... die doppelte Inflationierung der Kapitalkosten und der volatilen Kostenanteile sowie die doppelte Verzinsung von Anlagen im Bau nicht mehr fortgesetzt.

Einwände der Branche treffen nicht zu

- Seitens der Netzbetreiber wurde im Prozess gefordert, die Änderung des Verbraucherpreisindex auf einer Planbasis in die Erlösobergrenzenbestimmung einzubeziehen. In der Festlegung

ist jedoch weiterhin vorgesehen, die Anwendung des Verbraucherpreisindex im Sinne des Basisjahrprinzips vorzunehmen. Durch strategische Kostenverlagerungen in das Basisjahr erzielen Netzbetreiber bereits einen Inflationsausgleich.

- Die Netzbetreiber tragen vor, die Änderungen beim Effizienzvergleich würden zu erheblichen Zusatzrisiken führen. Tatsächlich aber wird der Effizienzvergleich weiterhin robust abgesichert. Es wird auch zukünftig zwei unterschiedliche Methoden zur Messung der Effizienz geben, Ineffizienzen können über drei Jahre abgebaut werden, statt sofort in Abzug gebracht zu werden. Unternehmen im vereinfachten Verfahren kennen ihren Wert sogar schon im Basisjahr und haben damit weiterhin fünf Jahre Abbaupfad. Es gibt eine garantierte Untergrenze für den Effizienzwert – ab der kommenden Regulierungsperiode von 70 %.
- Die behauptete systematische Verschlechterung im Effizienzvergleich durch neu in den Vergleich aufgenommene Netzbetreiber ist unzutreffend. Die hinzutretenden, kleinen Netzbetreiber sind nicht durchweg ineffizienter als die vorhandenen Netzbetreiber. Schon deshalb kann ein "Sogeffekt" zu Lasten der größeren Netzbetreiber methodisch ausgeschlossen werden. Bei Änderungen der Versorgungsaufgabe und der Netzbetreiberzusammensetzung im Effizienzvergleich wird das Modell angepasst. Unabhängig davon wird sich die Anzahl der Teilnehmer am Effizienzvergleich nicht wesentlich ändern.
- Die Branche fordert, dauerhaft bei einer fünfjährigen Regulierungsperiode zu bleiben. Tatsächlich wird die Dauer der anstehenden Regulierungsperiode ausnahmsweise nochmals auf fünf Jahre festgelegt. Die neue Regulierung enthält viele Vereinfachungen. Ob ein Bürokratieabbau gelingt und ob die geplanten Vereinfachungen ausreichen, um 2033 auf eine dreijährige Regulierungsperiode zu wechseln, wird 2030 evaluiert. Die Landesregulierungsbehörden werden in diesen Prozess einbezogen.

Die BNetzA schaut auf das Gesamtbild

- Die Anpassungen aus dem NEST-Prozess führen für die Stromverteilernetzbetreiber zu einem **Erlöszuwachs von ca. 1,4 % in der 5. Regulierungsperiode**.
- Seit Jahren liegt die **handelsrechtliche Eigenkapitalrendite** deutlich über der regulatorischen Rendite – in 2024 bei den Stromverteilernetzbetreibern im Durchschnitt bei 14 %. Im Gasbereich ergibt sich ein ähnlicher Befund, mit noch etwas höheren Renditen.
- **Gasnetzbetreiber** stehen ebenfalls vor einer erheblichen Transformationsaufgabe. Hier sehen die Festlegungsentwürfe die Fortschreibung der Regelungen aus der KANU 2.0 Festlegung vor. Außerdem können -anders als in der 4. Regulierungsperiode- Kosten für die Bildung von Rückstellungen für die Stilllegung von Gasnetzen künftig als KAnEu (Kostenanteile, die nicht dem Effizienzvergleich unterliegen) ausgestaltet werden. Mit diesen beiden Regelungen wird den Gasnetzbetreibern ein strukturelles wirtschaftliches Risiko genommen, was einen erheblichen wirtschaftlichen Vorteil für die Betreiber mitbringt.
- Die Bundesnetzagentur hatte bereits weit im Vorfeld des eigentlichen Verfahrens **Beteiligung ermöglicht**. Das förmliche Verfahren sah nochmals umfangreiche Beteiligungs- und Konsultationsmöglichkeiten vor. Transparenz und Überprüfbarkeit wurden nochmals bewusst erhöht, indem Diskussionen öffentlich in zahlreichen Workshops geführt wurden. So sind in Summe ca. 25 Expertenanhörungen oder andere Austauschformate durchgeführt worden, bei denen in den meisten Fällen eine Zuschaltung per Videokonferenz möglich war.
- Die Bundesnetzagentur muss neben der Perspektive der Netzbetreiber stets die Perspektive der Netznutzer im Auge behalten. Jeder Euro mehr Erlösobergrenze für Netzbetreiber ist ein Euro mehr Kosten bei den Verbrauchern. Die Entscheidungen im NEST-Paket sind fachlich gut abgesichert, ausgewogen und zukunftsorientiert. Mit ihnen wird ein attraktives Umfeld für Investitionen geschaffen und werden die Kosten auf das notwendige Maß begrenzt.