Berlin, Dortmund, Bayreuth, Stuttgart 24.07.2025

GEMEINSAME STELLUNGNAHME DER 4 ÜNB ZUM ZUM BNETZA-EXPERTENAUSTAUSCH AM 23. JUNI 2025 ZUM THEMA „EFFIZIENZINSTRUMENTE UND FORSCHUNG & ENTWICKLUNG“

Generelle Anmerkungen zu Effizienzanreizen bei ÜNB

Die 4ÜNB bedanken sich für die Möglichkeit, sich früh in die Diskussion um Effizienzinstrumente einbringen zu können. Nach unserem Verständnis soll bereits im Vorfeld der künftigen Rahmenfestlegung ein fachlicher Austausch über einzelne Methoden stattfinden, damit bereits auf dieser obersten Ebene ein entsprechender Werkzeugkasten in der Festlegung angelegt werden kann, der im weiteren Prozess weiter ausdefiniert wird. Dieses Vorgehen halten wir im Grundsatz für sinnvoll, möchten aber betonen, dass die jeweiligen Methoden auch schon im Vorfeld einer kritischen Analyse unterzogen werden sollten. Methoden, die absehbar die Anforderungen zum Einsatz für regulatorische Zwecke nicht erfüllen können, sollten entsprechend auch in der Rahmenfestlegung nicht angelegt werden.

Die zentrale Herausforderung der ÜNB liegt in der Beschaffung des nötigen Kapitals, insbesondere des nötigen Eigenkapitals, zur Sicherstellung der Finanzierung des erforderlichen Netzausbaus. Angesichts einer im internationalen Vergleich außerordentlich niedrigen Eigenkapitalverzinsung gerät die Bereitschaft auf Seiten der Investoren neues oder zusätzliches Eigenkapital bereitzustellen immer stärker unter Druck. Folglich ist es für Investoren von zentraler Bedeutung, dass die ÜNB verlässlich in die Lage versetzt werden, ihre vergangenen und zukünftigen laufenden Kosten vollständig zu decken sowie getätigte Investitionen vollumfänglich zu refinanzieren. Die Finanzierbarkeit des anstehenden Investitionsprogramms wird nur möglich sein, wenn sich die regulatorischen Rahmenbedingungen wesentlich verbessern und mögliche Verbesserungen auf der einen Seite (Umstellung auf jährliche Kostenregulierung) nicht durch erhöhte Risiken an anderen Stellen konterkariert werden.

Wenn Investoren damit rechnen müssen, dass entstehende Kosten nicht gedeckt werden, und schlimmstenfalls rückwirkende Kürzungen bezogen auf Kosten früherer Jahre zu befürchten sind, wird die Renditeerwartung und damit die Investitionsbereitschaft signifikant beeinträchtigt.

Gleichsam verlangen Investoren in dieser besonderen Situation allein aufgrund des Umfangs der Ausbau- und Investitionsverpflichtungen bei gleichzeitig knappen Kapitalressourcen nach einer effizienten Mittelverwendung. So steht jedes einzelne Investitionsvorhaben unter der strengen Anforderung, jeweils die ressourcenschonendste Form der Umsetzung zu wählen, die gleichzeitig noch eine Erfüllung der energierechtlichen Vorgaben erlaubt. Von der BNetzA geäußerte Bedenken, die ÜNB würden Formen der Projektumsetzung oder der Leistungserbringung wählen, die deutlich über die Anforderungen zur Erfüllung

energierechtlicher Vorgaben hinausgehen, entsprechen nicht der Realität, in der aktuell buchstäblich jeder ausgegebene Euro, vor allem gegenüber Eigenkapitalgebern, begründet werden muss.

Wenn in dieser Situation einseitige Kürzungsmechanismen angelegt werden oder Effizienzinstrumente vorgeschlagen werden, die absehbar keinen sachgerechten Vergleich erlauben, dann sind die daraus resultierenden Risiken für Investoren nicht mehr kalkulierbar und damit auch nicht tragbar. Der Vorteil, der in der aktuellen Wachstumsphase durch das Modell des jährlichen Abgleichs im Hinblick auf unweigerliche Kostensteigerungen geschaffen wurde, würde unmittelbar durch unkalkulierbare Risiken wieder zunichte gemacht.

Aus diesem Grund sind auf der Ebene des künftigen Regulierungsrahmens zunächst klare Prinzipien und Grenzen zu formulieren, die Sicherheit für Netzbetreiber und Investoren schaffen, damit in dieser aktuell sehr sensiblen Phase der Energiewende gerade nicht die Finanzierungsfähigkeit leidet.

Solche Vorgaben fanden sich teilweise bereits im EnWG 2005 und sind seit der EnWG-Novelle 2023 ausschließlich aufgrund der kompetenziellen Vorgaben des EuGH-Urteils im Gesetz abgeschwächt (vgl. insbesondere § 21a EnWG). Da ihr materieller Gehalt jedoch unumstritten ist, ist es in der neuen administrativen Regulierung Aufgabe der BNetzA diese Grenzen auf der obersten Festlegungsebene verbindlich festzusetzen.

Im Hinblick auf die Effizienzvorgaben ist in erster Linie der Grundsatz der Erreich- und Übertreffbarkeit zu erfüllen. Mechanismen, die ein maximales Ergebnis von 100 % ermöglichen, erzeugen ein asymmetrisches reines Risiko und bieten gerade kein Übertreffbarkeit. Hier wäre jeweils ein symmetrischer positiver Anreiz zu schaffen. Ebenso an der Übertreffbarkeit fehlt es bei Instrumenten, die in der Vergangenheit getätigte Dispositionen nachträglich mit Abzügen belegen. Typischerweise liegt hier gerade keine Beeinflussbarkeit der Kosten mehr vor und auch in Wettbewerbsmärkten findet eine solche Rückwirkung durch Konkurrenz nicht statt.

Dazu sind nur Vergleiche in Bereichen sinnvoll, in denen auch die strukturellen und exogen an das Netz herangetragenen Umstände identisch oder vergleichbar sind. Dies ist typischerweise nicht der Fall: Kein Projekt in Deutschland – weder Umbauten im Bestand, noch Neubauten – werden auf der grünen Wiese geplant und konfiguriert und sind daher erst recht nicht zwischen den ÜNB vergleichbar. Modelle, die dies unterstellen, sind daher abzulehnen.

Darüber hinaus ist eine methodische Robustheit der Verfahren zu verlangen. Zum einen haben die Ansätze einem *nachgewiesenen* Stand der Wissenschaft zu entsprechen. Zum anderen sollten leichte Modifikationen des Modells nicht zu überproportionalen Änderungen der Ergebnisse führen können.

Anhand dieser allgemeinen und wesentlichen Kriterien, aber auch an spezifischen Anforderungen lassen sich die vorgeschlagenen Instrumente auch schon auf abstrakter Ebene bewerten.

Anmerkungen zu Partialbenchmarks

Beim Partialbenchmark würde der Fokus auf vergangenheitsbezogenen Daten und damit auf bereits getroffenen Dispositionen liegen. Durch Ein- oder Mehrjahresvergleiche von spezifischen Teilbereichen der operativen Kosten, z. B. Instandhaltungsaufwand, würden die ÜNB untereinander verglichen werden. Unterschiedliche Kostenhöhen treten zwischen den ÜNB unweigerlich auf und liegen in einer Vielzahl struktureller Unterschiede der einzelnen Unternehmen begründet.

Zudem können externe Einflüsse, Interdependenzen verschiedener Kostenarten (z. B. Personal und Fremdleistungen) oder unterschiedliche Kostenstrukturen die Ergebnisse verzerren, was die Aussagekraft des Partialbenchmarkings beeinträchtigen und nicht die tatsächliche Effizienz oder Leistungsfähigkeit widerspiegeln würde. Auch aufgrund variierender Unternehmensgrößen oder Marktdynamiken sind Unterschiede unvermeidbar. Diese Heterogenität führt dazu, dass isolierte Betrachtungen bei Partialbenchmarks zu ungenauen Vergleichen führen könnten und nicht sachgerecht anwendbar sind. Insbesondere muss die Autonomie der ÜNB gewahrt und die organisationsrechtlichen Freiheiten gewährleistet bleiben. Eine potenzielle Vergleichsmethodik müsste robust sein und wissenschaftliche Standards berücksichtigen, um die Integrität und Zuverlässigkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. In den Vorschlägen zu den Partialbenchmarks der BNetzA sehen die 4ÜNB methodische Schwächen (begrenzter Fokus, Verzerrungen durch fehlende Kontextfaktoren, unterschiedliche Methodiken der Datenerfassung, keine Ableitung von spezifischen Kennzahlen möglich bei geringer und insbesondere heterogener Vergleichsmenge) sein. Besonders kritisch ist hier die geringe Vergleichsmenge bei den ÜNB.

Die Nachweispflicht für die Vergleichbarkeit sowie die Beweispflicht einer möglichen Ineffizienz liegt dabei bei der Regulierungsbehörde. Ihr wird jedenfalls nicht genüge getan, indem durch einfache Zeitreihen- oder Inter-ÜNB-Vergleiche eine pauschale Ineffizienz unterstellt wird.

Die ÜNB sehen darüber hinaus das Risiko, dass Effizienzvorgaben auf Basis von Partialbenchmarks schwer erreichbar und keinesfalls übertreffbar sind (entgegen der Vorgabe des § 21a EnWG). Sollte jeweils das Unternehmen mit den geringsten Kosten für eine Position als Ziel-Benchmark gelten, so können die anderen Unternehmen maximal diesen Wert erreichen. Damit ist kein Bonus erzielbar, sondern es besteht lediglich das Risiko einer Kostenkürzung. Insbesondere wenn mehrere Kostenpositionen miteinander verglichen werden, folgt fast schon zwangsläufig, dass (aufgrund von unternehmensindividuellen Unterschieden) im Ergebnis bei jedem ÜNB eine vermeintliche Ineffizienz

identifiziert wird und kein Unternehmen auf insgesamt 100 % kommt. Die BNetzA hat im Branchenworkshop am 23. Juni 2025 selbst anerkannt, dass das Risiko bei partiellen Betrachtungen dem Risiko bei einer gesamthaften (Budget-)Betrachtung deutlich überwiegt. Es ist insbesondere sicherzustellen, dass partielle Effizienzvorgaben auch übertreffbar sind, da aus diesem Instrument ansonsten einseitig Risiken resultieren.

Anmerkungen zur Prozesskostenrechnung

Die mögliche Einführung einer Prozesskostenrechnung für regulatorische Effizienzprüfungen sehen die 4ÜNB vor dem Hintergrund der eingangs beschriebenen Risikobetrachtung als äußerst kritisch.

Prozesskosten sagen grundsätzlich nichts über die Effizienz eines Unternehmens aus, da sie stets in Relation zur Versorgungsaufgabe eines Netzbetreibers und zu den individuellen Gegebenheiten des Netzgebiets gesetzt werden müssen. Dazu wären umfangreiche Normierungen der Netzbetreiberaufgaben erforderlich, um aussagekräftige, übertreffbare und auch aus externer Investorenperspektive tragbare Benchmarking-Ergebnisse zu erzielen und deren Umsetzbarkeit zu gewährleisten. Die Sicherstellung einer Übertreffbarkeit der Effizienzvorgaben sehen wir dabei als unbedingt erforderlich an, da eine ausschließliche Orientierung am Abbau von Kosten zu kurz greift und die Gefahr einer Fehlsteuerung birgt.

Insbesondere die unzureichende Vergleichbarkeit der Kostenstrukturen stellt eine Herausforderung dar, die in der Praxis nicht hinreichend auflösbar sein wird. Würden beispielsweise Kosten der Instandhaltung und der IT betrachtet, macht es einen erheblichen Unterschied, ob Leistungen beim einen ÜNB gemäß der unternehmensindividuellen Bilanzierungsgrundsätze als OPEX im Betriebsaufwand erfasst werden oder beim anderen ÜNB als Anschaffungs-/ Herstellungskosten ins Sachanlagevermögen aktiviert werden. Ebenso haben Altersstrukturen der Assets, Kapitalintensität, Größenunterschiede, technische Anforderungen, geographische Gegebenheiten, um nur wenige der relevanten Einflussgrößen zu nennen, erheblichen Einfluss auf Kostenstrukturen und lassen sich weder eliminieren noch ansatzweise normieren.

Auch die Vergleichbarkeit der Prozesse selbst, welche sich zwischen den ÜNB teils erheblich unterscheiden und somit unweigerlich zu variierenden Kosten führen, stellt eine kaum lösbare Herausforderung dar. Eine durch die BNetzA vorzunehmende Normierung der Prozesse wäre höchst subjektiv. Fehlerhafte Normierungen würden unweigerlich zu falschen Ergebnissen führen. Gleichzeitig würde die Gefahr bestehen, dass durch eine Vorgabe vermeintlich idealtypischer Prozesse, Innovationen oder individuelle betriebliche Verbesserungen verhindert werden.

Hierbei scheint auch die angestrebte Auswahl einzelner Prozesse zur Analyse problematisch, insbesondere hinsichtlich der Abgrenzbarkeit von Kosten zu anderen Prozessen, da durch eine zu enge

Betrachtungsweise unweigerlich Synergieeffekte unterbunden werden, welche anderenfalls systembedingt zur Kostenoptimierung beitragen würden. Darüber hinaus bindet die Einführung und kontinuierliche Anpassung einer Prozesskostenrechnung, erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen, sowohl auf Seiten der Netzbetreiber, als auch auf Seiten der BNetzA. Das Aufgabenspektrum der ÜNB war rückblickend und wird auch ausblickend ständigen Veränderungen unterworfen sein, sodass die Prozesse permanent überprüft, neu definiert und neu abgegrenzt werden müssten. Dabei ist zudem, wie auch bisher schon, nicht sichergestellt, dass alle ÜNB von allen Aufgaben im gleichen Umfang betroffen sein werden. Diese Veränderungen würden ein permanentes Risiko aus Sicht der ÜNB und ihrer Investoren darstellen, sodass die wirtschaftliche Planbarkeit und damit auch die Freiheit unternehmerischer Entscheidungen erheblich eingeschränkt wären.

In der Praxis werden Prozesskostenzuordnungen immer auf Schätzungen oder hilfsweisen Schlüsselungen beruhen, da exakte Zeit- und Mengendaten selten in ausreichender Detaillierung vorliegen oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erhoben werden können. Dies kann zu Verzerrungen in der Kostenstruktur führen und die Aussagekraft der Analyse maßgeblich beeinträchtigen. Zudem besteht die Gefahr der Fehlinterpretation der durch die BNetzA unvollständig dokumentierten oder schwer abgrenzbaren Prozesse, was zu falschen Schlussfolgerungen führen würde.

Es ist außerdem nicht ersichtlich, wie Effizienzvorgaben auf Basis einer Prozesskostenrechnung dem Grundsatz der Übertreffbarkeit gerecht werden können. Es bestünde das Risiko, dass bestenfalls die Bescheinigung der Effizienz aller Prozesse und damit maximal eine Kostendeckung erreicht wird, Vorgaben aber niemals übertroffen werden können.

Die zuvor beschriebenen Defizite der Methodik sind so gravierend, dass ein Einsatz für regulatorische Zwecke aus Sicht der ÜNB nicht weiter in Betracht gezogen und somit auch in der ÜNB-Rahmenfestlegung nicht berücksichtigt werden sollte. Allein die Benennung der Methode als mögliches Instrument zur Effizienzprüfung würde eine Verunsicherung auslösen und sich negativ auf kurz bis mittelfristig anstehende Investitionsentscheidungen auswirken.

Anmerkungen zu Output-orientierten Anreizen

Die Output-orientierte Regulierung ist ein Ansatz, bei dem nicht die eingesetzten Mittel (Inputs = Kosten), sondern die erzielten Ergebnisse (Outputs) im Fokus stehen. In der internationalen Praxis wird i. d. R. dadurch die Anreizregulierung/Kostenregulierung nicht ersetzt, sondern es werden Output-orientierte Instrumente genutzt, um gezielt selektive Anreize für bestimmte Leistungs- und oder Qualitätsmerkmale zu setzen. Der diskutierte Beschleunigungsanreiz für den Netzausbau der ÜNB unter Berücksichtigung der

Redispatch-Menge wie auch etwaige Anreize für Forschung und Entwicklung können als Output-orientierte Anreize in diesem Sinne verstanden werden, sodass die derzeitigen Entwürfe bereits entsprechende Ansätze vorsehen.

Die ÜNB haben die Ausführungen der BNetzA beim Workshop am 23.06. so verstanden, dass die BNetzA sich Output-orientierte Anreize abweichend von der zuvor beschriebenen international üblichen Ausgestaltung auch so vorstellen kann, dass für bestimmte betriebliche und investive Leistungen (z. B. die Instandhaltung eines Leitungskilometers oder die Errichtung eines Umspannwerks) Kosten einer aus BNetzA-Sicht effizienten Leistungserbringung definiert werden. In Hinblick auf den Grundsatz der Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit hätte ein solcher Ansatz theoretische Vorteile im Vergleich zu den zuvor genannten Methoden des Partialbenchmarks und der Prozesskostenrechnung, welche jeweils keine Übertreffbarkeit zulassen. Die Anwendung solcher Ansätze setzt jedoch voraus, dass sich Standards definieren lassen, die die Realität hinreichend gut abbilden und exogene Einflussgrößen angemessen berücksichtigen. Das dürfte in der Praxis kaum umsetzbar sein, da sowohl Leistungen des Netzbetriebs, als auch Leistungen der Netzerrichtung äußerst heterogen sind und Normierungen folglich dazu führen, dass sich in der Breite der einzelnen Leistungen die wenigsten in der Nähe der Norm bewegen,

Würde tatsächlich die Kostenanerkennung von entsprechenden Normierungen abhängen, wären unzählige Einzelsachverhalte und Einflussfaktoren einzubeziehen, was einen erheblichen Detaillierungsgrad erfordern würde. Jede Abweichung von der Norm müsste durch den ÜNB aufwendig begründet werden. Der von der BNetzA formulierte Grundsatz, dass die Nachweisführung bei der BNetzA liege, wäre damit aus Sicht der ÜNB in aller Regel nicht erfüllt.

Bei der Umsetzung der Referenznetzanalyse hat die BNetzA nicht zuletzt auf Basis gutachterlicher Empfehlungen darauf verzichtet, Standardkosten in die Analyse mit einzubeziehen, da erhebliche Zweifel an der Vergleichbarkeit und folglich der Belastbarkeit der entsprechenden Normierungen bestanden. Bei einer direkten Anwendung von Standardkosten für die Prüfung einzelner Kostenpositionen würde diese mangelnde Vergleichbarkeit noch stärker ins Gewicht fallen.

Abgesehen von dem beschriebenen Verweis auf effiziente Kosten der Erbringung einzelner Leistungen bleiben die Ausführungen der BNetzA zu Output-orientierten Anreizen vage und lassen wesentliche Aspekte wie Zielsetzung, Ausgestaltung und Parametrierung unbeantwortet. Diese Unklarheiten verhindern eine fundierte Bewertung und bergen das Risiko, dass Maßnahmen eingeführt werden, deren Wirkung nicht ausreichend abschätzbar ist. Eine solche Unsicherheit ist mit Blick auf die Stabilität und Planbarkeit des regulatorischen Rahmens problematisch. Selbst wenn die o. g. Punkte geklärt werden könnten, bleibt der Nutzen Output-orientierter Anreizsysteme höchst fraglich. Es kann nicht belegt werden, dass sie zu einer tatsächlichen Effizienzsteigerung beitragen. Vielmehr drohen sie, das bestehende

Regulierungssystem durch zusätzliche Komplexität, mangelnde Transparenz und schwer kalkulierbare Risiken zu destabilisieren.

Es besteht die Sorge, dass durch die partielle Entkopplung der Erlöse von den tatsächlichen Kosten Output-orientierte Anreize zu einem zusätzlichen Kostenunterdeckungs-Risiko führen. Diese Kostenunterdeckungsrisiken hätten direkte Auswirkungen auf die Renditeanforderungen und Investitionsbereitschaft aktueller und potenzieller Investoren.

Für die ÜNB und deren Kapitalgeber ist es für die Bewältigung der anstehenden Investitionsherausforderungen zentral, dass die tatsächlich anfallenden Kosten zeitnah und vollständig refinanziert werden können. Der Wechsel zu einem Modell des jährlichen Abgleichs ist hierzu eine wichtige Maßnahme, die nicht durch neue Kostenunterdeckungsrisiken untergraben werden darf. Eine Begrenzung der Kosten auf das betriebsnotwendige und effiziente Niveau erfolgt bereits durch andere regulatorische Instrumente (Kostenprüfung) und den Forderungen der Investoren nach effizienter Mittelverwendung (vgl. generelle Anmerkungen zu Effizienzanreizen).

Vor diesem Hintergrund sollte der Fokus zunächst auf die Umsetzung einer planbaren und verlässlichen neuen Regulierungssystematik mitsamt einer wettbewerbsfähigen Kapitalverzinsung gesetzt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte das System des jährlichen Abgleichs durch zielgerichtete Output-orientierte Anreize ergänzt werden, welche sich an Leistungs- oder Qualitätszielen orientieren und weniger darauf abzielen, vermeintlich effiziente Kostenstrukturen vorzugeben. In jedem Fall wäre bei entsprechenden Zielvorgaben die Erreichbarkeit und Übertreffbarkeit sicherzustellen.

Anmerkungen zu Anreizen auf Forschung und Entwicklung

Die BNetzA beabsichtigt, im künftigen Regulierungsrahmen ein Instrument zu implementieren, mit dem Forschungsvorhaben der ÜNB unterstützt und angereizt werden (vgl. Eckpunktepapier Abschnitt 2.5). Die 4ÜNB haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 17. April 2025 hierzu mit Verweis auf die Studie „Weiterentwicklung der Anreize für Digitalisierung und Innovation in der Anreizregulierung der ÜNB“ der JACOBS University in Zusammenarbeit mit OXERA aus dem Jahr 2021 mehrere Lösungsansätze vorgeschlagen. Eine Rückmeldung der BNetzA hierzu steht aus.

Aus Sicht der 4ÜNB ist zentral, dass auch bei einem Wechsel des Regulierungsmodells zu einem System des jährlichen Abgleichs Anreize auf Forschung und Entwicklung (FuE) betriebswirtschaftlich notwendig und volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Auf ein aufwendiges Vorab-Genehmigungsverfahren sollte im Sinne der Regulierungseffizienz verzichtet werden. Zusätzliche Anreize sind sinnvoll, um innovative Lösungen zu ermöglichen und zu belohnen. Hierzu bietet sich das Konzept des „Benefit-Sharings“ an, wonach auf Basis

des erzielten volkswirtschaftlichen Nutzens dem ÜNB (anteilig) eine zusätzliche Rendite (Bonus) zugestanden wird. Dieser Grundgedanke findet sich auch in den aktuell diskutierten Beschleunigungsanreizen auf Netzausbau. Zur gesamtwirtschaftlichen Optimierung wäre es darüber hinaus denkbar, regulatorische Anreize zu setzen, damit von ÜNB entwickelte innovative Lösungen auch von anderen Netzbetreibern und Marktteilnehmern genutzt werden können („Kommerzialisierung“).