

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an die Bundesregierung

Beteiligungen des Bundes an den Übertragungsnetzbetreibern

28. Juli 2026

Geschäftszeichen: III 1 - 0002264

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	10
1.1	ÜNB in Deutschland.....	10
1.2	Beteiligungen und Ziel eines integrierten ÜNB.....	10
1.3	Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung.....	13
2	Entwicklung des Zielbildes eines integrierten ÜNB	14
2.1	Vorgeschaltete Überlegungen	14
2.2	Handlungsalternativen zur Bundesbeteiligung	15
2.3	Höhe der Bundesbeteiligung	16
2.4	Würdigung und Empfehlungen	17
2.5	Stellungnahme.....	18
2.6	Abschließende Würdigung	19
3	Eingehen der einzelnen Beteiligungen.....	19
3.1	TransnetBW	20
3.2	TenneT.....	22
3.3	Beteiligungsbemühungen der Bundesregierung der 21. Legislaturperiode	28
3.4	Würdigung und Empfehlungen	30
3.5	Stellungnahme.....	31
3.6	Abschließende Würdigung	32
4	(Haushalterische) Ausgestaltung der bestehenden Beteiligungen.....	33
4.1	Zuweisungsgeschäft	33
4.2	Haushalterische Verortung und Bewirtschaftung.....	36
4.3	Würdigung und Empfehlungen	38
4.4	Stellungnahme.....	39
4.5	Abschließende Würdigung	40
5	Künftige Risiken für den Bundeshaushalt.....	41
5.1	Formal begrenzte Einzahlungsverpflichtung.....	41
5.2	Faktische Risiken für zusätzliche Einzahlungen.....	42

5.3 Würdigung und Empfehlungen	42
5.4 Stellungnahme.....	43
5.5 Abschließende Würdigung	43

Abkürzungsverzeichnis

B

BKAmt *Bundeskanzleramt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

BNetzA *Bundesnetzagentur*

E

EnBW *EnBW Energie Baden-Württemberg AG*

EnWG *Energiewirtschaftsgesetz*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

L

LoI *Letter of Intent*

S

SWK *Südwest Konsortium GmbH*

U

ÜNB *Übertragungsnetzbetreiber*

W

WU *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung(en)*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Übertragungsnetze sind für die Energiewende von zentraler Bedeutung. Bis zum Jahr 2045 sind Investitionen in Höhe von mindestens 360 Mrd. Euro erforderlich. Seit dem Jahr 2018 hat sich der Bund schrittweise an drei der vier Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) in Deutschland beteiligt: 50Hertz (20 %, im Jahr 2018), TransnetBW (24,95 %, im Jahr 2023) und TenneT (25,1 %, im Jahr 2026). An Amprion hat sich der Bund bisher nicht beteiligt. Parallel zu den Kaufverhandlungen zu TransnetBW und TenneT begann die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode Ende 2022, ein übergeordnetes Zielbild für die künftige ÜNB-Landschaft zu entwickeln („Zielbild“).

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorgegangen sind – sowohl hinsichtlich des übergeordneten Zielbildes als auch hinsichtlich der Beteiligungen an den einzelnen ÜNB. Unter Berücksichtigung der gemeinsamen Stellungnahme von BMWE und BMF stellt er abschließend Folgendes fest:

0.2

Am 11. Mai 2023 einigte sich die Bundesregierung auf das Zielbild, einen integrierten ÜNB mit Minderheitsbeteiligung des Bundes (25,1 %) anzustreben. Dies sollte den übergreifenden Zielen der Bundesregierung dienen, u. a. die ÜNB ausreichend zu kapitalisieren, die kritische Infrastruktur zu sichern und effiziente Netze zu gewährleisten.

Die Bundesregierung entwickelte das Zielbild unter intensiver Einbindung von Beratungsunternehmen. Handlungsalternativen jenseits von Bundesbeteiligungen – regulatorische Maßnahmen oder Gewährleistungen/Garantien – hat die Bundesregierung hierbei nicht betrachtet. Auch zum Zeitpunkt des Eingehens der einzelnen Beteiligungen an TransnetBW und TenneT hat das zuständige BMWE solche Handlungsalternativen nur selektiv bzw. erst auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes geprüft. Insgesamt bleibt unklar, ob das angestrebte Zielbild in seiner konkreten Ausgestaltung erforderlich und ausreichend ist, um die Ziele des Bundes zu erreichen.

In ihrer Stellungnahme haben BMWE und BMF zugesagt, Handlungsalternativen künftig systematisch zu bewerten. Sie haben zugleich erneut darauf hingewiesen, dass Gewährleistungen/Garantien zwar der Finanzierung des Netzausbaus dienen könnten. Sie seien aber per se nicht ausreichend, um vorliegend das Bundesinteresse zu erreichen.

Die Ressorts sind nicht darauf eingegangen, warum ein Mix aus finanziellen und regulatorischen Instrumenten kein ausreichendes Substitut für das Zielbild ist. Damit ist die Bundesregierung den Beleg schuldig geblieben, dass die Beteiligungen an den ÜNB notwendig und wirtschaftlich sind. (Nummer 2)

0.3

Im Einklang mit dem Zielbild strebte die Bundesregierung an, TransnetBW zu 24,95 % sowie TenneT zu 100 % zu erwerben. Jedoch verzögerte sich die für Juli 2023 vorgesehene Beteiligung an TransnetBW um mehrere Monate. Das verursachte erhebliche Verzugszinsen. Im Juni 2024 scheiterte der Vollerwerb von TenneT. Wesentliche Gründe waren regierungsinterne Differenzen zur haushalterischen Verortung der Ausgaben für die vorgesehenen Beteiligungen sowie zusätzliche Forderungen zum Zielbildprozess.

Anfang 2026 vereinbarte die Bundesregierung den Erwerb von 25,1 % der Anteile an TenneT. Eine Beteiligung an Amprion ist jedoch weiterhin unrealistisch. Auch vor diesem Hintergrund scheint sich die Bundesregierung der 21. Legislaturperiode von dem Ziel, die ÜNB zu fusionieren, verabschiedet zu haben. Damit können wesentliche im Jahr 2023 identifizierte Vorteile eines integrierten ÜNB nicht realisiert werden, insbesondere Synergieeffekte in Milliardenhöhe.

BMWE und BMF haben angemerkt, dass sie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im neuen Erwerbsprozess von TenneT bereits gefolgt seien. Die beteiligten Ressorts hätten eng und konstruktiv zusammengearbeitet. Die Verzugszinsen beim Erwerb von TransnetBW hätten rein monetär keinen Schaden für den Bund verursacht: Bei einem früheren Erwerb hätte der Bund stattdessen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ihre früher anfallenden Refinanzierungskosten erstatten müssen. Zu den regierungsinternen Differenzen haben die Ressorts dargelegt, dass die Bundesregierung fortlaufend kritisch gewürdigt habe, unter welchen Bedingungen ein Erwerb in Bezug auf die formulierten Ziele sachgerecht sei. Der Dissens über die haushalterische Verortung sei nicht wesentlicher Grund des Scheiterns des Erwerbs von TenneT gewesen.

- *Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung seinen Empfehlungen bei der Beteiligung an TenneT Anfang 2026 bereits gefolgt ist. Das ändert jedoch nichts daran, dass sich das Opportunitätsfenster für eine grundlegende Neugestaltung der ÜNB-Landschaft geschlossen hat. Die weiteren Ausführungen der Ressorts überzeugen nicht: Ausgaben wären dem Bund zwar auch bei einer früheren Beteiligung entstanden. Dafür hätte er jedoch bereits früher Einflussrechte als Gesellschafter gehabt, um seine energiepolitischen Ziele geltend zu machen.*
- *Die regierungsinternen Differenzen haben wesentlich zur Verzögerung der Beteiligung an TransnetBW und zum Scheitern des Vollerwerbs von TenneT beigetragen. Gerade in Bezug auf die formulierten Ziele hätte die Bundesregierung interne Uneinigkeiten frühzeitig*

auflösen können und müssen, insbesondere was die haushalterische Verortung betrifft. Denn diese spielt für die Ziele des Bundes gerade keine Rolle. (Nummer 3)

0.4

Der Bund hat die drei ÜNB-Beteiligungen als Zuweisungsgeschäfte über die KfW erworben. Dabei hat das BMWF jedoch die Wirtschaftlichkeit der Zuweisungen zuvor nicht angemessen untersucht. Bei TransnetBW hatte es das KfW-Zuweisungsgeschäft u. a. mit Verweis auf das bewährte und geübte Verfahren begründet. Bei TenneT führte es zwar erstmals eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch, diese genügte jedoch nicht den Anforderungen des § 7 BHO. Zudem hat die Bundesregierung die mit den Beteiligungen verbundenen Einnahmen und Ausgaben unterschiedlich im Bundeshaushalt abgebildet (Einzelpläne 09 und 60). Dieses Vorgehen widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

BMF und BMWF haben dargelegt, dass der Bund sich in der Regel direkt beteiligen sollte. Zuweisungsgeschäfte stellten grundsätzlich eine Ausnahme dar und wären zusätzlich zu begründen. Die Ressorts haben eingeräumt, dass ein abstrakter Verweis auf bewährte und geübte Verfahren nicht ausreicht. Mit Blick auf TenneT haben sie die Zuweisung erneut damit gerechtfertigt, dass es – sofern die spätere Zuweisung unklar sei – Nachteile in der Verhandlungsführung der KfW geben könne. Die unterschiedliche haushalterische Verortung und Bewirtschaftung der mit den Beteiligungen verbundenen Einnahmen und Ausgaben seien inhaltlich begründet und transparent, der Grundsatz der Haushaltsklarheit sei eingehalten. Dessen ungeachtet werde man eine einheitlichere Gestaltung der ÜNB-Beteiligungen prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass die Bundesregierung die Ausnahme (Zuweisungsgeschäft) bei den ÜNB-Beteiligungen zur Regel gemacht hat. Eine nachteilige Verhandlungsführung der KfW sollte auszuschließen sein. Denn auch ohne Zuweisung dürfte die KfW das Interesse des Bundes teilen, die Transaktionen zum Erfolg zu führen. Ungeachtet dessen hätte die Bundesregierung die Wirtschaftlichkeit frühzeitig vor Beginn der Verhandlungen untersuchen müssen. Die Erklärungen der Ressorts zur unterschiedlichen haushalterischen Verortung nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass der Grundsatz der Haushaltsklarheit auch für die Verortung von Einnahmen und Ausgaben gilt. Er fordert die Ressorts auf, Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den ÜNB-Beteiligungen einheitlich, klar und wahr im Bundeshaushalt auszuweisen. (Nummer 4)

0.5

Zwar hat die Bundesregierung bei ihren bisherigen ÜNB-Beteiligungen gewährleistet, dass ihre Einzahlungsverpflichtung formal auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Jedoch ist der tatsächliche Kapitalbedarf der ÜNB angesichts des umfangreichen Netzausbaus mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Gutachter wiesen auf das hieraus resultierende Risiko

zusätzlichen Eigenkapitalbedarfs hin. Bei 50Hertz hat sich dieses Risiko bereits realisiert: Die KfW zahlte einen zusätzlichen, niedrigen dreistelligen Millionenbetrag in das Eigenkapital ein. Das BMWF hielt das für notwendig, um den angemessenen Einfluss des Bundes auch künftig sicherzustellen.

Obwohl die formale Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung faktisch ins Leere läuft, hat das BMWF die finanziellen Risiken in seinen Anträgen gemäß § 65 BHO nicht umfassend benannt. Es bleibt unklar, in welcher Höhe und mit welcher Wahrscheinlichkeit zusätzliche Zahlungen des Bundes erforderlich sein werden. In der Folge fehlt es dem Haushaltsgesetzgeber an einem Überblick zu den finanziellen Risiken aus den ÜNB-Beteiligungen.

BMWF und BMF haben zugesagt, die finanziellen Risiken aus den ÜNB-Beteiligungen künftig umfassend dazulegen. (Nummer 5)

1 Vorbemerkung

1.1 ÜNB in Deutschland

Die Übertragungsnetze sind für die Energiewende von zentraler Bedeutung: Volatile Stromerzeugung und künftig steigender Strombedarf erfordern unter anderem einen erheblichen Ausbau der Übertragungsnetze an Land und auf See. Bis zum Jahr 2045 sind Investitionen in Höhe von mindestens 360 Mrd. Euro nötig.¹ Die Übertragungsnetze sind Bestandteil der kritischen Infrastruktur.

Vier Unternehmen betreiben die Übertragungsnetze in Deutschland: 50Hertz, Amprion, TenneT und TransnetBW.² Mit vier ÜNB stellt Deutschland eine Ausnahme im europäischen Vergleich dar: Der europäische Verband der ÜNB listet nur für 2 von 36 Staaten mehr als einen ÜNB.³ Von den in einer Studie betrachteten europäischen ÜNB waren 74 % mehrheitlich oder vollständig in öffentlichem Eigentum.⁴

Die Übertragungsnetze sind natürliche Monopole. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) reguliert den Betrieb und Ausbau der Netze einschließlich der Erlöse für die ÜNB.

1.2 Beteiligungen und Ziel eines integrierten ÜNB

Beteiligungen

Der Bund ist – über die KfW – an den drei ÜNB 50Hertz, TransnetBW sowie TenneT beteiligt:

- **20 % an 50Hertz** erwarb er im Jahr 2018 aus sicherheitspolitischen Gründen zum Schutz kritischer Infrastruktur. Zunächst wollte das BMWK die Beteiligung kurzfristig wieder veräußern, im Jahr 2024 ging es dann von einem „verstetigten“ Bundesinteresse aus. Die belgische Elia-Gruppe hält 80 %.
- **24,95 % an TransnetBW** erwarb er Ende 2023. Die EnBW Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) und die Südwest Konsortium GmbH (SWK) halten mit 50,1 % bzw. 24,95 % die übrigen Anteile.

¹ Netzentwicklungsplan 2037/2045 (2025), 2. Entwurf vom 13. März 2026: Die Investitionsvolumina für das Offshore-Netz dürften bis zum Jahr 2045 zwischen 149,2 und 167,2 Mrd. Euro betragen, für das Onshore-Netz zwischen 215,6 und 231,7 Mrd. Euro.

² 50Hertz Transmission GmbH, Amprion GmbH, TenneT GmbH & Co. KG, TransnetBW GmbH.

³ ENTSO-E, zuletzt aufgerufen am 11. März 2026: Österreich hat zwei ÜNB.

⁴ Meletiou, Cambini, Masera, "Regulatory and ownership determinants of unbundling regime choice for European electricity transmission utilities", Utilities Policy 50 (2018), Seite 19.

→ Die Verträge für eine Beteiligung von **25,1 % an TenneT** unterzeichnete er im Februar 2026, im Juli 2026 vollzog er die Transaktion. Vorangegangen waren mehrere Versuche, eine Beteiligung an dem ÜNB zu erwerben. Zuletzt war im Jahr 2024 der Versuch gescheitert, TenneT vollständig zu erwerben. Nach Umsetzung der bereits vertraglich vereinbarten Transaktionen werden TenneT Niederlande und eine Gruppe von Investoren⁵ perspektivisch mit 28,9 bzw. 46 % an TenneT beteiligt sein.

Zudem lotete die Bundesregierung ab dem Jahr 2023 die Möglichkeiten aus, Anteile an **Amprion** zu erwerben. Konkrete Verhandlungen über den Erwerb einer Beteiligung gab es jedoch nicht. Die Anteilseigner von Amprion sind die M31 Beteiligungsgesellschaft mit 74,9 %⁶ und die RWE Alkaïos Holding⁷ mit 25,1 %.

(Haushalterische) Ausgestaltung der Beteiligungen

Die Beteiligungen an 50Hertz, TransnetBW sowie TenneT setzte der Bund über Zuweisungsgeschäfte an die KfW gemäß § 2 Absatz 4 des Gesetzes über die KfW um. Die Ausgaben für die und die Einnahmen aus den Beteiligungen sind unterschiedlich im Bundeshaushalt veranschlagt (siehe Nummer 4).

⁵ Niederländischer Pensionsfonds Algemene Pensioen Groep (APG), norwegischer Staatsfonds Norges Bank Investment Management (NBIM) und singapurischer Staatsfonds GIC Private Limited.

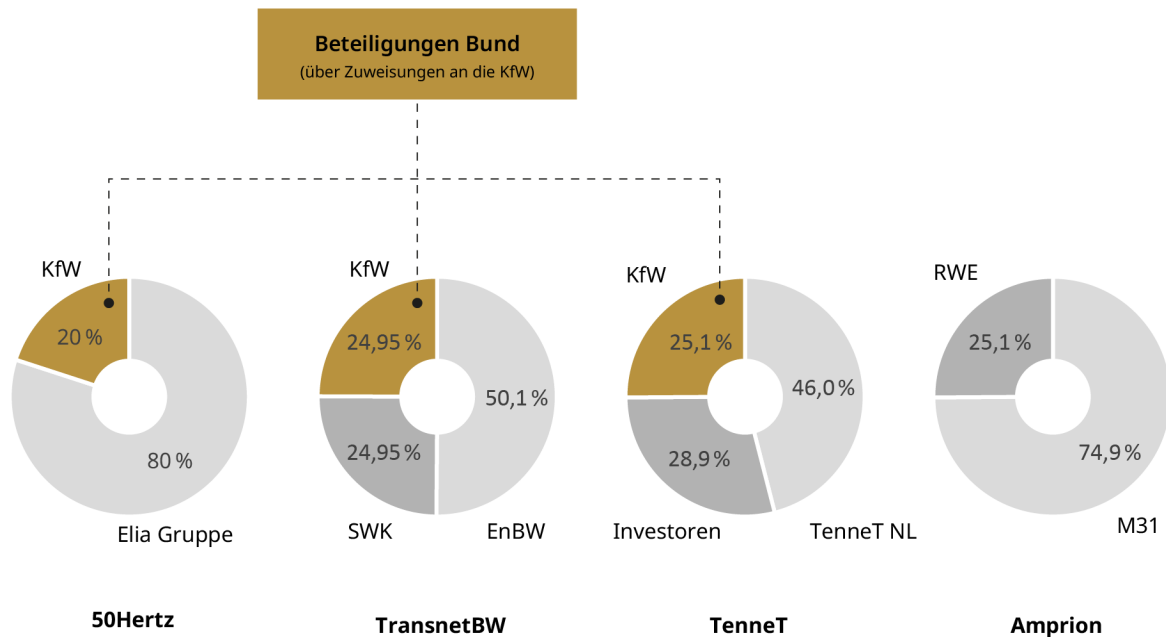
⁶ M 31 Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. Energie KG.

⁷ Die RWE Alkaïos Holding GmbH ist ein Joint Venture zwischen der RWE AG und einem weltweit tätigen Vermögensverwalter.

Abbildung 1

Beteiligungen an den Übertragungsnetzbetreibern

Die Beteiligungen des Bundes an drei ÜNB erfolgten über Zuweisungsgeschäfte an die KfW. An Amprion ist der Bund nicht beteiligt.



Erläuterung: Vereinfachte Darstellung. Die KfW hält die Beteiligungen über für diesen Zweck gegründete Erwerbsgesellschaften. Über diese hält die KfW ihre Beteiligungen an der Eurogrid GmbH (100 %-Gesellschafterin der 50Hertz), der EnBW Übertragungsnetz Immobiliengesellschaft mbH (100 %-Gesellschafterin der TransnetBW) sowie der TenneT GmbH & Co. KG.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: ÜNB und deren Anteilseigner.

Zielbild eines integrierten ÜNB

Die Bundesregierung hatte sich im Mai 2023 darauf verständigt, einen integrierten ÜNB mit Minderheitsbeteiligung des Bundes (25,1 %) anzustreben („Zielbild“). Der Erwerb von 100 % an TenneT sowie 24,95 % an TransnetBW sollten notwendige erste Schritte dafür sein (siehe Nummer 2).

Mit dem Zielbild knüpfte die Bundesregierung an Pläne aus den 2000er-Jahren an, die vier ÜNB in einer unabhängigen Netzgesellschaft zu bündeln.⁸ Von einer solchen Gesellschaft versprach sie sich die höchsten Synergiepotenziale. Die vier ÜNB entschieden sich damals jedoch gegen eine integrierte Netzgesellschaft. Im Jahr 2019 hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung angesichts des verzögerten Netzausbaus

⁸ Dies geschah im Zuge der europarechtlich vorgegebenen Entflechtung des Netzbetriebs von Stromerzeugung und -vertrieb.

empfohlen, stärkere Einflussmöglichkeiten auf die ÜNB zu prüfen, u. a. durch veränderte Eigentumsverhältnisse. Sofern notwendig und realisierbar, könnte der Gedanke einer einzigen Netzgesellschaft wieder aufgegriffen werden.⁹

Obwohl sich die Bundesregierung auf das Zielbild geeinigt hatte, konnte sie die notwendigen Umsetzungsschritte nur verzögert oder gar nicht vollziehen. Auch auf absehbare Zeit wird sie das Zielbild nicht erreichen können (siehe Nummer 3).

1.3 Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung

Innerhalb der Bundesregierung verantwortet das BMWE die Energiepolitik und ist somit für die (Beteiligung an den) ÜNB zuständig. Das BMF ist aufgrund seiner Zuständigkeit für den Bundeshaushalt eingebunden. Zudem erfordert jede Bundesbeteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen gemäß § 65 Absatz 2 BHO die Einwilligung des BMF. Das Bundeskanzleramt (BKAm) war angesichts der besonderen Bedeutung der Übertragungsnetze in die Entwicklung des Zielbildes und die Erwerbsprozesse der einzelnen ÜNB eingebunden.

Der Bundesrechnungshof hat für seine Prüfung beim BMWE und beim BMF erhoben.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob das BMWE und das BMF beim Erwerb der Beteiligungen an den ÜNB ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorgegangen sind. Dabei betrachtet der Bundesrechnungshof sowohl das übergeordnete Ziel eines integrierten ÜNB mit Minderheitsbeteiligung des Bundes (25,1 %) als auch die Beteiligungen an den einzelnen ÜNB. Die Prüfung ist ebenfalls Teil des mehrjährigen Prüfungsschwerpunkts des Bundesrechnungshofes, die Resilienz der staatlichen Kernfunktionen und ihrer kritischen Infrastruktur zu prüfen, unter anderem im Sektor Energie.

Dieser Bericht berücksichtigt die gemeinsame Stellungnahme von BMWE und BMF vom 29. Mai 2026.

⁹ Bericht an das BMWE nach § 88 Absatz 2 BHO zur Prüfung von Maßnahmen zum Netzausbau für die Energiewende vom 16. Mai 2019, Gz.: III 1 - 2017 - 0666, Seite 43 ff.

2 Entwicklung des Zielbildes eines integrierten ÜNB

Im Jahr 2022 kommunizierten Anteilseigner sowohl von TransnetBW als auch TenneT, Anteile an den Unternehmen verkaufen zu wollen.¹⁰ Angesichts dieser „Opportunitäten“ prüfte die Bundesregierung eventuelle Beteiligungen.

Parallel begann das BMWi Ende 2022 in enger Abstimmung mit dem BMF und dem BKAm, ein übergeordnetes Zielbild für die künftige Ausgestaltung der ÜNB-Landschaft zu entwickeln. Dabei verfolgte die Bundesregierung die folgenden, übergreifenden Ziele:

1. **Finanzkraft und Investitionssicherheit:** ausreichende Kapitalisierung für den Netzausbau und zur Entlastung von Netzentgelten.
2. **Belastung des Bundeshaushaltes:** Minimierung des staatlichen Mitteleinsatzes.
3. **Sicherheit kritischer Infrastruktur:** Schutz des Eigentums an der Netzinfrastruktur, der Betriebsmittel sowie des Netzbetriebs.¹¹
4. **Effizienz:** optimierte Systemsteuerung, Realisierung von Synergien, Skaleneffekten und Innovationen mit dem Ziel, die Netzentgelte und Systemkosten zu minimieren.
5. **Steuerbarkeit für den Bund zur Erreichung der energiepolitischen Ziele:** Erreichung der Netzausbauziele und Sicherstellung der Versorgungssicherheit.

Am 11. Mai 2023 einigten sich das BMWi, das BMF sowie das BKAm zum Erreichen dieser Ziele darauf, einen integrierten ÜNB mit Minderheitsbeteiligung des Bundes (25,1 %) anzustreben („Zielbild“). Dafür wollte der Bund zunächst 100 % an der TenneT sowie 24,95 % an TransnetBW erwerben. Die Beteiligungsvoraussetzungen nach § 65 BHO mussten bei jeder einzelnen Beteiligung vorliegen.

2.1 Vorgeschaltete Überlegungen

Der Einigung vorausgegangen war ein umfangreicher Prozess zur Entwicklung des Zielbildes – unter intensiver Einschaltung externer Berater.

¹⁰ EnBW erklärte im Frühjahr 2022, zwei Anteile von je 24,95 % an TransnetBW veräußern zu wollen. Die niederländische Regierung erklärte im Herbst 2022, TenneT veräußern zu wollen.

¹¹ Das umfasst den Zugriff „unerwünschter“ Investoren zu vermeiden sowie Cyber- und Versorgungssicherheit und die Kontrolle und Steuerung insbesondere im Krisenfall zu gewährleisten.

Empfehlungen der Berater

Die beauftragten Berater untersuchten im Wesentlichen¹² drei alternative Ausgestaltungen des Zielbildes für die künftige ÜNB-Landschaft in Deutschland:

1. Vier getrennte ÜNB (gemäß Status Quo) mit staatlichen Anteilen < 50 % (1a) oder > 50 % (1b)
2. ein integrierter ÜNB mit staatlicher Minderheitsbeteiligung
3. ein integrierter ÜNB mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung (> 50 % oder 100 %).

Die Berater empfahlen ein Zielbild mit einem integrierten ÜNB. Im Vergleich zu vier getrennten ÜNB gehe ein integrierter ÜNB mit klaren Vorteilen einher: So schätzten die Berater die Synergieeffekte einer Integration (bei Vollzug im Verlauf des Jahres 2023) beim Kapitalaufwand allein im Zeitraum 2025 bis 2032 auf bis zu 3,2 Mrd. Euro, bei den laufenden Kosten im Zeitraum 2024 bis 2028 auf 0,9 bis 1,75 Mrd. Euro.

Variable Umsetzungspfade

Angesichts der Größe und Komplexität des Zielbildprozesses entwickelten die Berater Handlungsempfehlungen sowie -optionen, damit der Bund in den verschiedenen Phasen der Umsetzung handlungsfähig bleibt und seine Interessen wahren kann.¹³ Dabei wiesen Sie insbesondere darauf hin, dass

- sich das Ziel eines integrierten ÜNB ohne eine 100 %-Übernahme von TenneT nicht realisieren lasse; der Erwerb von 100 % an TenneT sowie 24,95 % an TransnetBW stellten „notwendige erste Schritte in Richtung integriertes Zielbild“ dar.
- eine Ansprache weiterer Parteien (Anteilseigner anderer ÜNB, Investoren) – sofern zeitlich vor der Unterzeichnung des Kaufvertrags („Signing“) gewünscht – „so spät wie möglich“ erfolgen sollte, um die TenneT-Transaktion nicht zu gefährden.
- grundsätzlich in jeder Phase des Zielbild-Prozesses Privatinvestoren eingebunden werden könnten. Dabei würde eine frühe Einbindung die Komplexität für die nachfolgenden Umsetzungsschritte auf dem Weg zum Zielbild erhöhen.

2.2 Handlungsalternativen zur Bundesbeteiligung

Handlungsalternativen, die energiepolitischen Ziele des Bundes ohne staatliche Beteiligung an den ÜNB zu erreichen – beispielsweise durch regulatorische Maßnahmen – haben die Berater nicht bewertet. Diese Handlungsalternativen waren nicht Gegenstand der Beratungsaufträge.

¹² Als „zusätzlichen Impuls“ stellten die Berater die Möglichkeit dar, eine Gesellschaft („System Operator“) zu gründen, die für die vier bestehenden ÜNB entweder eine einheitliche Systemführung oder die gesamtdeutsche Netzplanung übernimmt.

¹³ Dabei berücksichtigten die Berater auch die Entflechtungsvorgaben der §§ 8 bis 10e Energiewirtschaftsgesetz.

Die Bundesregierung selbst sah bei der Entwicklung des Zielbildes ebenfalls davon ab, solche Handlungsalternativen systematisch zu bewerten.

Auf Ebene der einzelnen Beteiligungen an TransnetBW sowie TenneT bewertete das BMWF die folgenden Handlungsalternativen:

- **Regulatorische Maßnahmen:** Die energie- und sicherheitspolitischen Interessen des Bundes würden durch die rein betriebswirtschaftliche Ausrichtung eines privaten Investors nicht vorrangig verfolgt. Regulatorische Instrumente wie die **Aufsichtsmaßnahmen** der BNetzA (§ 65 Absatz 2a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)) würden der Dringlichkeit des Netzausbaus nicht gerecht, sie griffen nur reaktiv. Zwar orientiere sich auch ein privater Investor über die regulatorischen Vorgaben grundsätzlich an den energiepolitischen Zielsetzungen; er verfolge jedoch primär renditeorientierte Interessen, sodass der Beitrag zu den energiepolitischen Zielen nicht vergleichbar sei.
- **Gewährleistungen/Garantien des Bundes:** Der Bundesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, Gewährleistungen/Garantien des Bundes könnten ein Instrument sein, den hohen Kapitalbedarf der ÜNB zu bedienen. Das BMWF entgegnete, dass diese nicht hinreichend geeignet erscheinen, um damit gleichzeitig die angestrebten energiepolitischen Ziele des Bundes zu erreichen.

Das BMWF hielt beide Beteiligungen für erforderlich. Im Oktober 2023 äußerte sich die Bundesregierung zudem – im Zuge der geplanten Beteiligung an TransnetBW – zu den begrenzten Möglichkeiten, die Übernahme kritischer Infrastruktur durch ausländische Investoren auf Grundlage der Außenwirtschaftsverordnung zu verhindern. Den Antrag an das BMF gemäß § 65 BHO zur Beteiligung an TransnetBW hatte das BMWF am 23. August 2023 gestellt.

2.3 Höhe der Bundesbeteiligung

Zur Höhe der anzustrebenden Beteiligung des Bundes vertraten die Beteiligten im Zielbildprozess unterschiedliche Auffassungen:

- Die Berater empfahlen überwiegend eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes, einer votierte für eine mehrheitlich privatwirtschaftliche Lösung.
- Bei den beteiligten Ressorts sprach sich das BMWF für eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes aus. Das BMF plädierte für eine Minderheitsbeteiligung, da der Staat nicht der bessere Unternehmer sei und der erforderliche Einfluss zur Erreichung des Bundesinteresses auch durch Governance-Rechte und regulatorische Maßnahmen erzielt werden könne. Das BKAmT sprach sich ebenfalls für eine Minderheitsbeteiligung des Bundes aus.

2.4 Würdigung und Empfehlungen

Die Bundesregierung hat mit dem Zielbild eines integrierten ÜNB eine ambitionierte energiepolitische „Weichenstellung“ getroffen. Dafür hat sie einen erheblichen Aufwand betrieben, sowohl innerhalb der betroffenen Ressorts als auch durch den umfangreichen Rückgriff auf externe Beratungsleistungen.

Handlungsalternativen nicht hinreichend betrachtet

Die Bundesregierung hat bei der Entwicklung des Zielbildes zwar verschiedene Ausgestaltungen untersucht, insbesondere hinsichtlich der Beteiligungshöhe des Bundes sowie der Anzahl der ÜNB. Sie hat jedoch versäumt, gemäß § 7 BHO systematisch Handlungsalternativen jenseits von Bundesbeteiligungen zu bewerten.

Bei den Beteiligungen an TransnetBW sowie TenneT ist das BMWF auf solche Handlungsalternativen nur selektiv (Regulierung) bzw. erst auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes (Gewährleistungen/Garantien) eingegangen.

Zugleich hat das BMWF nicht stringent argumentiert:

- **Regulatorische Maßnahmen:** Der regulatorische Rahmen sollte grundsätzlich unabhängig von der Gesellschafterstruktur der Netzbetreiber gewährleisten, dass Netzausbau und -betrieb wirksam auf die energiepolitischen Ziele einzahlen. So haben die ÜNB den von der BNetzA genehmigten Netzentwicklungsplan umzusetzen. Zugleich sind die Erlöse reguliert. Sollten der Bundesregierung Anhaltspunkte vorliegen, dass die ÜNB ihr Handeln – beispielsweise aufgrund rein renditeorientierter Erwägungen der Gesellschafter – nicht wie erforderlich auf die energiepolitischen Ziele ausrichten, erscheint es zweckmäßig, den regulatorischen Rahmen zu überprüfen.
- **Gewährleistungen/Garantien:** Naturgemäß stellen Gewährleistungen/Garantien des Bundes primär Finanzierungsinstrumente zugunsten der jeweiligen Begünstigten dar. Da die Bundesregierung die Finanzierung der Kosten jedoch als wesentliche Herausforderung für den Netzausbau identifiziert hat, können Gewährleistungen/Garantien einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der energiepolitischen Ziele des Bundes leisten.

Erforderliche Höhe der Beteiligung unklar

Die Uneinigkeit der Berater sowie der beteiligten Ressorts zur erforderlichen Höhe der Beteiligung des Bundes hat die Komplexität dieser Frage verdeutlicht.

Zwar kann auch eine Minderheitsbeteiligung des Bundes mit wesentlichen Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik einhergehen, insbesondere bei Vereinbarung entsprechender Rechte zugunsten des Minderheitsgesellschafters. Außerdem bindet

sie weniger Haushaltsmittel. Wenn private Investoren jedoch – wie vom BMWÉ hervor-
gehoben – vorrangig ihre betriebswirtschaftlichen Ziele verfolgen, ist fraglich, ob der
Bund seine energiepolitischen Ziele als Minderheitsgesellschafter gegenüber den ren-
diteorientierten Mehrheitsgesellschafter hinreichend durchsetzen kann – oder ob nicht
doch eine Mehrheitsbeteiligung erforderlich ist.

Instrumentenmix nicht berücksichtigt

Sofern der Bund mit einzelnen Instrumenten seine Ziele nur eingeschränkt oder ein-
zelne Ziele gar nicht erreichen kann, hätte das BMWÉ prüfen müssen, inwiefern ein In-
strumentenmix zielführend gewesen wäre: Gegebenenfalls hätten regulatorische Maß-
nahmen oder Gewährleistungen/Garantien eine Beteiligung überflüssig machen oder
sich als Teil eines Instrumentenmix auf die Höhe der erforderlichen Bundesbeteiligung
auswirken können. Der abstrakte Verweis des BMF, der erforderliche Einfluss des Bun-
des könne auch durch Governance-Rechte und regulatorische Maßnahmen erzielt wer-
den, reicht dafür nicht aus.

Insgesamt ist somit unklar geblieben,

- ob das angestrebte Zielbild und die einzelnen Beteiligungen an den ÜNB überhaupt
erforderlich waren, und
- ob die angestrebte Beteiligungshöhe des Bundes („Minderheitsbeteiligung“) an ei-
nem integrierten ÜNB ausreichend war, um die Ziele des Bundes zu erreichen.

Empfehlungen

Bei neuen Strategien für staatliches Handeln, die (auch) Beteiligungen an privatrechtl-
ichen Unternehmen einschließen – wie vorliegend bei der Entwicklung des Zielbildes
eines integrierten ÜNB –, trägt die Bundesregierung eine besondere Verantwortung.
Sie muss ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Vorgehen gewährleisten (§§ 7 und
65 BHO). Insbesondere muss die Bundesregierung

- **Handlungsalternativen systematisch bewerten**, um die Erforderlichkeit der Beteili-
gungen im Zuge der neuen Strategie zu begründen.
- die **Höhe der Beteiligungen so herleiten**, dass sie damit das angeführte Bundesinte-
resse effektiv und zugleich wirtschaftlich erreichen kann.

2.5 Stellungnahme

BMWÉ und BMF haben der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zugestimmt,
Handlungsalternativen künftig systematisch zu bewerten. Sie haben mit Blick auf die

Beteiligung an TransnetBW erneut darauf hingewiesen, dass Fremdkapitalinstrumente wie Gewährleistungen/Garantien zwar der Finanzierung des Netzausbaus dienen könnten. Sie seien aber per se nicht ausreichend, um das Bundesinteresse zu erreichen. Denn dafür seien die mit der Beteiligung einhergehenden Informations- und Einflussrechte entscheidend. Mit Blick auf die Sicherheit kritischer Infrastruktur haben die beiden Ressorts auf ihre Ausführungen von Oktober 2023 zu den begrenzten Möglichkeiten der Außenwirtschaftsverordnung verwiesen. Zudem habe die Beteiligung dem Zielbild eines integrierten ÜNB gedient.

2.6 Abschließende Würdigung

Es ist unstrittig, dass Fremdkapitalinstrumente hier primär zur Finanzierung des Netzausbaus beitragen. Eine ausreichende Kapitalisierung des Netzausbaus nennt die Bundesregierung jedoch selbst als wesentliches, übergreifendes Ziel (vgl. Nummer 2). Ihre weiteren Ziele hätte die Bundesregierung ggf. auch mit anderen Instrumenten erreichen können. So hatte das BMF selbst (abstrakt) darauf hingewiesen, dass regulatorische Maßnahmen zum erforderlichen Einfluss des Bundes beitragen könnten. Trotzdem sind die Ressorts nicht darauf eingegangen, warum ein Mix aus finanziellen und regulatorischen Instrumenten kein ausreichendes Substitut für das Zielbild ist, sich an den ÜNB in einer bestimmten Höhe zu beteiligen.

Die Ausführungen zur Außenwirtschaftsverordnung vom Oktober 2023 kamen zu spät. Auf diese aus seiner Sicht nicht einschlägige Handlungsoption hätte das BMWF bereits in seinem Antrag an das BMF gemäß § 65 BHO vom August 2023 zur Beteiligung an TransnetBW eingehen müssen. Der Verweis, die Beteiligung an TransnetBW diene dem Zielbild, greift ebenfalls zu kurz. Denn bereits auf Ebene des Zielbildes hätte die Bundesregierung Handlungsalternativen zu Bundesbeteiligungen systematisch prüfen müssen. Damit ist die Bundesregierung sowohl auf Ebene des Zielbildes als auch beim Eingehen der einzelnen Beteiligungen den Beleg schuldig geblieben, dass die Beteiligungen an den ÜNB notwendig und wirtschaftlich sind.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Zusage der Bundesregierung zur Kenntnis, Handlungsalternativen künftig systematisch zu bewerten.

3 Eingehen der einzelnen Beteiligungen

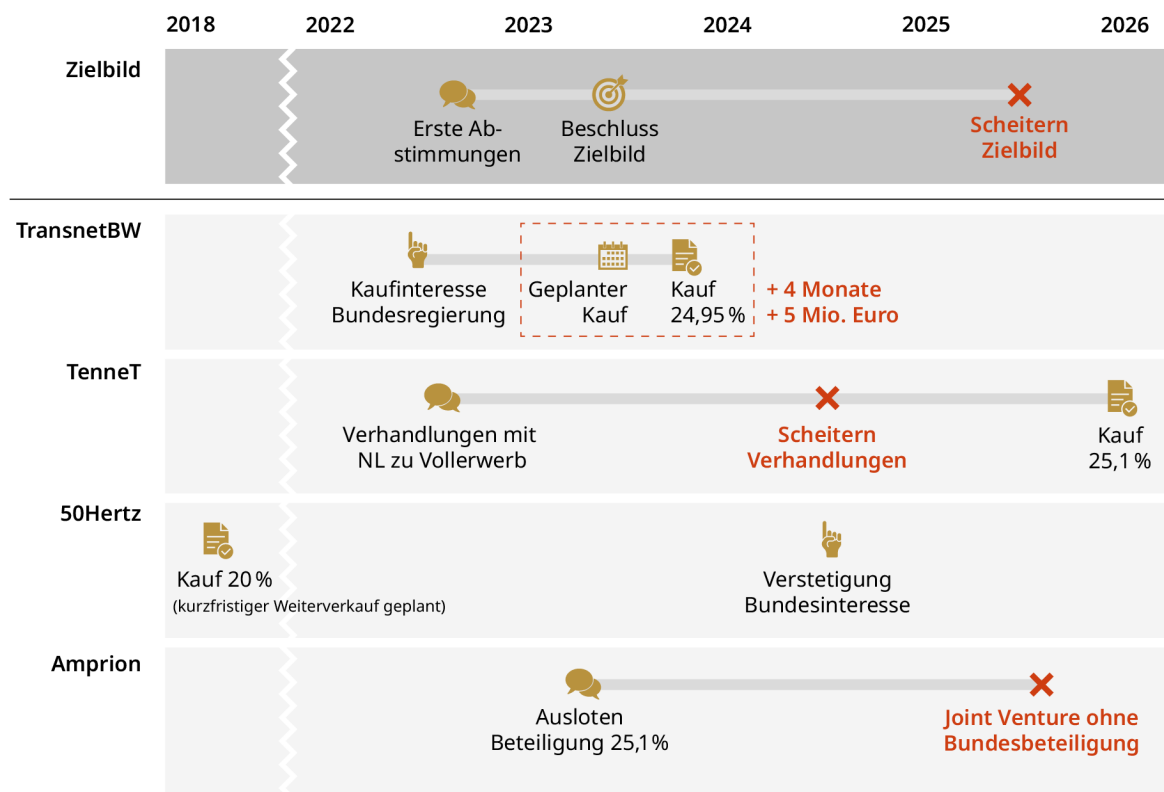
Die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode wollte mit Blick auf ihr Zielbild Anteile an TransnetBW (Nummer 3.1) erwerben sowie TenneT (Nummer 3.2) kaufen. Die

Bundesregierung der 21. Legislaturperiode strebt derzeit neben dem Erwerb von 25,1 % an TenneT keine weiteren Beteiligungen an (Nummer 3.3).

Abbildung 2

ÜNB-Beteiligungen im Kontext des Zielbildes

Die Entwicklung des Zielbildes eines integrierten Übertragungsnetzbetreibers (ÜNB) sowie die Erwerbsverhandlungen zu TransnetBW und TenneT liefen ab Ende 2022 parallel. Die Beteiligung an TransnetBW verzögerte sich, der Vollerwerb von TenneT scheiterte. Im Juli 2025 hielt die Bundesregierung der 21. Legislaturperiode das Zielbild für nicht (mehr) erreichbar.



Erläuterung: NL = Niederlande.

Grafik: Bundesrechnungshof.

3.1 TransnetBW

Der Erwerb von Anteilen an TransnetBW basierte auf einem Erwerbsrecht, das die KfW bereits im August 2022 mit EnBW vertraglich vereinbart hatte. Demnach konnte die KfW eine Minderheitsbeteiligung an TransnetBW im Umfang von 24,95 % zu den gleichen Bedingungen erwerben, die EnBW zuvor mit der Höchstbietenden in einem wettbewerblichen Bieterverfahren für weitere 24,95 % der Anteile ausgehandelt hatte. Die

Bedingungen betrafen sowohl den Kaufpreis wie auch die Governance – und damit die wesentlichen Einflussrechte des Bundes.

Am 25. Mai 2023 vollzogen die EnBW und die SWK – die Höchstbietende im Verfahren – das Signing für den ersten der beiden 24,95 %-Anteile. Am 26. Mai 2023 einigten sich die Verhandlungsführer der Bundesregierung untereinander auf das Ziel, sich über das Erwerbsrecht der KfW mit 24,95 % an TransnetBW zu beteiligen. Das Signing sollte im Juli 2023 erfolgen.

Haushalterische Verortung

Innerhalb der Bundesregierung war strittig, in welchem Einzelplan des Bundeshaushalts die Ausgaben für die Kosten der Transaktion verortet werden sollten.

Das **BMWE** argumentierte für eine gemeinsame Verortung der Ausgaben und später anfallenden Einnahmen im Einzelplan 60:

- Einnahmen aus Bundesbeteiligungen würden grundsätzlich in den allgemeinen Bundeshaushalt – und damit den Einzelplan 60 – fließen. Da finanzielle Chancen und Risiken einer Beteiligung aus haushalterischer Sicht zusammenzudenken seien, müssten auch die Ausgaben im Einzelplan 60 verankert werden.
- Eine Veranschlagung im Einzelplan 09 sei nicht sachgerecht, da die Kosten der Refinanzierung des Kaufpreises durch die KfW vom Zinsniveau abhingen und unterjährig schwankten. Das BMWE könne das Risiko dieser Schwankungen nicht innerhalb seines Einzelplans steuern.

Das **BMF** hingegen forderte mit Verweis auf die energiepolitische Zuständigkeit des BMWE, die Beteiligung im Einzelplan 09 zu verorten. Erst nach mehreren Monaten einigten sich BMWE und BMF auf eine Verortung im Einzelplan 09.

Der Dissens sorgte dafür, dass die Bundesregierung ihren ursprünglichen Zeitplan (geplantes Signing im Juli 2023) nicht einhalten konnte. Am 23. August 2023 stellte das BMWE einen Antrag gemäß § 65 BHO an das BMF. Das Bundesinteresse an der Beteiligung an TransnetBW begründete es zum einen mit dem Beitrag zum Zielbild eines integrierten ÜNB. Zum anderen stärke schon die einzelne Beteiligung selbst den Netzausbau, begrenze die Netzentgelte und unterstütze den Schutz der kritischen Infrastruktur.

Das BMF hielt die Beteiligung an TransnetBW für sachgerecht, das Zielbild gelte. Beteilige sich der Bund nicht an TransnetBW, wäre die Chance vertan und der Eigentümer orientiere sich anderweitig. Am 23. Oktober 2023 willigte es in den Antrag des BMWE nach § 65 BHO ein. Die notwendige Befassung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erfolgte schließlich am 6. November 2023 und das Signing am 10. November 2023.

Die Verzögerung verursachte zusätzliche Kosten: Denn gemäß den vertraglichen Vereinbarungen musste der Bund den vereinbarten Kaufpreis in der Zwischenzeit verzinsen. Durch den Verzug entstanden ihm zusätzliche Kosten in Höhe von rund 5,1 Mio. Euro. Die Verzögerung führte zu erheblicher Verärgerung der weiteren Prozessbeteiligten.

Zwischenfazit

Obwohl sich die Bundesregierung beim Anteilserwerb an TransnetBW sowohl auf den Kaufpreis wie auch auf die Governance geeinigt hatte, verzögerte insbesondere der regierungsinterne Dissens über die haushalterische Verortung den Erwerb um mehrere Monate. Die Verzögerung führte zu erheblichen Verzugszinsen für den Bund und zu Verärgerung bei den weiteren Prozessbeteiligten.

Warum der Dissens so lange nicht aufgelöst werden konnte, ist nicht nachvollziehbar, denn:

- die haushalterische Verortung stellt lediglich eine regierungsinterne, für den Bund insgesamt ausgabenneutrale Komponente der Transaktion dar.
- die erheblichen Risiken eines fortbestehenden Dissens für das Erreichen der gemeinsamen Beteiligungsziele war allen Beteiligten bekannt.
- die haushalterische Verortung hätte bei Bedarf auch nach Vollzug der Transaktionen für spätere Haushaltsjahre angepasst werden können.

3.2 TenneT

Der zunächst für September 2023 vorgesehene Vollerwerb von TenneT scheiterte im Juni 2024 endgültig. Das lag insbesondere daran, dass bis Juni 2024 „eine deutsche innenpolitische Einigung nicht zustande gekommen“ war. Insbesondere konnten sich die beteiligten Ressorts nicht auf eine gemeinsame Preisvorstellung und eine haushalterische Verortung der anfallenden Ausgaben einigen (Nummer 3.2.1). Hinzu kamen regierungsinterne Forderungen im Zusammenhang mit dem Zielbild (Nummer 3.2.2). Die dadurch eingeschränkte (Ver-)Handlungsfähigkeit der Bundesregierung führte zu erheblicher Verärgerung der niederländischen Regierung und trug maßgeblich zum Scheitern des Vollerwerbs bei (Nummer 3.2.3).

3.2.1 Kaufpreis und haushalterische Verortung

Kaufpreis

Zu Beginn der Verhandlungen lagen die Kaufpreisvorstellungen von Bundesregierung und niederländischer Regierung weit auseinander. Im weiteren Verlauf näherten sich die Preisvorstellungen erheblich an, Anfang 2024¹⁴ lagen sie noch 3 % auseinander. Sie bewegten sich innerhalb der Bandbreite, die die Berater der Bundesregierung als „fair“ bewerteten.

Zwischen Oktober 2023 bis zum Scheitern der Verhandlungen zum Kauf von TenneT im Juni 2024 konnten sich die Ressorts nicht auf einen Kaufpreis einigen. Entsprechend hatte die Bundesregierung der niederländischen Regierung seit November 2023 kein Kaufpreisangebot mehr unterbreitet.

Haushalterische Verortung

Parallel zu den Erwerbsverhandlungen mit den Niederlanden war regierungsintern auch hier strittig, wo die Ausgaben für die Transaktion im Bundeshaushalt verortet werden sollten. Auch bei TenneT forderte das BMWF eine Finanzierung über den Einzelplan 60, das BMF bestand auf dem Einzelplan 09 (siehe Nummer 3.1). Die beteiligten Ressorts konnten diesen Dissens bis zum Scheitern der Kaufverhandlungen im Juni 2024 nicht auflösen.

3.2.2 Verknüpfung von TenneT-Erwerb und Zielbild

Personalkapazitäten im BMWF

Dem BMWF war es gemäß interner Darstellung nicht möglich, die Umsetzung des Zielbildes und die einzelnen geplanten ÜNB-Beteiligungen parallel zu bearbeiten. Entsprechende Hinweise gegenüber der Hausleitung ergingen bereits seit Frühjahr 2023. Im September 2023 wies die zuständige Abteilung darauf hin, weitere Arbeiten zur Umsetzung des Zielbildes seien (parallel zu den TenneT-Verhandlungen) allenfalls darstellbar, wenn die KfW mehrere Mitarbeitende zum BMWF abordne und weiterhin Mittel für die Beauftragung externer Berater zur Verfügung stünden.

¹⁴ Die Bundesregierung führte die Erwerbsverhandlungen somit auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 fort, wonach im Klima- und Transformationsfonds nicht-werthaltige Rücklagen von 60 Mrd. Euro zu löschen seien (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22). Demnach hielt die Bundesregierung den Erwerb weiterhin für finanziell darstellbar.

Absicherung des Zielbildes

Das **BMF** legte bereits im Frühjahr 2023 dar, dass ihm eine 100-prozentige Übernahme von TenneT nur sinnvoll erscheine, wenn bereits vor dem Signing Folgeschritte zur Absicherung des Zielbildes umgesetzt würden. Es könne einem Erwerb nur zustimmen, wenn bis zum Signing mit den Anteilseignern der anderen ÜNB eine hinreichende Sicherheit bezüglich des Zielbildes erreicht werde.

Das **BMWE** hingegen wollte die TenneT-Transaktion nicht durch Gespräche mit weiteren ÜNB verkomplizieren. Es befürchtete Nachteile bei den Verhandlungen und der Transaktion des TenneT-Deals durch Gespräche mit weiteren ÜNB (z. B. durch Veröffentlichung des Vorhabens in der Presse). Machbar sei eine politische Zusicherung, dass nach dem Signing mit TenneT Gespräche geführt würden.

Das **BKAmt** vertrat gemäß Einschätzung des BMF die Linie des BMWE: Es befürwortete die Beteiligungen an TenneT und TransnetBW und sah „keine Notwendigkeit für harte Konditionalitäten“.

Entsprechend der Forderung des BMF vereinbarten die Ressorts im Kontext des Zielbildes vom 11. Mai 2023, dass Gespräche mit zumindest einem der Anteilseigner der anderen ÜNB zur Verwirklichung des Zielbildes weiter mit Nachdruck vorangetrieben werden. Ziel war es, eine grundsätzliche Einigung mit einem Reifegrad im Sinne eines „Letter of Intent“ (LoI) zu erreichen.

Um die TenneT-Transaktion nicht zu gefährden, empfahlen die Berater der Bundesregierung, die informellen Vorgespräche mit weiteren ÜNB erst dann zu führen, wenn die Eckpfeiler der TenneT-Transaktion abgestimmt seien. Gemäß Zeitplan sollte dies Ende Juni 2023 der Fall sein. Ein LoI sollte dann Ende August erfolgen, kurz vor dem TenneT-Signing im September 2023. Das BMF hielt diese Darstellung für „stimmig“.

Ansprache der weiteren ÜNB (Sommer 2023)

Bereits im Februar 2023 hatte das BMF intern festgehalten, dass der Bundeskanzler am 7. Februar 2023 mit allen vier ÜNB gesprochen habe. Nach Einschätzung des BKAmtes könnte ein Zusammenschluss von TenneT und Amprion ein guter Startpunkt für eine verstärkte Integration sein. Anfang **August 2023** hielt das BMF fest, auch die KfW habe entsprechende Gespräche mit ÜNB geführt.

Zielbild - Forderungen des BMF vor TenneT-Erwerb (September 2023)

Im September 2023 platzierte das BMF in den Beratungen der Ressorts erstmals die Forderung einer „Exit-Option“: Sofern ein gangbarer Weg zum Zielbild nicht mehr mit

ausreichender Wahrscheinlichkeit erkennbar sei, werde sich die Bundesregierung über den Verkauf zwischenzeitlich erworbener Anteile [von TenneT] verständigen.

Zudem sah es die Notwendigkeit, die Schritte zum Zielbild weiter zu konkretisieren. In den folgenden Wochen entwickelten die Berater in enger Abstimmung mit BMW, BMF und BKAm konkrete Umsetzungsschritte und gaben Empfehlungen zur gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung eines integrierten ÜNB. Die Berater gingen davon aus, dass die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure durch entsprechende Verhandlungslösungen adressiert werden könnten.

Für die vollständige Umsetzung des Zielbildes sei von einem Gesamtzeitraum von ca. drei bis vier Jahren auszugehen. Die Berater wiesen erneut darauf hin, dass eine frühzeitige Einbindung neuer Investoren die Komplexität der nachfolgenden Umsetzungsschritte auf dem Weg zum Zielbild erhöhen würde.

Kompensationsforderungen der niederländischen Regierung (Oktober/November 2023)

Im Herbst 2023 wurde die niederländische Regierung gewahr, dass die Bundesregierung erwog, die angestrebten TenneT-Anteile in einen integrierten ÜNB einzubringen. In der Folge forderte die niederländische Regierung, eine „Anti-Embarrassment-Clause“ in den Kaufvertrag aufzunehmen: Für den Fall, dass der Bund die TenneT-Anteile in einer von Deutschland durchgeführten Folgetransaktion innerhalb von drei Jahren höher bewertet als beim ursprünglichen Erwerb, sollte eine Kompensation der niederländischen Seite geprüft werden.

Nach Verhandlungen mit der niederländischen Regierung einigte sich die Bundesregierung darauf, dass man bei einer abweichenden Unternehmensbewertung über die Gründe für diese Abweichungen spreche.

Zusätzliche Forderungen des BMF (April 2024)

Am 16. April 2024 formulierte das BMF gegenüber dem BKAm neue Bedingungen für eine künftige TenneT Transaktion:

1. Das gemeinsame ÜNB-Zielbild („ein integrierter ÜNB mit Minderheitsbeteiligung (25,1%) des Bundes“) müsse um einen Zeitplan und konkrete Meilensteine sowie Zusagen ergänzt werden. Dafür sollten vor Signing mit TenneT folgende Schritte erreicht sein:
 - LoI zwischen KfW und Anteilseignern von Amprion zur Umsetzung des Zielbildes inklusive der Verständigung, erste operative Sparten schnellstmöglich [bis Juni 2025] zusammenzulegen bzw. gemeinsam zu nutzen,

- LoI zwischen KfW und TransnetBW über eine Zusammenarbeit mit TenneT.
- 2. Auf einer vom BMWF im BKAmT ausgerichteten Konferenz mit potenziellen Investoren müsse überprüft werden, ob genügend konkretes Interesse an der Umsetzung und damit am Einstieg bei TenneT bzw. einem integrierten ÜNB besteht.
- 3. Der Weiterverkauf der TenneT-Anteile müsste bereits im Vertrag mit den Niederlanden verankert und zum Zeitpunkt der Einigung öffentlich kommunizierbar sein.

Das (mehrjährige) KfW-Verrechnungsmodell sei für das BMF nur für einen Zeitraum von maximal 18 Monaten gangbar, denn es habe verfassungsrechtliche Bedenken. Bei dem Verrechnungsmodell sollten Kosten und Dividenden einer Beteiligung auf Ebene der KfW saldiert werden. Dabei betrachteten die beteiligten Ressorts jährliche sowie mehrjährige Verrechnungszeiträume. Zuvor hatte sich das BMF selbst für ein Verrechnungsmodell ausgesprochen (vgl. Nummer 4.1). Zudem forderte das BMF den Verkauf zwischenzeitlich erworbener ÜNB-Anteile in einer bestimmten Frist, sofern Meilensteine zum Zielbild nicht erreicht werden sollten.

Das **BMF** sah die Forderungen des BMF kritisch:

- Bezüglich eines schnellen Anteilsverkaufs bei TenneT hielt es fest, dass ein Bieterverfahren für den Anteilsverkauf innerhalb von 18 Monaten prozessual herausfordernd wäre. Es dürfte schwierig sein, die Anteile innerhalb kurzer Zeit zu einem angemessenen Preis zu verkaufen. Zudem würde ein frühzeitiger Anteilsverkauf die Umsetzung des Zielbildes eines integrierten ÜNB erschweren. Ein Anteilsverkauf des Bundes könnte sich auch negativ auf die Finanzierungsbedingungen von TenneT auswirken – und damit auf die Netzentgelte. Die Berater sowie die KfW teilten die Einschätzung nach Angaben des BMWF.
- Auch die weiteren Auflagen des BMF betrachtete das BMWF als „nicht annehmbar“. Insbesondere sei unklar, ob die ÜNB-Eigner (in dem erforderlichen Zeitfenster) zu einem LoI bereit seien.
- Zudem würde der Prozess die bestehenden Beteiligungen an TransnetBW und 50Hertz gefährden, wenn diese bei Nichterreichung von Zielbild-Meilensteinen in einem bestimmten Zeitraum zu verkaufen wären. Selbst bei Erfüllen aller BMF-Forderungen sei die Frage der haushalterischen Verortung weiterhin nicht geklärt.
- Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken hielt das BMWF Anfang Mai 2024 fest, das BMF habe seine Bedenken bisher nicht schriftlich konkretisiert. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen „erschließe sich nicht“, dass aus dem angedachten Vorgehen „spezifische verfassungsrechtliche Risiken entstünden“. Mitte Mai 2024 bat das BMWF das BMF um Übersendung des Vermerks zu den verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch danach legte das BMF diese Bedenken nicht schriftlich dar.

3.2.3 Scheitern des Vollerwerbs von TenneT

Am 16. Mai 2024 forderte die niederländische Regierung eine Einigung zum Kaufpreis bis zum 1. Juli 2024. Die Bundesregierung konnte sich innerhalb des gesetzten Zeitrahmens nicht auf die Ausgestaltung des TenneT-Erwerbs einigen. Sie teilte der niederländischen Regierung mit, dass ein Vollerwerb von TenneT nicht in Betracht komme. Man sei aber weiterhin an einer strategischen Minderheitsbeteiligung im Rahmen eines Investorenkonsortiums interessiert.

Die Niederlande initiierten daraufhin einen neuen Prozess, um andere Investoren für TenneT zu gewinnen. Parallel hielt die Bundesregierung ihre Gespräche mit der niederländischen Regierung aufrecht, ob und wie eine Beteiligung des Bundes an TenneT erfolgen könnte.

Beteiligung von Privatinvestoren an TenneT

Am 24. September 2025 teilte die niederländische Regierung mit, dass sich eine Gruppe von drei Investoren an TenneT beteiligt (siehe Nummer 1.2). Im Gegenzug für Eigenkapitaleinlagen in Höhe von bis zu 9,5 Mrd. Euro erhalten diese bis zu 46 % der Anteile an TenneT. Der Abschluss der Transaktion sollte im ersten Halbjahr 2026 erfolgen.

Zwischenfazit

Kaufpreis und haushalterische Verortung (Nummer 3.2.1)

Zwar war beim Erwerb von TenneT bis zum Scheitern im Juni 2024 auch der Kaufpreis strittig. Allerdings lagen die Kaufpreisvorstellungen Anfang 2024 nur noch rund 3 % auseinander, die Berater der Bundesregierung hielten den geforderten Kaufpreis noch für „fair“. Angesichts der Bedeutung des TenneT-Erwerbs für das geeinte Zielbild ist die Uneinigkeit der Bundesregierung über den Kaufpreis nicht nachvollziehbar. Der regierungsinterne Dissens über die haushalterische Verortung, der seit dem Beschluss des geeinten Zielbildes über mehr als ein Jahr andauerte, war ein wesentlicher Grund für das Scheitern des Erwerbs.

Fehlende Personalkapazitäten (Nummer 3.2.2)

Das BMW hat es trotz wiederholter interner Hinweise versäumt, die notwendigen internen Personalkapazitäten bereitzustellen.

Bedingungen zum Zielbild trugen zum Scheitern bei (Nummer 3.2.2)

Grundsätzlich ist es zweckmäßig gewesen, dass die Bundesregierung auch im Kontext einzelner Beteiligungen Maßnahmen geprüft hat, um Folgeschritte zum Erreichen des

übergeordneten Zielbildes abzusichern. Jedoch haben regierungsinterne Forderungen im Zusammenhang mit dem Zielbild maßgeblich zum Scheitern des Kaufs beigetragen:

Die Forderung des BMF nach einem frühen LoI widersprach der Empfehlung der Berater, dies erst nach Abstimmung der Eckpfeiler der TenneT-Transaktion anzustreben. Auch spätere Forderungen des BMF überzeugen nicht:

- LoI mit mindestens zwei ÜNB, eine Investorenkonferenz im BKAm sowie den Weiterverkauf der TenneT-Anteile bereits im Kaufvertrag mit den Niederlanden zu verankern, bargen erhebliche Risiken für die TenneT-Transaktion und die Interessen des Bundes. Das hätte das BMF spätestens angesichts der Kompensationsforderungen der Niederlande im Herbst 2023 erkennen müssen.
- Etwaige verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Verrechnungsmodell hätte das BMF schriftlich darlegen müssen. Nur so hätten die Bedenken bewertet, ggf. ausgeräumt oder Handlungsalternativen erwogen werden können. Die Unklarheiten bezüglich des Verrechnungsmodells erschwerten die Kaufverhandlungen zu TenneT kurz vor dem Scheitern im Juni 2024 unnötig.
- Die Auflage, zwischenzeitlich erworbene ÜNB-Anteile in einer bestimmten Frist zu verkaufen, sofern Meilensteine zum Zielbild nicht erreicht würden, widersprach den vom BMW angeführten – und vom BMF anerkannten – Interessen des Bundes an den einzelnen Beteiligungen, zum Beispiel dem Schutz der kritischen Infrastruktur (siehe Nummer 3.1).

3.3 Beteiligungsbemühungen der Bundesregierung der 21. Legislaturperiode

Die Bundesregierung in der 21. Legislaturperiode verständigte sich im Juli 2025 auf das Ziel, eine ausreichende Kapitalisierung der ÜNB zur Absicherung des Netzausbaus sicherzustellen, unter Einbindung privater Investoren und gleichzeitigem Schutz kritischer Infrastruktur. Entsprechend müssten Bundesbeteiligungen mit angemessenem Einfluss auf die Governance und in der Gesellschafterstruktur einhergehen. Vor diesem Hintergrund – und da die Niederlande bereits private Investoren für TenneT gewinnen konnte – strebe die Bundesregierung nunmehr eine Beteiligung an TenneT von ca. 25 % an. Das Zielbild, einen integrierten ÜNB zu schaffen, findet in der Verständigung keine Erwähnung. Das BMW hielt intern fest, dass dieses nicht (mehr) erreichbar sei.

Das BMF formulierte im Zuge des Einigungsprozesses mit BMW und BKAm im Juli 2025, man könne hoffentlich aus den negativen Erfahrungen der vergangenen Legislatur lernen und den ohnehin komplexen Prozess des Beteiligungserwerbs nicht mit Nebendebatten überfrachten. Mit Fokus auf den gemeinsamen Nenner und ein erreichbares Ziel könnte man sich positiv von der vergangenen Legislatur absetzen.

Am 17. Oktober 2025 bestätigte das BMF dem BMW, dass die Ausgaben für TenneT vom Gesamthaushalt getragen würden – sie erfolgten „on top“ auf den Plafond des Einzelplans 09. Zugleich werde sichergestellt, dass auch die möglichen künftigen Einnahmen dem Gesamthaushalt zu Gute kämen.

TenneT: Minderheitsbeteiligung von 25,1 %

In der Folge verhandelte die Bundesregierung über den Erwerb einer Beteiligung an TenneT. Am 3. Februar 2026 unterzeichnete die KfW im Auftrag der Bundesregierung den Vertrag zum Erwerb von 25,1 % an TenneT – zur gleichen Kaufpreis-Bewertung wie die oben genannte Investorengruppe. Der Erwerb wurde am 3. Juli 2026 vollzogen.¹⁵

Amprion: keine Beteiligung angestrebt

Eine Beteiligung des Bundes an Amprion sollte ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einem integrierten ÜNB sein und schien dem BMW noch Ende 2024 realistisch. Im September 2025 beschloss RWE nach Durchführung eines Bieterverfahrens, seine Anteile in ein Joint Venture mit einem weltweit tätigen Vermögensverwalter einzubringen.

Im November 2025 teilte das BMW mit, die Bundesregierung strebe derzeit keinen Erwerb von Anteilen an Amprion an. Mit Blick auf die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung ergreife das BMW stattdessen jenseits der Möglichkeit einer Beteiligung Maßnahmen, etwa die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Überwachung des Ausbaufortschritts. Zugleich sieht der Koalitionsvertrag vor, dass strategische staatliche Beteiligungen an Netzbetreibern geprüft werden.¹⁶

Zwischenfazit

Die im Frühjahr 2026 vereinbarte Minderheitsbeteiligung an TenneT ist zu gering, um die ursprünglich angestrebte Integration der vier ÜNB zu erreichen. Eine Beteiligung des Bundes an Amprion ist absehbar ebenfalls unrealistisch. Auch vor diesem Hintergrund scheint die Bundesregierung der 21. Legislaturperiode derzeit davon abzusehen,

→ Anteile an Amprion erwerben zu wollen. Dass die Bundesregierung die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren vorliegend für ausreichend hält, um ihre energie- und sicherheitspolitischen Interessen bei Amprion zu erreichen, ist widersprüchlich. Denn bei TenneT hielt sie diese gerade nicht für ausreichend – und eine Beteiligung für erforderlich.

¹⁵ BMW: Pressemitteilung vom 3. Juli 2026.

¹⁶ Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD: Verantwortung für Deutschland, Zeile 1147.

→ die ÜNB fusionieren zu wollen. Damit können wesentliche im Jahr 2023 identifizierte Vorteile eines integrierten ÜNB nicht erreicht werden. Dazu zählen insbesondere Synergieeffekte in Höhe von mehreren Milliarden Euro (siehe Nummer 2.1).

3.4 Würdigung und Empfehlungen

3.4.1 Regierungsinterne Differenzen erschweren bzw. verhindern Beteiligungserwerb

In der Gesamtbetrachtung hat es insbesondere an regierungsinternen Differenzen gelegen, dass sich der Kauf von TransnetBW verzögerte und der vollständige Erwerb von TenneT scheiterte.

Dass die Bundesregierung sich intern nicht auf einen **Kaufpreis** einigen konnte, ist angesichts der Bedeutung des TenneT-Erwerbs für das Erreichen des geeinten Zielbildes sowie sehr ähnlicher Preisvorstellungen auf Verkäufer- und Käuferseite nicht nachvollziehbar.

Die Diskussion um die **haushalterische Verortung** der Ausgaben für die Beteiligungskosten hat die Erwerbsprozesse deutlich verteuert bzw. mit verhindert, obwohl beide Risiken frühzeitig bekannt waren: Bei TransnetBW verursachte der Dissens erhebliche Verzugszinsen in Höhe von 5,1 Mio. Euro, bei TenneT trug er wesentlich zum Scheitern des Erwerbs bei, obwohl es sich bei der haushalterischen Verortung für den Bund insgesamt um einen rein buchhalterischen, ausgabenneutralen Aspekt der Transaktionen handelt.

Das BMWF hätte spätestens mit Vereinbarung des Zielbildes im Mai 2023 die notwendigen **Personalkapazitäten** bereitstellen müssen, um die einzelnen Erwerbsvorgänge und das Zielbild parallel bearbeiten zu können. Trotz wiederholter Hinweise unterblieb dies jedoch.

Forderungen zum Zielbild sowie vermeintliche verfassungsrechtliche Bedenken haben ebenfalls zum Scheitern des Kaufs von TenneT beigetragen. Dass das BMF wiederholt zusätzliche Forderungen aufstellte, ist nicht nachvollziehbar – zumal einige, beispielsweise der Verkauf bestehender ÜNB-Beteiligungen in einer bestimmten Frist, den Interessen des Bundes zuwiderliefen.

Im Ergebnis hat die regierungsinterne Uneinigkeit nicht nur maßgeblich dazu beigetragen, dass der Bund seine Ziele nicht im angestrebten Umfang erreicht hat. So fällt die vertraglich vereinbarte 25,1 %-Beteiligung an TenneT hinter die für das ursprüngliche Zielbild eines integrierten ÜNB notwendigen 100 % weit zurück. Die eingeschränkte

(Ver-)Handlungsfähigkeit der Bundesregierung dürfte auch einen signifikanten Reputationsschaden für den Bund als verlässlichen Verhandlungspartner verursacht haben.

3.4.2 Zielbild eines integrierten ÜNB nicht mehr erreichbar

Zwar vollzieht die Bundesregierung mit dem Anteilserwerb an TenneT ihre nunmehr dritte Beteiligung an einem ÜNB. Damit kann sie ihr dargelegtes Bundesinteresse bei drei der vier ÜNB geltend machen.

Jedoch ist das Zielbild der Bundesregierung aus dem Jahr 2023, die vier ÜNB zu fusionieren, in weite Ferne gerückt: Der notwendige Vollerwerb von TenneT als Anker für folgende Integrationsschritte ist gescheitert, eine Beteiligung an Amprion unrealistisch. Das in den Jahren 2022/2023 sichtbare Opportunitätsfenster für eine grundlegende Neugestaltung der ÜNB-Landschaft hat sich somit geschlossen.

Auch vor diesem Hintergrund scheint sich die Bundesregierung der 21. Legislaturperiode von dem Ziel, die ÜNB zu fusionieren, verabschiedet zu haben. Damit können wesentliche im Jahr 2023 identifizierte Vorteile eines integrierten ÜNB nicht realisiert werden, insbesondere Synergieeffekte in Höhe von mehreren Milliarden Euro (siehe Nummer 2.1). Die Realisierung solcher Synergieeffekte hätte zu niedrigeren Netzentgelten und Systemkosten führen können. In der Folge hätten private und gewerbliche Stromverbraucher niedrigere Strompreise zahlen können, ohne dafür den Bundeshaushalt zu belasten.

Empfehlungen

- Bei einem geeinten Ziel dürfen **regierungsinterne Differenzen** für den Bund strategisch **bedeutsame Transaktionen nicht gefährden**. Mehrausgaben und Reputationsschäden zu Lasten des Bundes sind zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für Entscheidungen, die für den Bund ausgabenneutral sind.
- Bei umfassenden, strategisch bedeutsamen Vorhaben müssen die beteiligten Ressorts **ausreichend Personalkapazitäten** zur Verfügung stellen.

3.5 Stellungnahme

BMWE und BMF haben darauf hingewiesen, dass sie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im neuen Erwerbsprozess von TenneT Anfang 2026 bereits gefolgt seien. So hätten BMWE, BMF und BKAmT eng und konstruktiv zusammengearbeitet. Das BMWE habe intern die notwendigen Personalkapazitäten bereitgestellt.

Mit Blick auf die Beanstandungen zu den früheren Vorgängen haben die Ressorts darauf verwiesen, die **Verzögerungen des Erwerbs von TransnetBW** hätten rein monetär keinen Schaden für den Bund verursacht. Bei einem früheren Erwerb hätte der Bund zwar nicht den Kaufpreis verzinsen, jedoch der KfW ihre früher anfallenden Refinanzierungskosten erstatten müssen.

Bei den Bitten des BMF im Frühjahr 2024 habe es sich nicht um **zusätzliche Forderungen** gehandelt. Sie hätten vielmehr die bisherigen Positionen zur Absicherung des Zielbildes konkretisiert. Das BMF hat zudem argumentiert, es habe keine **verfassungsrechtlichen Bedenken** vorgebracht, sondern allenfalls in der internen Vorbereitung auf mögliche finanzverfassungsrechtliche Fragen hingewiesen.

Der vom Bundesrechnungshof skizzierte **Dissens über die haushalterische Verortung** sei nicht der wesentliche Grund für das Scheitern des TenneT-Erwerbs gewesen. Vielmehr habe die Bundesregierung fortlaufend kritisch gewürdigt, unter welchen Bedingungen ein Erwerb in Bezug auf die formulierten Ziele sachgerecht ist. Aus Sicht des BMW sei die haushalterische Verortung zudem kein rein buchhalterischer und ausgabenneutraler Aspekt. Das BMW habe in den regierungsinternen Verhandlungen dauerhafte Risiken für den Einzelplan 09 möglichst geringhalten wollen, um andere politische Maßnahmen des BMW angesichts reduzierter haushalterischer Spielräume nicht einschränken zu müssen.

3.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung seinen Empfehlungen bei der Beteiligung an TenneT Anfang 2026 aussagegemäß bereits gefolgt ist. Das ändert jedoch nichts daran, dass sich das in den Jahren 2022/2023 sichtbare Opportunitätsfenster für eine grundlegende Neugestaltung der ÜNB-Landschaft geschlossen hat. Die hier festgestellten Mängel haben wesentlich dazu beigetragen, dass das Zielbild eines integrierten ÜNB auf absehbare Zeit nicht mehr erreichbar ist.

Die Einlassungen der Ressorts überzeugen nicht:

- Das Argument, dem Bund sei durch den **Verzug der Beteiligung** an TransnetBW **rein monetär kein Schaden** entstanden, greift zu kurz. Dem Bund wären bei einer früheren Beteiligung zwar auch Ausgaben entstanden. Dafür hätte er jedoch bereits früher Einflussrechte als Gesellschafter gehabt, um seine energiepolitischen Ziele geltend zu machen.
- Zur Darstellung, das BMF habe Mitte April 2024 **lediglich vorherige Positionen** zum Zielbild **konkretisiert**, merkt der Bundesrechnungshof an: Wesentliche Forderungen waren offensichtlich zusätzlich. Die Relativierung des BMF zu den verfassungsrechtlichen Fragen überzeugt nicht. So hat sich nicht nur das BMF mit diesen Bedenken befasst. Diese Fragen haben auch die weiteren beteiligten Ressorts bis in die

Leitungsebene über mehrere Wochen beschäftigt und die Verhandlungen – kurz vor ihrem Scheitern – unnötig beeinträchtigt.

→ Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der **Dissens zur haushalterischen Verortung** ein wesentlicher Grund für das Scheitern des TenneT-Erwerbs war – neben beispielsweise den regierungsinternen Forderungen im Zusammenhang mit dem Zielbild. Gerade wenn die Bundesregierung nun darauf verweist, sie habe den Erwerb fortlaufend in Bezug auf die formulierten Ziele überprüft, hätte der Dissens zur haushalterischen Verortung frühzeitig aufgelöst werden können und müssen. Denn für die Ziele, die mit dem Beteiligungserwerb erreicht werden sollen, spielt die haushalterische Verortung gerade keine Rolle.

Das Argument des BMW, es habe andere politische Maßnahmen angesichts reduzierter haushalterischer Spielräume nicht einschränken und deshalb die Veranschlagung der Ausgaben im Einzelplan 09 vermeiden wollen, widerspricht nicht der Feststellung des Bundesrechnungshofes, die haushalterische Verortung sei für den Bund insgesamt eine rein buchhalterische und kostenneutrale Frage. Die Zusage des BMF von Oktober 2025, dass die vereinbarte Verortung im Einzelplan 09 „on top“ erfolge, legt nahe, dass eine entsprechende Einigung auch früher hätte erzielt werden können.

Der Feststellung des Bundesrechnungshofes, der Dissens habe maßgeblich zur Verzögerung der TransnetBW-Beteiligung beigetragen, haben die Ressorts im Übrigen nicht widersprochen.

4 (Haushalterische) Ausgestaltung der bestehenden Beteiligungen

Die Bundesregierung hat die drei Beteiligungen an den ÜNB haushalterisch unterschiedlich umgesetzt. Zwar hat sie alle drei Beteiligungen als Zuweisungsgeschäfte über die KfW erworben und hält sie auch weiterhin über die KfW. Sie hat jedoch verschiedene Finanzierungsmodelle gewählt (Nummer 4.1). Zudem hat sie die mit den Beteiligungen verbundenen Einnahmen und Ausgaben unterschiedlich im Bundeshaushalt abgebildet (Nummer 4.2).

4.1 Zuweisungsgeschäft

Bei den Zuweisungsgeschäften im Zusammenhang mit 50Hertz, TransnetBW sowie TenneT refinanziert die KfW den Kaufpreis der Beteiligung am Kapitalmarkt. Die ihr aus dem Zuweisungsgeschäft entstehenden Transaktions-, Refinanzierungs- und

Verwaltungskosten stellt sie dem Bund in Rechnung. Der Bund stellt die KfW bei Zuweisungsgeschäften von allen Kosten und Risiken frei. Erträge aus den Geschäften stehen dem Bund zu. Damit ist nicht der einmalige Kaufpreis der Beteiligung im Bundeshaushalt abzubilden, vielmehr sind es dauerhaft für den Zeitraum der Beteiligung die Kosten der KfW.

BMWE, BMF und BKAmT hatten sich im Sommer 2023 im Grundsatz darauf verständigt, die Zuweisungsgeschäfte bei TransnetBW und TenneT mit einem Verrechnungsmodell zu kombinieren. Das diene dem Ziel, „den Haushalt (vorerst) nicht zu belasten“. Es war für das BMF zunächst Voraussetzung, den Beteiligungen zuzustimmen.

Für TransnetBW einigte sich die Bundesregierung auf dieses Verrechnungsmodell. Vereinbart wurde eine Verrechnung auf jährlicher Basis. Die Beteiligung an TenneT im Jahr 2026 erfolgt – wie zuvor schon bei 50Hertz – als Zuweisungsgeschäft ohne Verrechnung der Kosten/Dividenden auf Ebene der KfW.

Wirtschaftlichkeit der Zuweisungsgeschäfte

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) in der Planungsphase dienen dazu, die wirtschaftlichste Lösungsmöglichkeit zu identifizieren. Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf grundsätzlich nicht dazu führen, dass die Bundesregierung ein weniger wirtschaftliches Vorgehen wählt.¹⁷

Dennoch führte das BMWE weder bei 50Hertz noch bei TransnetBW eine WU durch, um die Ausgestaltung als Zuweisungsgeschäft mit einem direkten Erwerb der Beteiligung durch den Bund zu vergleichen:

- Den Erwerb von Anteilen an **50Hertz** als Zuweisungsgeschäft begründete das BMWE damit, in der Kürze der seinerzeit vorgegebenen Frist agieren zu können. Zudem schien das Vorgehen attraktiv für den damaligen Plan, die Anteile kurzfristig an potenzielle Interessenten weiterzuverkaufen.
- Bei **TransnetBW** hatte das BMWE die Ausgestaltung als Zuweisungsgeschäft im Antrag gemäß § 65 BHO nicht begründet. Gegenüber dem Bundesrechnungshof begründete es sein Vorgehen im Nachgang damit, dass KfW-Zuweisungsgeschäfte in der Bundesverwaltung bewährte und geübte Verfahren zur Umsetzung von Beteiligungen seien. Zudem könnten Synergiepotenziale zum bestehenden 50Hertz-Zuweisungsgeschäft genutzt werden. Folglich sei davon auszugehen gewesen, dass die angestrebte Bundesbeteiligung über ein Zuweisungsgeschäft am wirtschaftlichsten zu realisieren sei.

Den Vollerwerb von **TenneT** plante die Bundesregierung bereits in den Jahren 2023/2024 als Zuweisungsgeschäft an die KfW durchzuführen. Im Juli 2025 hielten

¹⁷ Verwaltungsvorschrift Nummer 2.1 zu § 7 BHO (in der Fassung vom 13. Januar 2026).

BMWE, BMF und BKAmT erneut fest, die Beteiligung in Höhe von 25,1 % solle als Zuweisungsgeschäft umgesetzt werden.

Um „die Umsetzung als Zuweisungsgeschäft formell zu untermauern“, erstellte das BMWE am 10. November 2025 eine entsprechende WU. Darin wurde das KfW-Zuweisungsgeschäft mit der Alternative verglichen, die Beteiligung als Bund direkt zu erwerben:

Gemäß der Kostenbetrachtung lägen die Refinanzierungskosten der KfW durchgehend über denen des Bundes. Die höheren Refinanzierungskosten – ab dem Jahr 2029 in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags jährlich – hielt das BMWE aber im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Transaktion für überschaubar. Sofern die KfW-Refinanzierungskosten stiegen, könnte der Bund die Beteiligung künftig ablösen und selber (günstiger) finanzieren. Eine Betrachtung der Kosten bis zum Jahr 2031 erscheine vor diesem Hintergrund hinreichend konservativ.

Zudem wirke die Einbeziehung der KfW im Rahmen eines Zuweisungsgeschäfts positiv: Die Verhandlungsführung läge in der Hand eines erfahrenen Teams, die Erfolgswahrscheinlichkeit steige und Transaktionsrisiken sänken. Zudem gebe es Synergien angesichts der übergreifenden Führung aller drei ÜNB-Beteiligungen.

Eine **unmittelbare Beteiligung des Bundes** – hier träte die KfW als Dienstleisterin des Bundes auf – wäre hingegen **mit mehreren Nachteilen** verbunden: U. a. habe die KfW einen geringeren Anreiz zur Sorgfalt und es gebe einen Verlust von Wirkungstiefe, denn die KfW könnte als Erwerberin direkter, verbindlicher und glaubwürdiger verhandeln als in der Rolle als bloße Beraterin.

In der Gesamtschau würden die vergleichsweise geringen Mehrkosten des Zuweisungsgeschäfts durch die qualitative Überlegenheit der Transaktionsdurchführung sowie Vorteile der Beteiligungsführung überkompensiert. Ein Zuweisungsgeschäft sei insgesamt wirtschaftlicher und erfolgsversprechender.

Zwischenfazit

Die Bundesregierung hat die Beteiligungen an den drei ÜNB als Zuweisungsgeschäfte ausgestaltet, ohne die Wirtschaftlichkeit der Zuweisung zuvor angemessen zu untersuchen. Während sie die Zuweisung bei 50Hertz mit dem kurzen Zeitfenster für den Erwerb begründete, führte sie bei TransnetBW aus, dass sich Zuweisungsgeschäfte bewährt hätten. Zudem böten sich Synergiepotenziale zur 50Hertz-Beteiligung. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit der Zuweisung ist jedoch in beiden Fällen unterblieben. Abstrakte Verweise genügen nicht, sie ersetzen keine angemessene WU.

Die WU zu TenneT stellt ebenfalls keine angemessene Betrachtung verschiedener Handlungsoptionen dar. Schon der Zeitpunkt legt nahe, dass die WU primär – wie vom BMW selbst angeführt – die Umsetzung des Zuweisungsgeschäfts formell untermauern sollte. Die Festlegung, TenneT per Zuweisung zu erwerben, hatte die Bundesregierung faktisch bereits Jahre zuvor getroffen und im Juli 2025 mit Blick auf die 25,1 %-Beteiligung bekräftigt.

Auch inhaltlich überzeugt die WU nicht:

- Der Betrachtungszeitraum von sechs Jahren unterschätzt die Ausgaben für die Kosten des Zuweisungsgeschäfts. Er wird der Tatsache nicht gerecht, dass die zusätzlichen Kosten bei einem Zuweisungsgeschäft an die KfW „dauerhaft“ über den gesamten Zeitraum der Beteiligung anfallen. Der Verweis, der Bund könne die Beteiligung künftig auch selbst finanzieren, überzeugt in diesem Zusammenhang nicht. Angesichts der angespannten Haushaltslage sowie der Begründung der Ressorts für das Verrechnungsmodell, den Haushalt nicht belasten zu wollen, erscheint mindestens fraglich, ob der gesamte Kaufpreis aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt würde.
- Der Hinweis, dem Bund entstünden in der Verhandlungsführung Nachteile, wenn nicht zuvor klar ist, dass die KfW die Beteiligung zugewiesen bekommt (weniger professionelle Verhandlungsführung, geringere Sorgfalt sowie Wirktiefe), trägt nicht: Denn zum Zeitpunkt der WU war die KfW längst – unabhängig von der Frage der späteren Zuweisung – mit der Verhandlungsführung beauftragt. Für eine erfolgreiche Verhandlungsführung der KfW scheint die Zuweisung also nachrangig. Hinzu kommt, dass frühere Verzögerungen in den Verhandlungen zu TenneT gerade nicht auf mangelnde „Wirktiefe“ der KfW als Dienstleisterin, sondern auf regierungsinterne Differenzen zurückzuführen waren (siehe Nummer 3.2).
- Der Verweis auf Synergien bei der Beteiligungsführung greift zu kurz: Denn Synergien sprechen maßgeblich dafür, die Beteiligungen einheitlich zu führen. Dies könnte jedoch auch durch das BMW selbst erfolgen. Zudem widerspricht der Verweis auf die Synergien bei der KfW der WU, die die Möglichkeit erwähnt, der Bund könne die Beteiligung bei künftig steigenden KfW-Refinanzierungskosten ablösen. Denn das wäre demnach mit erheblichen Nachteilen in der Beteiligungsführung verbunden.

4.2 Haushalterische Verortung und Bewirtschaftung

Die Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit den drei bestehenden Beteiligungen an 50Hertz, TransnetBW und TenneT sind unterschiedlich im Bundeshaushalt verortet, nämlich im **Einzelplan 09** (BMW) sowie im **Einzelplan 60** (Allgemeine Finanzverwaltung):

- Bei **50Hertz** werden die Ausgaben im Einzelplan 09 veranschlagt (Kapitel 0903 Titel 671 22), die Einnahmen fließen dem Einzelplan 60 zu (Kapitel 6002 Titel 121 01).
- Bei **TransnetBW** werden gemäß dem vereinbarten Finanzierungsmodell Erträge und Kosten auf Ebene der KfW verrechnet. Der Saldo wird im Einzelplan 09 in Kapitel 0903 veranschlagt. Ein Kostenüberschuss wird aus Titel 671 21 beglichen. Sofern ein Ertragsüberschuss entsteht, wird dieser im Titel 121 01 vereinnahmt.
- Bei **TenneT** werden die Ausgaben im Einzelplan 09 veranschlagt (Kapitel 0903 Titel 671 04). Etwaige Einnahmen sollen künftig einem neuen Einnahmetitel im Einzelplan 09 zufließen (in Kapitel 0903).

Tabelle 1

Verortung der ÜNB-Beteiligungen im Bundeshaushalt 2026

	50Hertz	TransnetBW	TenneT
	Einzelplan 09 Kapitel 0903		
	Titelgruppe 02 Unternehmen der Innovation und Transformation		(-)
Veranschlagung der Ausgaben	Titel 671 22 Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb und Halten einer Beteiligung an 50Hertz durch die KfW	Titel 671 21 ^a Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb und Halten einer Beteiligung an TransnetBW durch die KfW	Titel 671 04 Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb und Halten einer Beteiligung an TenneT durch die KfW
	Einzelplan 60 Kapitel 6002		Einzelplan 09 Kapitel 0903
Veranschlagung der Einnahmen	Titel 121 01 Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	Titel 121 01 ^a Gewinne und Einnahmen aus Beteiligungen	(-) ^b

Erläuterung:

^a Die Erträge werden mit den Kosten auf Ebene der KfW verrechnet, der Saldo wird aus dem Ausgabetitel 671 21 ausgeglichen bzw. im Einnahmetitel 121 01 vereinnahmt.

^b In Kapitel 0903 wird noch ein separater Einnahmetitel geschaffen, individuell für TenneT.

Quelle: Bundeshaushaltsplan 2026.

Für die Titel im Zusammenhang mit den Beteiligungen an ÜNB gelten unterschiedliche Bewirtschaftungsregelungen: Während die Ausgaben für 50Hertz und TransnetBW innerhalb der Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig sind und – im Fall von TransnetBW – Mehrausgaben aus Minderausgaben des Einzelplans 09 gedeckt werden dürfen,¹⁸ dürfen Minderausgaben bei TenneT nicht zur Deckung von Mehrausgaben bei anderen Titeln oder zur Erbringung von Globalen Minderausgaben im Einzelplan 09

¹⁸ Die beiden Ausgabetitel für 50Hertz und TransnetBW gehören zur Titelgruppe 02 – Unternehmen der Innovation und Transformation. Der Haushaltsvermerk Nummer 2 zu dieser Titelgruppe lautet: „Die Ausgaben sind gegenseitig deckungsfähig.“ Zusätzlich und allein für TransnetBW gibt es einen weiteren Haushaltsvermerk (Haushaltsvermerk Nummer 2 zu Titel 671 21). Hier heißt es: „Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Einsparungen bei folgenden Titeln geleistet werden: Epl. 09.“

herangezogen werden.¹⁹ Ein weiterer Unterschied ist, dass bei 50Hertz und TransnetBW Mehrausgaben bis zu 15 Mio. Euro geleistet werden dürfen, sofern es in selber Höhe Mehreinnahmen bei Kapitel 0903 Titel 121 01 (Gewinne und Einnahmen aus Beteiligungen) gibt.²⁰ Für TenneT ist eine solche Option nicht vorgesehen. Im Oktober 2025 bestätigte das BMF dem BMW, dass die Ausgaben für TenneT vom Gesamthaushalt getragen würden und auch die möglichen künftigen Einnahmen dem Gesamthaushalt zu Gute kämen.

Im März 2026 teilte das BMW dem Bundesrechnungshof mit, es gebe aktuell keine Entscheidung, die haushalterische Verortung, Verrechnung und Bewirtschaftung der mit den ÜNB-Beteiligungen zusammenhängenden Haushaltsmittel zu ändern. Man bereite derzeit die Aufstellung des Bundeshaushaltes 2027 vor. Am 19. Februar 2024 hatte der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz angeregt, alle ÜNB-Beteiligungen in einem neuen Haushaltstitel zusammenzuführen.

Zwischenfazit

Die unterschiedliche haushalterische Verortung und Bewirtschaftung der drei Beteiligungen überzeugt nicht. Denn es handelt sich um vergleichbare Beteiligungen an ÜNB, mit denen die Bundesregierung ihr Bundesinteresse verfolgt.

Einnahmen und Ausgaben an unterschiedlichen Stellen im Bundeshaushalt abzubilden – bei TransnetBW zudem nur in saldierter Form – sowie die unterschiedliche Bewirtschaftung erschweren eine einheitliche Bewertung der ÜNB-Beteiligungen. Dieses uneinheitliche Vorgehen verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit.

4.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Bundesregierung hat die **Wirtschaftlichkeit der Zuweisungsgeschäfte** an die KfW **nicht belegt**. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die Bundesregierung auch deshalb frühzeitig auf Zuweisungsgeschäfte festgelegt hat, um den Bundeshaushalt nicht einmalig mit dem gesamten Kaufpreis zu belasten. Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf aber nicht dazu führen, dauerhaft höhere Kosten in Kauf zu nehmen. Etwaige Verweise des BMW auf Vorteile der KfW bei der Verhandlungs- und einheitlichen Beteiligungsführung überzeugen nicht: So hat die KfW die Verhandlungen auch vor der Zuweisung erfolgreich geführt. Die Synergieeffekte der einheitlichen Beteiligungsführung könnte auch das BMW heben, wenn es alle Beteiligungen an ÜNB selbst führt.

¹⁹ Haushaltsvermerk Nummer 4 zu Titel 671 04 (Kapitel 0903).

²⁰ Der Haushaltsvermerk Nummer 3 zu Titelgruppe 02 in Kapitel 0903 lautet: „Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 121 01.“ Korrespondierend dazu ist im Haushaltsvermerk Nummer 1 zu Titel 121 01 in Kapitel 0903 vorgesehen: „Mehreinnahmen dienen bis zu einem Betrag von 15 000 T€ zur Leistung der Mehrausgaben bei folgenden Titeln: **Tgr. 02.**“

Die **unterschiedliche haushalterische Verortung und Bewirtschaftung** ähnlicher Beteiligungen überzeugt nicht. Intransparenz bei Einnahmen und Ausgaben sowie unterschiedliche Deckungsfähigkeiten erschweren eine einheitliche Bewertung der ÜNB-Beteiligungen. Das Vorgehen widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass die Bundesregierung frühere Gedanken, die ÜNB-Beteiligungen im Bundeshaushalt einheitlich zu gestalten, bisher nicht aufgegriffen hat.

Empfehlungen

Die Bundesregierung muss bei Beteiligungen künftig in der Planungsphase angemessen bewerten, ob eine Zuweisung an die KfW wirtschaftlich ist. Sie sollte dabei auch prüfen, ob künftig das BMWF die Beteiligungen unmittelbar halten und führen sollte. Denn Synergieeffekte einer einheitlichen Beteiligungsführung könnte die Bundesregierung auch bei einer eigenen Beteiligungsführung gewährleisten; zugleich wären Refinanzierungskosten des Bundes – im Vergleich zum Zuweisungsgeschäft – geringer.

Die Bundesregierung sollte bei der Haushaltsaufstellung darauf hinwirken, Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den Beteiligungen an den ÜNB möglichst einheitlich im Bundeshaushalt zu veranschlagen und zu bewirtschaften, um Komplexität zu reduzieren und Transparenz herzustellen. Dafür sollte sie prüfen,

- sämtliche Einnahmen und Ausgaben, die mit den Beteiligungen an den ÜNB zusammenhängen, in (jeweils) einem Einzelplan zu bündeln.
- ob die Einnahmen und Ausgaben – hinsichtlich der Haushaltstransparenz – saldiert oder separat erfasst werden sollten.
- die Regelungen zur Bewirtschaftung anzugleichen.

4.4 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass Zuweisungsgeschäfte mit Eigenkapitalcharakter grundsätzlich eine Ausnahme darstellten. Sie seien zusätzlich zu begründen und ihre Wirtschaftlichkeit sei zu belegen. In der Regel sollte sich der Bund direkt beteiligen, um den angemessenen Einfluss auch direkt ausüben zu können. Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass es nicht ausreiche, Zuweisungsgeschäfte mit dem abstrakten Verweis auf bewährte und geübte Verfahren zu begründen.

Beim Anteilserwerb von TenneT habe die Bundesregierung entsprechend eine WU durchgeführt. BMWF und BMF haben (erneut) betont, dass

- die WU abgeschlossen gewesen sei, bevor die aus Sicht der WU vorzugswürdige Alternative des KfW-Zuweisungsgeschäfts umgesetzt wurde.

- sich der Betrachtungszeitraum der WU von sechs Jahren an den Prinzipien der BMF-Arbeitsanleitung zur Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom 12. Januar 2011 orientiere. Demnach habe man den Betrachtungszeitraum aufgrund des offenen Endes der Beteiligung abgewogen festlegen müssen, eine vollständige Kostenanalyse über den gesamten Zeitraum sei nicht möglich gewesen. Der gewählte Betrachtungszeitraum bilde einerseits wesentliche Schritte der Geschäftspolitik und deren finanzielle Auswirkungen auf die Beteiligung ab. Andererseits sei er hinreichend valide.
- die **KfW** umfangreiche privatwirtschaftliche **Kompetenzen** aufgebaut habe, die ein Handeln auf Augenhöhe mit anderen Stakeholdern ermöglichen.
- der Hinweis in der WU unverändert gültig sei, dem Bund entstünden in den Verhandlungen **Nachteile, wenn eine Zuweisung an die KfW unklar** sei. Denn die KfW war zwar zum Zeitpunkt der WU bereits beauftragt, die Verhandlungen zu führen – diese waren aber noch nicht abgeschlossen. Insofern hätte es zu negativen Auswirkungen auf die Verhandlungen kommen können, wenn die Transaktion nicht als Zuweisungsgeschäft umgesetzt worden wäre.

Die **unterschiedliche haushalterische Verortung** und Bewirtschaftung der drei Beteiligungen haben BMW und BMF mit den unterschiedlichen Zeitpunkten, der hohen Komplexität der Transaktionen sowie erheblichem Zeitdruck begründet. Da die unterschiedlichen Etatisierungen inhaltlich begründet und die Einnahmen und Ausgaben transparent veranschlagt seien, habe man nicht gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit verstoßen. Dessen ungeachtet haben BMW und BMF angekündigt, eine einheitlichere Gestaltung der ÜNB-Beteiligungen zu prüfen.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Klarstellung des BMF zur Kenntnis, dass Zuweisungsgeschäfte an die KfW eine Ausnahme darstellen sollten, besonders zu begründen und ihre Wirtschaftlichkeit zu belegen sind. Er weist darauf hin, dass die Bundesregierung das Regel-Ausnahme-Verhältnis bei den ÜNB-Beteiligungen vorliegend auf den Kopf gestellt hat, ohne dies umfassend zu begründen.

Der Hinweis, die **WU** zu TenneT sei im November 2025 **abgeschlossen** worden, **bevor das KfW-Zuweisungsgeschäft umgesetzt** wurde, ist zwar zutreffend. Faktisch hatte sich die Bundesregierung aber bereits zuvor darauf verständigt, die Beteiligung als Zuweisungsgeschäft auszugestalten.

Die Erwägungen des BMW zum **Betrachtungszeitraum der WU** nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis, hält sie aber für nicht überzeugend. Insbesondere die dauerhaft höheren Kosten des Zuweisungsgeschäfts ab dem Jahr 2029 sind lediglich für drei Jahre in die WU eingeflossen. Vorliegend hätte das BMW einen insgesamt deutlich längeren Betrachtungszeitraum wählen müssen. Seine Bewertung sieht der

Bundesrechnungshof auch durch die neue Fassung der Arbeitsanleitung zur Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Rundschreiben vom 13. Januar 2026) bestätigt. Darin hat das BMF klargestellt, dass der Betrachtungszeitraum im Zweifel eher länger als kürzer festzulegen ist.

Die **Kompetenzen der KfW** hat der Bundesrechnungshof vorliegend gerade nicht in Frage gestellt. Vielmehr hat er die Argumentation der Bundesregierung bezweifelt, dass die KfW die Verhandlungen nur dann professionell, sorgfältig und mit der erforderlichen Wirtktiefe führt, wenn ihr auch die Beteiligungsführung selbst zugewiesen wird. Denn auch ohne spätere Zuweisung dürfte die KfW das Interesse des Bundes teilen, die Transaktionen zum Erfolg zu führen: Denn ein Scheitern würde sich auch auf die Reputation der KfW negativ auswirken. Zudem trägt der Bund die Anstaltslast der KfW und hat ihr gegenüber weitreichende Einfluss- und Kontrollrechte.

Der pauschale Verweis der Ressorts auf Nachteile bei den Erwerbsverhandlungen, wenn die Zuweisung an die KfW unklar ist, rechtfertigt keine „automatische“ Zuweisung an die KfW. Er verdeutlicht vielmehr die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit frühzeitig vor Beginn der Verhandlungen zu untersuchen.

Die Erklärungen der Ressorts zur **unterschiedlichen haushalterischen Verortung** nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er weist allerdings darauf hin, dass der Grundsatz der Haushaltsklarheit auch für die Verortung von Einnahmen und Ausgaben gilt. Der Bundesrechnungshof fordert die Ressorts auf, Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den ÜNB-Beteiligungen einheitlich, klar und wahr im Bundeshaushalt auszuweisen.

5 Künftige Risiken für den Bundeshaushalt

Der im Zusammenhang mit der Energiewende umfangreiche Netzausbau führt zu Unsicherheiten hinsichtlich des künftigen Kapitalbedarfs der ÜNB.

5.1 Formal begrenzte Einzahlungsverpflichtung

Bei ihren bisherigen Beteiligungen an den ÜNB hat die Bundesregierung gewährleistet, dass die Einzahlungsverpflichtungen des Bundes formal auf einen bestimmten Betrag begrenzt sind.²¹ Die Verpflichtungen umfassten neben dem Kaufpreis regelmäßig auch (begrenzte) Zusagen für künftige Kapitaleinlagen.

²¹ § 65 Absatz 1 Nummer 2 BHO.

5.2 Faktische Risiken für zusätzliche Einzahlungen

Ungeachtet der vertraglichen Ausgestaltung der ÜNB-Beteiligungen ist der tatsächliche Kapitalbedarf der ÜNB mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. So könnte der Netzausbau effizienter und damit kostengünstiger als geplant erfolgen; er könnte allerdings auch deutlich teurer werden.

Bei allen drei Beteiligungen wiesen Gutachter bereits vor Eingehen der Beteiligung auf das Risiko zusätzlichen Eigenkapitalbedarfs hin. Bei 50Hertz hat sich dieses Risiko bereits realisiert. So zahlte die KfW – entsprechend ihrer Beteiligungshöhe – in den Jahren 2022, 2023 sowie 2024 insgesamt einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag in das Eigenkapital von 50Hertz ein.

Das BMWE begründete diese Eigenkapitalerhöhungen als sachlich (und zeitlich) unabweisbar: Die Eigenkapitalerhöhung sei Voraussetzung für das Erreichen der Netzausbauziele. An der Beteiligungshöhe des Bundes von 20 % hingen wichtige Einfluss- und Sonderrechte, die den nach § 65 BHO geforderten angemessenen Einfluss des Bundes bei 50Hertz sicherstellen. Bei einer Verwässerung der Beteiligungshöhe würden zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes eingeschränkt.

Zwar basiert die Kapitalbedarfsplanung der ÜNB mittlerweile auf dem für das Jahr 2045 angestrebten Klimaneutralitätsnetz. Jedoch gehen die geplanten Netzausbaumaßnahmen weiterhin mit erheblichen finanziellen Risiken einher, z. B. aufgrund von Kostensteigerungen oder Verzögerungen. Diese finanziellen Risiken hat das BMWE in seinen Anträgen gemäß § 65 BHO nicht umfassend benannt.

5.3 Würdigung und Empfehlungen

Zwar ist die Verpflichtung des Bundes zu weiteren Einzahlungen bei den ÜNB-Beteiligungen formal begrenzt und damit die Voraussetzung des § 65 Absatz 1 Nummer 2 BHO erfüllt.

Bei zusätzlichem Kapitalbedarf der ÜNB läuft diese formale Begrenzung allerdings faktisch ins Leere. Die wiederholten – unvorhergesehenen – Eigenkapitalerhöhungen bei 50Hertz unterstreichen die faktisch bestehende Notwendigkeit, dass der Bund den ÜNB bei steigendem Finanzierungsbedarf weitere Mittel zur Verfügung stellt. Andernfalls könnte es ggf. entweder zu Verzögerungen beim Netzausbau oder (bei Finanzierung durch andere Kapitalgeber) zu sinkendem Einfluss des Bundes auf die ÜNB kommen. Das widerspräche dem erklärten Bundesinteresse, das ja gerade ursächlich für den „Einstieg“ bei den drei ÜNB gewesen ist (siehe Nummer 2).

Es bleibt unklar, in welcher Höhe und mit welcher Wahrscheinlichkeit künftig zusätzliche Zahlungen des Bundes erforderlich sein werden. Wenn das BMWE die künftigen

finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt nicht umfassend benennt, fehlt es dem Haushaltsgesetzgeber an einem Überblick. Denn die Ausführungen des zuständigen Fachressorts sind eine wesentliche Eingangsgröße für das BMF, um den Haushaltsgesetzgeber zu informieren.

Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte bei ihren Beteiligungen finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt in künftigen Verfahren umfassend darlegen. Das betrifft auch faktische Risiken jenseits der formalen Verpflichtungen des Bundes.

5.4 Stellungnahme

BMWE und BMF haben darauf hingewiesen, dass Zinsschwankungen und politische Entwicklungen (z. B. eine Beschleunigung des Netzausbaus) zusätzliche Einzahlungen in das Eigenkapital der ÜNB erforderlich machen können. Das BMWE prüfe bei jeder Eigenkapitalerhöhung, ob eine Beteiligung des Bundes wirtschaftlich und beihilfefrei möglich sei. Dafür greife das BMWE regelmäßig auf umfangreiche, durch externe Sachverständige erstellte Analysen zurück. Um das Bundesinteresse durchsetzen zu können, seien bestimmte Gesellschafterrechte (und Beteiligungshöhen) notwendig. Das spreche dafür, an notwendigen Kapitalerhöhungen teilzunehmen.

BMWE und BMF haben zugesagt, die finanziellen Risiken aus den ÜNB-Beteiligungen künftig umfassend dazulegen.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Ressorts bestätigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes: Sofern der Kapitalbedarf der ÜNB künftig weiter steigt, muss der Bund faktisch weitere Mittel zur Verfügung stellen, um sein Bundesinteresse nicht zu gefährden. Dies verdeutlicht, wie wichtig es ist, dass die Ressorts ihre Zusage einhalten und künftig auch diese faktischen Risiken umfassend darlegen.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.