



**Stadtwerke
Merseburg**

Stadtwerke Merseburg GmbH, Postfach 1564, 06205 Merseburg

Bundesnetzagentur

Große Beschlusskammer Energie

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

per E-Mail: gbk@bnetza.de

Datum

22. Mai 2025

Ihr Ansprechpartner



sekretariat@sw-merseburg.de

„GBK-25-02-1#1 vermiedene Netzentgelte; Stadtwerke Merseburg GmbH“

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir kommen zurück auf Ihren Beschlussentwurf vom 23.04.2025 zur „*Ab-schmelzung der Entgelte für dezentrale Erzeugung in den Jahren 2026 bis 2028*“ und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

Die Stadtwerke Merseburg haben die Aufgabe, die Stadt Merseburg kostengünstig und zuverlässig mit Strom, Gas und Wärme zu versorgen.

Als Betreiber von dezentralen Erzeugungsanlagen, die vor dem [REDACTED] Betrieb genommen wurde, ist unser Unternehmen anspruchsberechtigt gemäß § 120 Abs. 1, 4 bis 7 EnWG i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 1 StromNEV. Die Erzeugungsanlagen sind wesentlicher Bestandteil unserer Infrastruktur und stellen einen nicht unerheblichen Anteil der Wärme für unser Fernwärmenetz, welches mit einem Primärenergiefaktor von 0,29 betrieben wird, bereit. Erst vor drei Jahren haben wir die Kalkulation grundsätzlich überprüft und angepasst. Die Erlöse aus vermiedenen Netzentgelten stellen natürlich eine Erlösposition dar, die die Restkosten, die in die Wärmepreiskalkulation einfließen entsprechend reduziert. Wir sind gerade dabei die auslaufenden Verträge auf das neue Preissystem umzustellen und liegen aktuell bei rund 60 Prozent. Das heißt, wir sind mit der Umstellung noch nicht einmal komplett durch und können eigentlich von vorn anfangen. Wir können und wir werden uns auf alles einstellen aber wir benötigen für unsere Entscheidungen kalkulierbare Rahmenbedingungen. Ein Abschmelzen von wesentlichen Erlösbestandteilen gewissermaßen von einem Tag auf den anderen können wir nicht anderweitig kompensieren.

Stadtwerke Merseburg GmbH

Große Ritterstraße 9
06217 Merseburg
www.stadtwerke-merseburg.de
kontakt@sw-merseburg.de

Geschäftsführer

Dipl.-Ing. (FH) Guido Langer

Aufsichtsratsvorsitzender

Sebastian Müller-Bähr

Gerichtsstand

Amtsgericht Stendal HRB 20 69 96
St.-Nr. 112/107/02654
USt-Id-Nr. DE158255054

Bankverbindung

Saalesparkasse
IBAN DE15 8005 3762 3310 0047 82
BIC NOLADE21HAL

Kundenzentrum

Telefon (0 34 61) 454 212
Telefax (0 34 61) 454 170

Öffnungszeiten Kundenzentrum

Montag, Dienstag und Donnerstag
09:00 – 12:00 Uhr, 14:00 – 16:00 Uhr
Mittwoch und Freitag
09:00 – 12:00 Uhr



Zertifiziert nach ISO 14001 und ISO 50001

A. Einleitung (Bezug auf Festlegungsentwurf, Rn. 1 bis 13)

Mit dem am 23.04.2025 veröffentlichten Festlegungsentwurf beabsichtigt die Große Beschlusskammer der Bundesnetzagentur (nachfolgend **BNetzA**) verbindliche Regelungen zur schrittweisen Reduktion der vermiedenen Netzentgelte gemäß § 18 StromNEV für den Zeitraum 2026 bis einschließlich 2028 zu treffen. Nach dem Wortlaut der Tenorziffer 1 richtet sich die geplante Festlegung an Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen i. S. d. § 3 Nr. 3 EnWG – einschließlich geschlossener Verteilernetze.

Indes bezwecken die Regelungen in den Tenorziffern 2 und 3 die sukzessive Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte für nicht volatil erzeugende Anlagen im Sinne des § 120 Abs. 1, S. 1 Nr. 1 EnWG. Sie haben eine erhebliche Kürzung des bisher gemäß § 120 Abs. 1, 4 bis 7 EnWG i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 1 StromNEV bestehenden Anspruchs unseres Unternehmens auf Zahlung vermiedener Netzentgelte durch den Anschlussnetzbetreiber für die Jahre 2026 bis 2028 zum Gegenstand. Unser Unternehmen ist daher von der geplanten Festlegung unmittelbar betroffen.

Die derzeitige durch das Netzentgeltmodernisierungsgesetz (nachfolgend **NeMoG**) im Jahr 2017 geschaffene Rechtslage sieht vor, dass Betreiber von dezentralen nicht volatilen erzeugenden Anlagen, die vor dem 01.01.2023 in Betrieb genommen wurden, (nachfolgend: Bestandsanlagen) von dem Anschlussnetzbetreiber ein Entgelt für vermiedene Netzkosten erhalten. Es gilt ein gesetzlicher Bestandsschutz. Die Große Beschlusskammer plant, diese Entgelte ab dem 01.01.2026, also bereits ab dem nächsten Jahr, um jährlich 25 % zu reduzieren (Tenorziffern 2 und 3). Nur die insoweit gekürzten Entgelte dürften danach bei der jährlichen Anpassung der Erlösobergrenzen durch die Netzbetreiber (§§ 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8, 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ARegV) sowie bei der Ermittlung der Ist-Kosten und Verbuchung auf dem Regulierungskonto (§ 5 Abs. 1 Satz 2 ARegV) berücksichtigt werden (Tenorziffern 2).

Mit Ablauf des 31.12.2028 tritt die StromNEV gemäß Art. 15 Abs. 3 des Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften (nachfolgend **EnWRAnpG 2024**) außer Kraft. In diesem Zusammenhang kündigt die BNetzA im Festlegungsentwurf (Rn. 7) an, dass keine Nachfolgeregelung für § 18 StromNEV angestrebt wird. Die Entgelte für vermiedene Netzkosten sollen ab dem 01.01.2029 vollständig entfallen.

Der Festlegungsentwurf steht im Kontext mit dem Festlegungsverfahren zur Weiterentwicklung der allgemeinen Netzentgeltsystematik (nachfolgend **AgNes**), in welchem die BNetzA am 12.05.2025 ein erstes Diskussionspapier veröffentlicht hat. Vermiedene Netzentgelte nach § 18 StromNEV werden dort ausdrücklich nicht behandelt, stattdessen wird auf das hiesige Festlegungsverfahren verwiesen.

Die Große Beschlusskammer begründet die Einleitung des Festlegungsverfahrens in Rn. 9 des Festlegungsentwurfs insbesondere mit dem Erfordernis, unionsrechtskonforme Zustände herstellen und sachlich nicht (mehr) gerechtfertigte Belastungen der Netzentgeltzahler beseitigen zu wollen. Die vorgesehene Abschmelzung vermiedener Netzentgelte ab dem Jahr 2026 diene – so die BNetzA – dabei sowohl dem unionsrechtlichen Gebot der Kostenorientierung und Effizienz, als auch dem Ziel der Entlastung der Stromverbraucher vor dem Hintergrund steigender Netzentgelte und der „*öffentlichen Debatte um die Entlastung der Stromverbraucher*“.

Diese Grundprinzipien seien, so die Große Beschlusskammer, durch die Fortführung der derzeitigen Entgeltgewährung für dezentrale nicht volatile Erzeugungsanlagen nach § 18 StromNEV nicht länger gewahrt und das Außerkrafttreten der StromNEV könne nicht abgewartet werden. Ihre Kompetenz zur Änderung des bisherigen, durch das NEMoG im Jahr 2017 gesteckten Rahmens für die Kalkulation vermiedener Netzentgelte leitet die BNetzA aus der Ermächtigungsnorm des § 21 Abs. 3 Satz 4 lit a, Satz 5 EnWG ab, wonach ihr eine Abweichung von den Regelungen der StromNEV bereits vor deren Außerkrafttreten zum 31.12.2028 möglich ist.

Bevor wir im Folgenden zu den einzelnen Punkten des Festlegungsentwurfs detailliert Stellung nehmen, erlauben wir uns, **vor der Klammer folgende wesentlichen Aspekte** zu adressieren:

Wir haben Verständnis, dass die Beschlusskammer gerade vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion um die Höhe von Energiepreisen unter besonderem Druck zur Überprüfung und möglichen Neujustierung der Netzentgeltsystematik steht. Jegliche darauf gerichteten behördlichen Überlegungen müssen sich indes am verfassungsrechtlichen Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung orientieren. Dies ist hier nicht der Fall. So ist aus unserer Sicht die **fehlende Ermächtigung** der Beschlusskammer für die in **Tenorziffer 3** enthaltene Kürzung des Anspruchs der Anlagenbetreiber **augenfällig**. Die wesentliche Regelung über Anspruch und Ermittlung der vermiedenen Netzentgelte für Bestandsanlagen erfolgt bereits auf Gesetzebene, in § 120 EnWG. Eine Festlegungskompetenz der BNetzA betrifft somit lediglich Inhalte, die vor Inkrafttreten der EnWG-Novelle des Jahres 2023 durch Rechtsverordnung regelbar waren. Mit anderen Worten: Eine Möglichkeit zur Änderung der Vorgaben zur Ermittlung der vermiedenen Netzentgelte ist der BNetzA lediglich im begrenzten Rahmen des § 120 Abs. 8 EnWG eröffnet, der eine nähere Ausgestaltung der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung, nicht aber deren Aufhebung erlaubt. **Eine Abschmelzung und vollständige Abschaffung** der vermiedenen Netzentgelte für Bestandsanlagen ist hiervon somit **nicht gedeckt**.

Im Weiteren regen wir eine **Versachlichung der Diskussion zur Netzdienlichkeit** von Bestandsanlagen und die **Beachtung der gesetzgeberischen Bewertung** hierzu an:

Nach einem durch intensive Diskussionen geprägten Gesetzgebungsverfahren hat der Gesetzgeber durch Schaffung des § 120 EnWG für die darin adressierten Bestandsanlagen eine Bewertung zu deren Netzdienlichkeit getroffen:

Mit klaren energiewirtschaftlichen Argumenten (vgl. BT-Drs. 18/11528, S. 13, 22, 27) erachtet der Gesetzgeber diese Anlagen – im Gegensatz zu volatilen Einspeisern – als netzdienlich. Soweit von einer **Abnahme der Netzdienlichkeit** dieser Anlagen **in Zukunft** auszugehen ist, wird diese nach der ratio des Gesetzgebers durch die Anwendung eines auf das Bezugsjahr 2016 „eingefrorenen“ **Referenzpreisblattes abgegolten**. Die BNetzA ist nicht ermächtigt, mit ihrer Auffassung an die Stelle des Gesetzgebers zu treten. Hiervon abgesehen ist auch in keiner Weise nachvollziehbar, weshalb die BNetzA bei ihrer Beschäftigung mit den europarechtlichen Prinzipien der Kostenorientierung und Kosteneffizienz **den vom Gesetzgeber vorgegebenen kostensenkenden Effekt**, nämlich die Deckelung der vermiedenen Netzentgelte durch Anwendung des Referenzpreisblattes, schlicht unbeachtet lässt.

Dies vorweggenommen, möchten wir die Große Beschlusskammer bitten, die Frage, wie die Entgelte für dezentrale Erzeugung gemäß § 18 StromNEV zukünftig ausgestaltet werden, im Dialog mit den betroffenen Wirtschaftskreisen (nochmals) ergebnisoffen zu überdenken.

B. Anmerkungen zum Festlegungsentwurf im Einzelnen

I. Fehlende Regelungskompetenz (Festlegungsentwurf, Rn. 26, 27 und 29)

Die BNetzA ist zur Festlegung der Tenorziffer 3 nicht ermächtigt. Das geplante Vorgehen **ist** nicht von § 21 Abs. 3 Satz 4 lit a), Satz 5 EnWG gedeckt. Die hierin enthaltene Kompetenz zum Erlass von Regelungen, die von der StromNEV abweichen oder diese ergänzen, ist lediglich im Rahmen des § 120 EnWG eröffnet. Dieser lässt für eine behördliche Abschmelzung oder gar Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte für nicht volatile, vor dem 01.01.2023 in Betrieb genommene Erzeugungsanlagen keinen Raum.

Durch die Regelungen in § 120 EnWG sowie § 18 StromNEV wollte der Gesetzgeber den durch die Energiewende veränderten Anforderungen an die Stromnetze Rechnung tragen. Der Gesetzgeber hat sich in § 120 EnWG nach intensiv geführter Diskussion für ein gestuftes Konzept zum sukzessiven Auslaufen der vermiedenen Netzentgelte entschieden. Hierbei unterscheidet der Gesetzgeber in § 120 EnWG zwischen **volatil** und **nicht volatil erzeugenden Anlagen** sowie zwischen **Bestandsanlagen** und **nach dem 01.01.2023 in Betrieb genommenen Erzeugungsanlagen**. Für jede Anlagengruppe hat der Gesetzgeber eine **generell-abstrakte** (d.h. unterschiedliche Laufzeiten und technische sowie regionale Gegebenheiten in genereller Weise berücksichtigende) Bewertung zur **Systemdienlichkeit** dieser Anlagen getroffen.

Hinsichtlich der volatilen Erzeugungsanlagen ist der Gesetzgeber zu der Auffassung gelangt, dass diese Erzeugungsanlagen zunehmend einen Ausbau der vorgelagerten Netze anstatt eine Infrastrukturersparnis bewirken (BT-Drs. 18/11528, S. 22). Aufgrund dieser fehlenden Systemdienlichkeit der **volatil einspeisenden Erzeugungsanlagen** ordnet § 120 Abs. 3 Satz 1 EnWG für diese die **Abschaffung** der vermiedenen Netznutzungsentgelte bereits ab dem 01.01.2020 an. Ferner wurde in § 120 Abs. 3 Satz 1 EnWG eine Verordnungsermächtigung aufgenommen, die dem Ordnungsgeber erlaubt, die Höhe der Entgelte für dezentrale Einspeisungen aus solchen Anlagen bis zum 01.01.2020 **stufenweise abzusenken** und näher auszugestalten.

Demgegenüber erachtet der Gesetzgeber **nicht volatil einspeisende, vor dem 01.01.2023 in Betrieb genommene Erzeugungsanlagen (Bestandsanlagen)** auch noch künftig, in einer Übergangsphase des Umbaus der Stromnetze, als **systemdienlich**, da diese Anlagen steuerbar und verbrauchsnahe einspeisen und damit in einer Übergangsphase eher Kosten im vorgelagerten Netz vermeiden, als einen Ausbaubedarf in den vorgelagerten Netzen zu erzeugen (BT-Drs. 18/11528, S. 13, 22, 27).

Die gesetzgeberische Bewertung der Systemdienlichkeit ist dabei grundsätzlich auf die Laufzeit der Anlagen bezogen. Dies folgt zum einen aus dem Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.

So sah der ursprünglich von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf in § 120 Abs. 3 EnWG vor, dass für Bestandsanlagen lediglich bis zum 01.01.2030 ein Anspruch auf Auszahlung vermiedener Netzentgelte bestehen sollte (vgl. BT-Drs. 73/17, S. 2). Nach der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie wurde indes von einer Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte für Bestandsanlagen zum 01.01.2030 bewusst abgesehen (BT-Drs. 18/12999, S. 8). Nach der Begründung des Gesetzgebers sollte die **schrittweise Abschmelzung und Abschaffung** der Zahlungen aus vermiedenen Netzentgelten **ausdrücklich auf Anlagen mit volatiler Stromerzeugung begrenzt** werden (BT-Drs. 18/12999, S. 21). Ein Auslaufen oder ein Abschmelzen der vermiedenen Netzentgelte – über die Regelungen des § 120 Abs. 4 bis 7 EnWG hinaus – sind **für Bestandsanlagen in § 120 EnWG gerade nicht vorgesehen**. Folglich räumt § 120 EnWG insoweit auch keine Verordnungs- oder Festlegungsermächtigungen ein.

Weiterhin ist zu beachten, dass der Gesetzgeber in den § 120 Abs. 4 bis 7 EnWG eine **Deckelung** der an Betreiber von Bestandsanlagen auszahlenden vermiedenen Netzentgelte bereits **geregelt** hat. Danach werden die bei der Kalkulation der vermiedenen Netzentgelte anzuwendenden Preisblätter der vorgelagerten Netzentgelte auf dem Preisniveau zum 31.12.2016 „eingefroren“. Hierdurch trägt der Gesetzgeber einem etwaigen Abnehmen der Netzdienlichkeit von Bestandsanlagen in Zukunft bereits generell-abstrakt Rechnung. Durch § 120 Abs. 4 bis 7 EnWG wird den Betreibern von Bestandsanlagen ein Anspruch auf Auszahlung vermiedener Netzentgelte gegen den Anschlussnetzbetreiber eingeräumt, der lediglich im engen Rahmen des § 120 Abs. 8 i.V.m. § 21 Abs. 3 S. 5 EnWG durch die BNetzA näher ausgestaltet werden kann: Gemäß § 120 Abs. 8 EnWG konnte die Bundesregierung die Ermittlung der „*Entgelte für dezentrale Einspeisung nach den Absätzen 1 bis 7 und 9 näher*“ regeln. Die Kompetenz zur Abschmelzung und Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte für Bestandsanlagen ist damit offensichtlich nicht verbunden.

Eine Abweichungsmöglichkeit wollte der Gesetzgeber auch nicht mit Einführung der Festlegungskompetenzen in § 21 Abs. 3 EnWG schaffen. Nach der Gesetzesbegründung dient die Einführung dieser Norm dazu, die Lücke der Aufhebung des § 24 EnWG a.F. zu schließen und der nationalen Regulierungsbehörde die Festlegungskompetenz für den Kernbereich der Netzentgeltregulierung einzuräumen (BT-Drs. 20/7310, S. 81). Die Regulierungsbehörde hat bei der Nutzung der Regelungskompetenz in § 21 Abs. 3 EnWG die bestehende Rechtslage zu berücksichtigen, um dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu entsprechen. Eine Ausübung ihrer Festlegungskompetenz entgegen der vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber näher ausgestalteten Materie ist mit Art. 20 Abs. 3 GG nicht vereinbar.

II. Energiewirtschaftliche Bewertung Status quo (Festlegungsentwurf, Rn. 34, 35)

1. Bewertung durch den Gesetzgeber erfolgt

Wie dargelegt, ist die Bewertung, dass konventionelle Bestandsanlagen als netzdienlich einzuordnen sind, bereits vom Gesetzgeber durch § 120 EnWG getroffen worden. Die Abgeltung einer im Zeitverlauf abnehmenden Netzdienlichkeit der entsprechenden Anlagen erfolgt nach dem Willen des Gesetzgebers durch die Anwendung eines „eingefrorenen“ Referenzpreisblattes bei der Kalkulation der vermiedenen Netzentgelte. Vor diesem Hintergrund ist unseres Erachtens an dieser Stelle verfassungsrechtlich bereits kein Raum für eigene energiewirtschaftliche Erwägungen der BNetzA zur Netzdienlichkeit.

2. Fortbestehende Vorteile dezentraler Einspeisung

Gleichwohl erlauben wir uns nachfolgend zu den energiewirtschaftlichen Prämissen, die von der Großen Beschlusskammer in ihrem Festlegungsentwurf aufgestellt werden, folgende Anmerkungen, die bei einem Festhalten an der geplanten Abschaffung gutachterlich zu entkräften wären:

Anders als die Große Beschlusskammer in Rn. 34 und 35 des Festlegungsentwurfs darlegt, ist die Beibehaltung der Entgelte für die dezentrale Einspeisung gerechtfertigt, da diese weiterhin kostensenkend wirkt, zur besseren Versorgungssicherheit beiträgt und eine effizientere Netznutzung fördert.

Bei Einspeisung auf dezentraler Ebene müssen Ausfälle von Erzeugungsanlagen oder störende Netzzurückwirkungen lediglich in dem betroffenen Netzgebiet geregelt werden. Sind Erzeugungsanlage zentral im vorgelagerten Verteiler- oder Übertragungsnetz angeschlossen, ist die Versorgung von einer größeren Fläche über mehrere Netzgebiete betroffen. Den veröffentlichten Quartalsberichten zu Netzengpassmanagementmaßnahmen des Jahres 2023 der BNetzA lässt sich entnehmen, dass über 95 % der Redispatch-Maßnahmen im Übertragungsnetz verursacht werden (vgl. BNetzA, 2023 und 2024). Eine verbrauchsnahe dezentrale Einspeisung vermeidet faktisch das Auftreten der Redispatch-Maßnahmen in vorgelagerten Netzen. Ferner sind dezentrale Erzeugungsanlagen in der Regel besser steuerbar als große Erzeuger, die in höhere Spannungsebenen einspeisen. Es ergibt sich letztlich durch die dezentrale Erzeugung ein Durchmischungseffekt, der zur Versorgungssicherheit beiträgt.

Bei einer zentralen Einspeisung kumulieren sich die Leitungs- und Umspannverluste im Durchschnitt entlang der durch die BNetzA in der Kostenprüfung für die 4. Regulierungsperiode definierten Aufgriffsgrenzen (je Netz- und Umspannebene von 0,5 % bis zu 2,3 % (West) bzw. 2,9 % (Ost)). Die Beschaffungskosten für die Verlustenergie erhöhen die Netzkosten und somit Netznutzungsentgelte der vorgelagerten Netzbetreiber und treten bei verbrauchsnahe dezentraler Erzeugung nicht auf.

Bei einem Wegfall vermiedener Netzentgelte würde ein wesentlicher Erlösbestandteil der Stromproduktion bestehender dezentraler Erzeugungsanlagen wegbrechen. Unter sonst gleichen Bedingungen verschlechtert sich somit die Wirtschaftlichkeit der dezentralen Erzeugungsanlagen und es besteht die Gefahr, dass der Betrieb der Bestandsanlagen gedrosselt wird. Das Risiko einer übermäßigen Leistungsanspruchnahme des vorgelagerten Netzes steigt. Ein solches Szenario, in dem die Betreiber dezentraler Erzeugungsanlagen diese vom Netz nehmen und die Lastnachfrage durch einen Bezug aus dem vorgelagerten Netz gedeckt werden müsste, lässt die BNetzA bei ihrer Bewertung gänzlich unberücksichtigt. Es scheint äußerst fraglich, dass der Netzzustand der vorgelagerten Netze es ermöglicht, eine Vielzahl dezentraler Erzeugungsanlagen zeitgleich außer Betrieb zu setzen. Auch ist nicht bekannt, ob auf Übertragungsnetzebene ausreichend Erzeuger vorhanden sind, um den Ausfall zu kompensieren.

Vorgelagerte Netzbetreiber berücksichtigen bei der Netzdimensionierung im Sinne der Kosteneffizienz Gleichzeitigkeitseffekte (last- und erzeugungsseitig) und planen beim Anschluss nachgelagerter Netzbetreiber mit einer „Überdeckung“ der Netzbetriebsmittel. Die Netzbetriebsmittel und die Anschlusskapazitäten nachgelagerter Netzbetreiber werden also kleiner

dimensioniert als bei hypothetisch maximaler Lastnachfrage aus nachgelagerten Netzen. Die in der Praxis zeitgleich niedriger auftretende Nachfrage in nachgelagerten Netzen liegt neben Gleichzeitigkeitseffekten auch wesentlich daran, dass dezentrale Erzeugungsanlagen die Last im nachgelagerten Netz direkt decken können. Die eingesparten Kosten bei geringerer Dimensionierung der Netzbetriebsmittel des vorgelagerten Netzbetreibers gehen somit faktisch auch darauf zurück, dass dezentrale Erzeugungsanlagen den Bezug aus dem vorgelagerten Netz vermeiden.

3. Grundlagen der Festlegung nicht Stand der Wissenschaft

Die Ausführungen in Rn. 34 des Festlegungsentwurfs erfüllen die Anforderungen des § 73 Abs. 1b Satz 2 EnWG nicht. Danach müssen ökonomische Analysen, die der Festlegung zugrunde liegen, dem Stand der Wissenschaft entsprechen. Diese Voraussetzungen werden mit Blick auf den als Quelle in Bezug genommen Netzentgeltsystematikbericht 2015 und den Monitoringbericht Energie 2022 nicht erfüllt.

Die in Rn. 34 des Festlegungsentwurfs zitierte Evaluierung im Monitoringbericht 2022 (Monitoringbericht Energie 2022 (www.bundesnetzagentur.de), S. 202) wird dem Charakter einer belastbaren Untersuchung und eines aussagekräftigen Nachweises nicht gerecht.

Aus den öffentlich zugänglichen und zitierten Unterlagen der BNetzA kann die Aussage jedenfalls nicht nachvollzogen werden, dass *„Verteilnetzbetreiber ihre Netzanschlüsse so dimensionieren, dass die Jahreshöchstlast des Elektrizitätsbezugs allein durch den Bezug aus dem vorgelagerten Übertragungsnetz erfüllt werden kann“*. Die Argumentation, die verursachten Netzkosten von jährlich circa einer Milliarde € für vermiedene Netzentgelte seien ohne entsprechenden Gegenwert, wird damit nicht ausreichend belegt.

Vielmehr zeigen die Erfahrungswerte aus der Praxis ein gegenteiliges Vorgehen vorgelagerter Netzbetreiber, nämlich mittels der „Überdeckung“ von Netzbetriebsmitteln den ineffizienten Netzausbau zu vermeiden. Eine solche „Überdeckung“ kann unter anderem dadurch realisiert werden, dass eine verbrauchsnahe dezentrale Erzeugung in nachgelagerten Netzen die Übertragungskapazitäten mindert. Somit werden de facto ineffiziente Ausbaukosten dank dezentraler Erzeugungsanlagen vermieden und sollten mit einem entsprechenden Vergütungssystem – den vermiedenen Netzentgelten – auch entlohnt werden. Die Behauptung, ein Anschluss dezentraler Erzeugungsanlagen wirke nachweislich nicht netzkostensenkend, ist nicht korrekt (Festlegungsentwurf, Rn. 35).

Fraglich ist zudem, ob bei geringerer Dimensionierung des Netzanschlusses die Kostenersparnis gleichermaßen erreicht werden kann, wie bisher durch den in § 120 Abs. 4 EnWG erreichten Effekt in Folge der Preisblattdeckelung auf den 31.12.2016.

III. Rechtliche Bewertung status quo

1. Europarechtliche Einordnung (Rn. 32, 33, 34, 35 und 36)

Die Große Beschlusskammer vertritt in Rn. 32 des Festlegungsentwurfs die Auffassung, dass der Abbau vermiedener Netzentgelte der Umsetzung der europarechtlichen Grundsätze der Kostenorientierung und der Kosteneffizienz, des Diskriminierungsverbots und des Verbraucherschutzes diene. Die vorgezogene schrittweise Abschaffung vermiedener Netzentgelte führe nach Ansicht der Großen Beschlusskammer in Rn. 9 des Festlegungsentwurfs europarechtskonforme Zustände herbei. Diese Auffassung hält einer Überprüfung anhand rechtlicher Maßstäbe nicht stand. Europarechtlicher Bedenken wurden noch nie von europäischen oder nationalen Gerichten oder seitens der Europäischen Kommission geäußert. Dies zurecht aus folgenden Erwägungen:

a) Kostenorientierung und Kosteneffizienz

Die Große Beschlusskammer meint in Rn. 34 des Festlegungsentwurfs, die Auszahlung vermiedener Netznutzungsentgelte widerspreche dem Ziel der Kostenorientierung sowie der Kosteneffizienz nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1, 2 Verordnung (EU) 2019/943 (nachfolgend **Strommarktverordnung**), denn § 18 StromNEV verursache Netzkosten von jährlich circa einer Milliarde €, die weder für den Betrieb der Netze notwendig seien noch zu einer effizienteren Nutzung des Netzes beitragen würden (kritisch dazu bereits oben).

Die Große Beschlusskammer stützt ihre Argumente auf Art. 18 Abs. 1 Satz 1, 2 Strommarktverordnung, wonach die Entgelte, die die Netzbetreiber für den Zugang zu den Netzen erheben, einschließlich der Entgelte für den Anschluss an die Netze, der Entgelte für die Nutzung der Netze und etwaiger Entgelte für den damit verbundenen Ausbau der Netze, **kostenorientiert** und transparent sein müssen. Zudem müssen sie der Netzsicherheit und der Flexibilität Rechnung tragen und die tatsächlichen Kosten insofern zum Ausdruck bringen, als sie denen eines **effizienten und strukturell vergleichbaren** Netzbetreibers entsprechen und unterschiedslos angewandt werden. Die Entgelte dürfen **keine damit nicht zusammenhängenden Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele** umfassen.

Die Kosten, die dem Einspeisenetzbetreiber aus der Auszahlung von vermiedenen Netznutzungsentgelten an Betreiber dezentraler Erzeugungsanlagen entstehen, sind als **kostenorientiert** i. S. d. Art. 18 Abs. 1 Satz 1, 2 Strommarktverordnung anzusehen. Der Begriff der Kostenorientiertheit knüpft an den Gedanken der sogenannten „*cost plus regulation*“ an, wonach der Netzbetreiber über die Netzentgelte nicht mehr Erlösen darf als die ihm tatsächlich für den Betrieb des Netzes entstandenen Kosten zuzüglich einer wettbewerbsanalogen Rendite. Damit soll vermieden werden, dass nicht dem Netzbetrieb zuzuordnende und damit letztlich rein fiktive Kosten zu Lasten der Netznutzer in die Netzentgeltberechnung eingehen. Die Zahlung vermiedener Netznutzungsentgelte stellt für den Einspeisenetzbetreiber eine gesetzlich verpflichtende Kostenposition nach § 120 EnWG i. V. m. § 18 StromNEV dar. Ihre Berücksichtigung bei der Entgeltkalkulation entspricht dem kostenorientierten Ansatz gemäß Art. 18 Abs. 1 Strommarktverordnung. Der BGH hat mehrfach klargestellt, dass bei der Berechnung eine kaufmännisch-wirtschaftliche, netzbezogene Betrachtung zugrunde zu legen ist

(BGH, Beschlüsse vom 14.11.2017, Az. EnVR 41/16 und 20.06.2017, Az. EnVR 40/16). Demnach müssen die ausgezahlten Entgelte den vermiedenen Kosten des Bezugs aus dem vorgelagerten Netz entsprechen („Entsprechungsgrundsatz“), wobei diese auf dem Entgeltniveau des Jahres 2016 eingefroren wurden. Auch die Große Beschlusskammer geht in diesem Punkt davon aus, dass die dezentrale Einspeisung zu einem geringeren Bezug aus der vorgelagerten Netz- oder Umspannebene führt (Festlegungsentwurf, Rn. 34). Der BGH bestätigt, dass § 18 Abs. 1 StromNEV den Zweck hat, dem Betreiber einer dezentralen Erzeugungsanlage die durch dezentrale Einspeisung beim Netzbetreiber eingesparten Netzentgelte zugutekommen zu lassen. Für den Netzbetreiber ist die Zahlung daher gegenüber einem vollständigen Bezug aus dem vorgelagerten Netz kostenneutral.

Weiterhin sind die Kosten für vermiedene Netznutzungsentgelte, die einem Netzbetreiber nach geltender Rechtslage entstehen, auch als **effizient und strukturell vergleichbar** i. S. d. Art. 18 Abs. 1 Satz 1 Strommarktverordnung zu bewerten. Die mit der Regelung zu vermiedenen Netznutzungsentgelten verfolgten gesetzgeberischen Ziele genügen dem Effizienzkriterium des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 Strommarktverordnung. Das vom Gesetzgeber mit der Auszahlung von vermiedenen Netznutzungsentgelten verfolgte Ziel ist es, einen systemdienlichen Beitrag dezentraler Erzeugungsanlagen zur Vermeidung des Ausbaus vorgelagerter Netze zu vergüten. Als ineffizient könnten Kosten für vermiedene Netznutzungsentgelte daher dann angesehen werden, wenn den gezahlten vermiedenen Netznutzungsentgelte tatsächlich gar kein systemdienlicher Beitrag durch die anspruchsberechtigten Einspeiser gegenüberstehen würde. Die Annahme der BNetzA, wonach die durch die Zahlung vermiedener Netzentgelte an die Anlagenbetreiber gesetzten Anreize weder positive Auswirkungen auf den Betrieb noch eine effizientere Nutzung des Netzes haben (Festlegungsentwurf, Rn. 33), ist fehlerhaft und steht der Bewertung des Gesetzgebers in § 120 EnWG entgegen (dazu bereits oben). Wie zudem bereits aufgezeigt, führt die dezentrale Einspeisung zur Steigerung der Netzkosteneffizienz, da durch sie einerseits Kostensteigerungen für Redispatch-Maßnahmen geringer gehalten werden können. Zudem können Leitungsverluste minimiert werden, wodurch die Beschaffungskosten für Verlustenergie und somit im Ergebnis eine Erhöhung der Netznutzungsentgelte vermieden werden. Kosten werden zudem dadurch eingespart, dass die Netzbetriebsmittel und Anschlusskapazitäten nachgelagerter Netzbetreiber kleiner dimensioniert werden als bei hypothetisch maximaler Lastnachfrage aus nachgelagerten Netzen. Demnach erbringt die derzeitige Regelung einen systemdienlichen Beitrag zur Vermeidung höherer Kosten aus der vermehrten Beanspruchung des vorgelagerten Netzes.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Bewertung des nationalen Gesetzgebers zur Systemdienlichkeit dezentraler Erzeugungsanlagen, die dieser in § 120 EnWG getroffen hat (hierzu bereits ausführlich oben), dem Effizienzmaßstab des Art. 18 Abs. 1 Strommarktverordnung auch weiterhin genügt. Ein Verstoß gegen europarechtliche Vorgaben der in zeitlicher und sachlicher Hinsicht ausdifferenzierten Regelung für die Entgelte für dezentrale Einspeisung ist nicht ersichtlich, da zum einen – wie ausgeführt – weiterhin konkrete energiewirtschaftliche Anhaltspunkte für die Regelung bestehen. Zum anderen hat der Gesetzgeber in abstrakt-genereller Weise einer etwaigen Abnahme der Netzdienlichkeit konventioneller Bestandsanlagen im Zeitverlauf gerade dadurch Rechnung getragen, dass er die Kalkulation der vermiedenen Netzentgelte auf Basis eines – auf die Kostensituation des Jahres 2016 – „eingefrorenen“ Preisblattes angeordnet hat und damit die Höhe der vermiedenen Netzentgelte von der tatsächlichen Entwicklung der vorgelagerten Netzentgelte entkoppelt hat.

Die durch § 120 Abs. 1 EnWG angeordnete Beibehaltung der vermiedenen Netznutzungsentgelte für nicht volatile Erzeuger und die damit verfolgten Ziele stehen auch **sonstigen europarechtlichen Vorschriften** nicht entgegen und sind daher auch nicht bereits aus diesem Grund als nicht effizient i. S. d. Art. 18 Abs. 1 Satz 1 Strommarktverordnung anzusehen. Die Vergütung von systemdienlich wirkenden, dezentralen Erzeugungsanlagen wird europarechtlich sogar ausdrücklich als ein Instrument zur Flexibilisierung der Strommärkte anerkannt. So werden die Mitgliedstaaten in der zeitgleich mit der Strommarktverordnung neu gefassten Strombinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2019/944 in Erwägungsgrund 51 aufgefordert:

„Die Mitgliedstaaten sollten – beispielsweise durch Einführung intelligenter Netze, die so gestaltet werden sollten, dass dezentrale Energieerzeugung und Energieeffizienz gefördert werden – die Modernisierung der Verteilernetze unterstützen.“

Auch in der Energieeffizienzrichtlinie (EU) 2012/27 finden sich Hinweise auf die Einbeziehung einer kostenorientierten Vergütung für dezentrale Einspeisung in die Netzentgelte:

„Netztarife müssen Kosteneinsparungen in Netzen, die durch nachfrageseitige und Laststeuerungs-Maßnahmen (Demand Response) sowie durch dezentrale Erzeugung erzielt wurden, darunter Einsparung durch Senkung der Bereitstellungskosten oder durch Netzinvestitionen und optimierten Netzbetrieb, kostenorientiert widerspiegeln.“

[Anhang XI Nr. 1]

Der europäische Normgeber erkennt somit den grundsätzlichen Beitrag dezentraler Erzeugung zu einem optimierten Stromnetzbetrieb ausdrücklich an und ruft die Mitgliedstaaten sogar zur Förderung systemdienlicher dezentraler Einspeisung auf. Aus dem Zusammenhang mit den beiden aufgeführten europäischen Richtlinien ergibt sich, dass jedenfalls eine kostenorientierte Vergütung für dezentrale Erzeugungsanlagen in Einklang mit den Vorstellungen des europäischen Gesetzgebers steht. Die Zulässigkeit dieser ausdrücklich geforderten Entgelte für die europarechtlich zu fördernde dezentrale Energieerzeugung hängt damit von der – letztlich energiewirtschaftlichen – Bewertung ab, inwieweit sich aus der dezentralen Energieerzeugung Systemvorteile ergeben, die auch zu Kosteneinsparungen führen.

Der nationale Gesetzgeber ist diesem Auftrag gefolgt und hat eine Beibehaltung von vermiedenen Netznutzungsentgelten für bestimmte, von ihm noch als systemdienlich beurteilte Erzeugungsanlagen angeordnet. Europarechtliche Vorschriften, die diesem tatsächlichen Befund zur Systemdienlichkeit nicht volatiler Anlagen des deutschen Gesetzgebers entgegenstünden, bestehen nicht.

Die Regelung der vermiedenen Netznutzungsentgelte genügt auch dem Maßstab des Art. 18 Abs. 1, Satz 2 Strommarktverordnung, wonach Entgelte **keine damit nicht zusammenhängenden Kosten zur Unterstützung mit den Netzentgelten nicht zusammenhängender politischer Ziele** umfassen dürfen. Durch die oben genannte europäische Vorgabe aus der Energieeffizienzrichtlinie (EU) 2012/27 formuliert der europäische Gesetzgeber selbst den politischen Zusammenhang zwischen einer Förderung dezentraler Erzeugung und der Kalkulation von Netzentgelten. Die Auszahlung vermiedener Netznutzungsentgelte an dezentrale Erzeugungsanlagen honoriert deren – durch den deutschen Gesetzgeber in generell-abstrakter Weise – ermittelten Beitrag zur Systemdienlichkeit und damit zur Verringerung der Kosten

des Einspeisenetzbetreibers sowie des vorgelagerten Netzes. Es handelt sich somit um ein unmittelbar mit dem Netzbetrieb und der Flexibilisierung der Stromnetze zusammenhängendes politisches Ziel. Soweit die Große Beschlusskammer in Rn. 33 des Festlegungsentwurfs vorbringt, dass bei der Bildung der Netzentgelte keine Privilegien zur Förderung sachfremder Zwecke gewährt werden dürfen, die naturgemäß zwingend zu einer Mehrbelastung der übrigen Netznutzer führe, ist ein solcher sachfremder Zweck vorliegend nicht erkennbar.

b) Diskriminierungsverbot

Darüber hinaus stützt sich die Große Beschlusskammer auf einen Widerspruch vermiedener Netzentgelte zum Diskriminierungsverbot gemäß Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 der Strommarktverordnung. Hiernach sollen die an die Verteilerebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen gegenüber den an die Übertragungsebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen weder bevorzugt noch benachteiligt werden.

Die Große Beschlusskammer vertritt in Rn. 35 des Festlegungsentwurfs die Ansicht, dass eine Auszahlung von „negativen“ Einspeiseentgelten, was die vermiedenen Netzentgelte seien, einer Bevorzugung von Erzeugungsanlagen auf Verteilebene gleichkäme. Da ein Anschluss der Erzeugungsanlage nicht netzkostensenkend wirke, bestünde auch keine Rechtfertigung für eine Andersbehandlung der dezentralen Erzeugungsanlagen i. S. d. § 18 StromNEV.

Diese Auffassung überzeugt im Ergebnis nicht, da die auftretende Ungleichbehandlung aufgrund der einerseits vom europäischen Gesetzgeber selbst gewünschten Förderung dezentraler Erzeugung (dazu soeben) und den andererseits durch diese bestehenden tatsächlichen Kosteneinsparungen (dazu bereits oben) jedenfalls gerechtfertigt ist.

c) Verbraucherschutz

Weiter sieht die Große Beschlusskammer eine zwingende Anpassung der Regelungen zu vermiedenen Netzentgelten vor dem Hintergrund des Verbraucherschutzes als erforderlich an. In Rn. 36 des Festlegungsentwurfs vertritt sie hierzu die Auffassung, dass die Auszahlung von vermiedenen Netzentgelten die (Letzt-)Verbraucher unverhältnismäßig hoch belaste. Dies sei angesichts eines Verstoßes gegen die Kostenorientierung und Kosteneffizienz sowie des Diskriminierungsverbots nach Art. 18 Abs. 1 Strommarktverordnung nicht angemessen.

Die Regelung des § 120 EnWG steht der europäischen Zielvorgabe des Verbraucherschutzes und der damit verbundenen Erschwinglichkeit der Energieversorgung richtigerweise nicht entgegen.

Der hohe Rang des Verbraucherschutzes ist primärrechtlich in Art. 169 AEUV abgesichert. „Verbraucherschutz“ hat im Wesentlichen zwei Zwecke: Einerseits soll er Schäden im Zusammenhang mit der privaten Abnahme oder Nutzung von Waren oder Dienstleistungen möglichst verhindern (Rechtsgüterschutz); andererseits soll er die Voraussetzungen der Privatautonomie sichern und dafür sorgen, dass die Verbraucher ihre Rolle verantwortlich und in wirtschaftlicher Hinsicht vernünftig ausüben können (Schutz der wirtschaftlichen Interessen) (Calliess/Ruffert/Krebber, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 169 Rn. 5, beck-online).

Nach Erwägungsgrund 2 der Strommarktverordnung ist es Ziel der Energieunion, die Endkunden – Haushalte und Unternehmen – mit sicherer, gesicherter, nachhaltiger, wettbewerbsfähiger und erschwinglicher Energie zu versorgen. Auch Art. 1 Abs. 2 Satz 1 der Strombinnenmarkttrichtlinie (EU) 2019/944 beschreibt das Ziel von für Verbraucher erschwinglichen und transparenten Energiepreisen und -kosten. Art. 58 lit. d und g der Strombinnenmarkttrichtlinie (EU) 2019/944 gibt den Regulierungsbehörden zudem auf, Beiträge zur möglichst kosteneffizienten Verwirklichung der Entwicklung sicherer, zuverlässiger, effizienter und diskriminierungsfreier Systeme zu erbringen, die verbraucherorientiert sind, sowie einen effektiven Wettbewerb und Beiträge zur Wahrung eines hohen Maßes an Verbraucherschutz zu fördern. Auch nach Art. 1 Abs. 2 i. V. m. Art. 77 lit. d und g der EU-Gas/H₂-Binnenmarkt-Richtlinie (EU) 2024/1788 sollen die Regulierungsbehörden mit ihren Maßnahmen einen Beitrag zur möglichst kosteneffizienten Verwirklichung der angestrebten Entwicklung „*verbraucherorientierter [...] Systeme*“ unter Berücksichtigung des Grundsatzes „*Energieeffizienz an erster Stelle*“ und zur Sicherstellung eines hohen Niveaus des Verbraucherschutzes erbringen.

Aus diesen von der Großen Beschlusskammer angeführten Rechtsgrundlagen lässt sich hingegen kein Widerspruch der Regelungen zu vermiedenen Netzentgelten zu materiellen Vorgaben des Europarechts ableiten. Zum einen stehen die Vorgaben des § 18 StromNEV und § 120 EnWG im Einklang mit europarechtlichen Vorschriften insbesondere des Art. 18 Abs. 1 Strommarktverordnung (hierzu soeben). Zum anderen ist absehbar, dass die dezentrale Einspeisung weiterhin kostensenkend wirkt und darüber hinaus einen Beitrag zur sicheren Energieversorgung erbringt (hierzu oben). Der durch die Beteiligung dezentraler Erzeuger an der Energieversorgung eintretende Durchmischungseffekt verstärkt die Versorgungssicherheit, so dass der Verbraucherschutz sogar für eine Beibehaltung der vermiedenen Netzentgelte für bestehende Anlagen spricht. Ferner würde es aufgrund von Mehrkosten aus Redispatch-Maßnahmen, der Zuzahlung von Beschaffungskosten für Verlustenergie und dem Ausbau von Netzbetriebsmitteln zu steigenden Kosten kommen, die über die Netznutzungsentgelte wiederum zu einer Kostenlast der Verbraucher führen. Mit Blick darauf kann keinesfalls von einer Entlastung über eine Millionen € pro Jahr ausgegangen werden.

d) Kein Widerspruch zu europäischen Vorgaben

Dass eine vorzeitige Abschmelzung der Kosten für vermiedene Netzentgelte durch vorgenannte europarechtliche Vorschriften zwingend veranlasst sei, ist damit nicht überzeugend begründbar und alleinige Rechtsauffassung der Großen Beschlusskammer. Es besteht kein vorzeitiger Änderungsbedarf der geltenden Regelungen zur Herstellung „*europarechtskonforme Zustände*“. Die geltenden Regelungen des § 18 StromNEV und § 120 EnWG waren bei ihrer Einführung / Änderung im Jahr 2017 und sind zum aktuellen Zeitpunkt europarechtskonform. Es erfolgten seit Einführung des § 120 EnWG keine Änderungen der betroffenen europarechtlichen Regelungen, die eine abweichende Beurteilung rechtfertigen könnten.

2. Bestandsschutz/Vertrauensschutz (Rn. 38, 39 und 40)

Die Große Beschlusskammer setzt sich im Rahmen ihrer rechtlichen Würdigung der geplanten Abschmelzung der vermiedenen Netzentgelte in Rn. 38 ff. des Festlegungsentwurfs unzureichend mit der Frage des Vertrauensschutzes sowie der Rückwirkung gesetzgeberischer Maßnahmen auseinander. Zwar erkennt die Behörde hierbei an, dass bei Anlagen, die nach Inkrafttreten der StromNEV unter Geltung der Regelung des § 18 StromNEV errichtet wurden,

im Hinblick auf deren Investitionsentscheidung ein gewisses Vertrauen auf die Existenz vermiedener Netzentgelte mitprägend gewesen sein könnte. Insofern könne, so die Große Beschlusskammer, im Einzelfall eine sogenannte unechte Rückwirkung gegeben sein, die grundsätzlich zulässig ist, jedoch einer verfassungsrechtlich gebotenen Güterabwägung bedarf (Festlegungsentwurf, Rn. 38). In diesem Zusammenhang relativiert die Große Beschlusskammer dann aber das Ausmaß eines etwaigen Vertrauensschutzes der betroffenen Anlagenbetreiber. Diese hätten zu keinem Zeitpunkt über eine verlässliche Planungssicherheit hinsichtlich der Höhe der zu erwartenden Zahlungen verfügt (Festlegungsentwurf, Rn. 39). Zudem verweist die Behörde auf bereits in der Vergangenheit erfolgte politische und regulatorische Diskussionen über die Abschaffung des Entgeltmechanismus, insbesondere im Zuge der Gesetzesänderungen durch das NEMoG ab dem Jahr 2017. Vor diesem Hintergrund sei ein Auslaufen der Regelung absehbar gewesen, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt ein etwaiger Vertrauensschutz als nur eingeschränkt schutzwürdig erscheine (Festlegungsentwurf, Rn. 40).

Diese Auffassung der Großen Beschlusskammer hält einer rechtlichen Prüfung nicht stand. Der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Vertrauensschutz schützt das Vertrauen der Regelungsadressaten in die Kontinuität von Recht im Sinne individueller Erwartungssicherheit (Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 20 Rn. 69, beck-online). Rechtsstaatliche Grenzen einer Rückwirkung gibt es deshalb bei der Änderung von Gesetzen, die generell geeignet sind, Entscheidungen und Dispositionen des Bürgers herbeizuführen oder zu beeinflussen (vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 20 Rn. 74, beck-online). Wird – wie vorliegend – auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte bzw. Rechtsbeziehungen für die Zukunft eingewirkt, so handelt es sich um eine unechte Rückwirkung, die zwar grundsätzlich zulässig ist (Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 20 Rn. 76, beck-online). Es kommt jedoch auch hier zu einer Güterabwägung zwischen dem Recht des Staates, seine Gesetzgebung weiterzuentwickeln und neuen Problemlagen anzupassen, und dem Vertrauen des Bürgers in den Fortbestand ihm günstiger Rechtsvorschriften (Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 20 Rn. 88, beck-online). Die Anforderungen an die Rechtfertigung einer unechten Rückwirkung fallen dabei strenger aus, falls diese sich in ihren Wirkungen einer echten Rückwirkung annähert. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn bei einer durch Zeitablauf oder zeitabschnittsweise entstehenden Rechtsposition bzw. eines entsprechenden Vertrauenstatbestands die Änderung – wie vorliegend – relativ kurz vor dem Abschluss des Zeitabschnitts erfolgt und der Betroffene deshalb in seinen Möglichkeiten, sich auf die Änderung einzustellen, bereits erheblich beschränkt ist. Darüber hinaus kann eine unechte Rückwirkung im Ergebnis dann unzulässig sein, wenn das Gesetz einen Eingriff vorsieht, mit dem der Betroffene nicht rechnen musste, den er also bei seinen Dispositionen nicht berücksichtigen konnte. Nach diesen Grundsätzen kann auch die Verkürzung befristeter Gesetze für die Zukunft und insbesondere die vorzeitige Aufhebung befristeter Gesetze unzulässig sein. (Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 20 Rn. 91, beck-online).

Die von der vorweggenommenen schrittweisen Abstufung der Entgelte für dezentrale Erzeugung betroffenen Anlagenbetreiber haben auf Grundlage der bestehenden Rechtslage im berechtigten Vertrauen auf deren Fortbestand Investitionen getätigt, deren Abschreibung weiterhin andauert. Die von der Großen Beschlusskammer bezweckte vorgezogene Änderung dieser Rechtslage würde für die betroffenen Anlagenbetreiber zu einem erheblichen Wegfall von Erlösen führen und ihren wirtschaftlichen Betrieb gefährden. Die derzeitige Regelungslage und der Bestand der Regelungen in § 120 EnWG sowie § 18 StromNEV bilden die Grundlage

von Investitionsentscheidungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Anlagenbetreiber, auf deren Bestand diese vertrauen durften. Hintergrund war, dass der Ordnungsgeber im Jahr 2005 bei Einführung des § 18 StromNEV davon ausgegangen ist, dass dezentrale Einspeiser zu einer Minderung der Netzkosten beitragen (BT-Drs. 245/05, S. 39).

Etwas anderes ergibt sich auch nicht mit Blick auf die 2017 in § 120 EnWG eingeführte Regelung zur Abschmelzung der Entgelte für die dezentrale Erzeugung, aus der die Große Beschlusskammer den fehlenden Vertrauensschutz ableiten will. Das Gegenteil ist der Fall: Bei der Einführung erfolgte bereits eine umfassende Diskussion und Bewertung der Frage, ob die dezentrale Einspeisung weiterhin die positiven Effekte für Netzausbau und Instandhaltung in vorgelagerten Netzebenen hat, die den Gesetzgeber 2005 zur Regelung der vermiedenen Netznutzungsentgelte in § 18 StromNEV veranlassten (vgl. BR-Drs. 245/05, S. 39). Ergebnis der Erwägungen des Gesetzgebers zum NEMoG war, dass *„eine ersatzlose Streichung [...] nicht sachgerecht [ist]. Beibehalten werden sollte dagegen einerseits die Streichung für dezentrale Anlagen volatiler Erzeugung und andererseits das Einfrieren der vermiedenen Netzentgelte für alle dezentralen Anlagen auf den Preisstand von 2015.“* (BR-Drs. 18/11528, S. 27). Mit diesen Erwägungen wurde auch das damals in der Entwurfsfassungen noch vorgesehene *„bis 2030 gestufte“* Abschaffen der vermiedenen Netznutzungsentgelte für alle dezentrale Anlagen verworfen:

„Richtig ist, dass steuerbare Erzeugungsanlagen einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung und Entlastung der Netze erbringen können. Das geltende Instrument der vermiedenen Netzentgelte stellt allerdings weder auf die tatsächliche Stetigkeit einer Stromerzeugung noch auf den Standort einer Erzeugungsanlage ab. Die steuerbare Verfügbarkeit einer Stromerzeugung zu Spitzenlastzeiten kann [...] die Nützlichkeit einer Anlage aus Netzsicht erhöhen [...].“

[BT-Drs. 18/11528, S. 22]

Das Ergebnis der schon damals langjährigen Diskussion war die ausdifferenzierte Regelung des § 120 EnWG (1) mit einer Abschaffung der vermiedenen Netznutzungsentgelte für neu in Betrieb genommene Anlagen nach Ablauf einer ausreichenden Übergangsfrist, die gerade den Vertrauensschutz für Projekte zur Errichtung von Neuanlagen berücksichtigte, (2) das Einfrieren der Höhe der vermiedenen Netznutzungsentgelte, um über die Netzdienlichkeit hinausgehende Mitnahmeeffekte zu verhindern, sowie (3) die gestufte vollständige Abschaffung der vermiedenen Netznutzungsentgelte gezielt (nur) für volatile Anlagen. Von der Vorgabe des § 120 Abs. 1 Nr. 1 EnWG betroffene Unternehmen haben daraufhin die Planung und Errichtung bereits projektierte Erzeugungsanlagen mit Blick auf die Einhaltung der gesetzlichen Stichtagsregelung (Inbetriebnahme vor dem 01.01.2023) fortgesetzt bzw. forciert, um die für die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte maßgeblichen vermiedenen Netzentgelte sicherzustellen. Es war nach diesem Gesetzgebungsverfahren für betroffene Anlagenbetreiber in keiner Hinsicht ersichtlich, dass die Regelungen keinen Bestand haben würden – erst recht nicht: nicht einmal bis zu dem damals diskutierten Enddatum 2030, das dann aus Bestandsschutzgründen verworfen wurde. Vielmehr wurde das geschützte Vertrauen auf den Fortbestand der Entgelte für die dezentrale Einspeisung sogar erneut bestätigt, da im Gesetzgebungsverfahren eindeutig festgestellt wurde, dass diese weiterhin erforderlich, netzdienlich und effizienzfördernd sind.

Im Jahr 2020 wurde daraufhin mit dem Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) die Grundförderung für KWK-Leistungsanteile ab dem 01.01.2023 erhöht. Der erhöhte Fördersatz gilt danach nur für solche Anlagen, die nach dem 31.12.2022 in Betrieb genommen wurden. Dies trage der ab diesem Zeitpunkt zu erwartenden veränderten Erlössituation und den gestiegenen Investitionskosten Rechnung (BT-Drs. 19/20714, S. 172). Die Notwendigkeit der Erhöhung der KWK-Grundvergütung ergab sich somit u. a. aus dem nach § 120 EnWG folgenden Wegfall der vermiedenen Netzentgelte für Anlagen, die ab dem 01.01.2023 in Betrieb genommen werden. Diese gesetzgeberische Wertung lässt ebenfalls erkennen, dass in den Bestand der Regelungen und den darauf getroffenen Investitionsentscheidungen Vertrauensschutz besteht, den der Gesetzgeber bei der Änderung der Rechtslage kompensiert hat.

Im Jahr 2022 befasste sich der Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum „Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen“ erneut mit § 18 StromNEV. Der der Gesetzesinitiative zugrundeliegende Entwurf einer Formulierungshilfe der damaligen Bundesregierung sah dabei eine sofortige vollständige Streichung des § 18 StromNEV ab dem 01.01.2023 vor. Zur Begründung wurde auch hier insbesondere auf die finanzielle Entlastung der Netznutzer abgestellt. Die Fortführung der bisherigen Entgeltregelung wurde als nicht mehr sachgerecht beurteilt, da sie überwiegend Betreibern fossiler Erzeugungsanlagen sowie teilweise nicht-volatiler erneuerbarer Energien zugutekomme. Trotz dieser Erwägungen wurde die im Regierungsentwurf vorgesehene Streichung im weiteren parlamentarischen Verfahren nicht aufrechterhalten. Der Ausschuss für Klimaschutz und Energie sprach sich dezidiert gegen die Abschaffung der Regelungen in § 120 EnWG und § 18 StromNEV aus. Als zentrales Argument wurde ein drohender Vertrauensverlust angeführt, insbesondere im Hinblick auf bereits getätigte Investitionen – etwa im Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung – und deren langfristige Finanzierung. Die Beschlussempfehlung des Bundestages enthält ausdrücklich die Forderung an die Bundesregierung, *„die Regelungen zu den „vermiedenen Netzentgelten“ (zu) erhalten, um einen Vertrauensverlust zu verhindern und beispielsweise eine nachträgliche Schlechterstellung für getätigte Investitionen in KWK-Anlagen und deren Finanzierung zu verhindern.“* (BT-Drs. 20/4915, S. 140). Infolgedessen wurde das Gesetz erneut ohne die ursprünglich vorgesehene Streichung des § 18 StromNEV verabschiedet (BGBl. I vom 20.12.2022).

Nach alldem kann keinesfalls davon ausgegangen werden, dass für Anlagenbetreiber kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand der Regelungen seitens des Gesetzgebers bewirkt wurde. Zuletzt sah der Gesetzgeber in den Novellierungen des EnWG vom 29.12.2023 (BGBl. I Nr. 405) sowie vom 25.02.2025 (BGBl. I Nr. 51) erneut keinen Bedarf, die bestehende Regelungssystematik zu ändern. Der Gesetzgeber hat sich also wiederholt und bewusst gegen einen weitergehenden Eingriff in die Rechtspositionen der Bestandsanlagenbetreiber entschieden und stattdessen das bestehende System durch gestufte, differenzierte Übergangsregelungen stabilisiert. Berücksichtigung bei der wiederholten Festigung der bestehenden Rechtslage fanden unter anderem Vertrauensschutzaspekte.

Der Gesetzgeber hat mit dem NEMoG im Jahr 2017 einen ausgewogenen Kompromiss zwischen den Zielen der Systemeffizienz, der Entlastung der Netznutzer und der Wahrung des Vertrauensschutzes betroffener Betreiber herbeigeführt. Die dort angelegte Übergangsregelung stellt eine bewusste politische Entscheidung für einen gestuften Rückzug aus der Vergütungssystematik dar – unter Schonung bestehender schutzwürdiger Vertrauenspositionen.

C. Abschließend: Problematische Ermessenserwägungen zur „öffentlichen Debatte“ (Festlegungsentwurf, Rn. 9)

Die Annahme der Großen Beschlusskammer, „die öffentliche Debatte um die Entlastung der Stromverbraucher von zunehmend als nicht tragbar bezeichneten Netzentgelthöhen“ lasse „ein schlichtes Zuwarten bis zum Außerkrafttreten des § 18 StromNEV nicht länger als sachgerecht erscheinen“ (Festlegungsentwurf, Rn. 9), ist ermessensfehlerhaft. Die BNetzA stützt ihren Entschluss darauf, dass in der Öffentlichkeit eine Debatte über die Entlastung von Stromverbrauchern geführt werde. Ein Ermessensfehlergebrauch liegt auch dann vor, wenn die Behörde irrtümlich von tatsächlichen Grundlagen oder rechtlichen Rahmenbedingungen ausgeht und ihre Entscheidung darauf bezieht.

In tatsächlicher Hinsicht führt diese Annahme zu einem Ermessensfehlergebrauch, da bereits der Inhalt der öffentlichen Debatte fehlerhaft dargestellt wird. Beispiele für die aufgestellte Behauptung werden nicht genannt. Jedenfalls aus dem Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode ergibt sich lediglich, dass die Koalitionäre anstreben, die Netzentgelte dauerhaft zu deckeln, um Planungssicherheit zu schaffen. Ziel ist es dabei, insbesondere energieintensive Unternehmen zu entlasten, um deren Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich zu erhalten (Koalitionsvertrag, S. 30). Insbesondere bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass ein Abschmelzen bis zum und eine Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte nach dem 31.12.2028 sachgemäß wäre. Die Entgelte für vermiedene Netzentgelte sind nicht Gegenstand der öffentlichen Debatte.

In rechtlicher Hinsicht kann die BNetzA eine Festlegung nach § 21 Abs. 3 Satz 4 Nr. 3 lit. a) EnWG zwar insbesondere auch zur sachgerechten Verteilung von Netzkosten auf verschiedene Nutzergruppen treffen. Für die Feststellung, dass eine Kostenlast nicht mehr sachgerecht ist, bedarf es aber mehr als einer Forderung der Öffentlichkeit nach der Entlastung von den Kosten für Netzentgelte. Der Entschluss einer Behörde, eine Regelung zu treffen, muss tatsachenbasiert begründet werden und kann nicht auf eine „öffentliche Debatte“ gestützt werden. Dies ist wie oben bereits ausgeführt nicht gelungen, da tatsächliche Umstände, die die Kosten für vermiedene Netzentgelte als nicht mehr sachgerecht gelten ließen, nicht dargelegt wurden und auch in rechtlicher Hinsicht wesentliche verfassungsrechtliche Argumente für deren Beibehaltung sprechen.

Nach § 73 Abs. 1 b Satz 1 EnWG hat die BNetzA eine Festlegung nach § 29 EnWG umfassend zu begründen, so dass tragende Teile der Begründung von einem sachkundigen Dritten ohne weitere Information und ohne sachverständige Hilfe aus sich heraus nachvollzogen werden können. Der Gesetzgeber hat zu den Anforderungen an den Begründungsmaßstab ausgeführt, dass Überprüfbarkeit sowie Nachvollziehbarkeit der Begründung der Entscheidungen der BNetzA an Bedeutung gewonnen haben, aufgrund der in § 21 EnWG neu geschaffenen Festlegungssystematik (BT-Drs. 20/7310, S. 115).

„Um insbesondere für die Betroffenen ausreichende Transparenz hinsichtlich der wesentlichen Motivation einer Entscheidung herzustellen und den Gerichten eine umfassende Überprüfung der Entscheidungen der Bundesnetzagentur zu ermöglichen, werden die verfahrensrechtlichen Anforderungen an eine Entscheidung bezüglich der Begründung gestärkt.“

Diesen Maßstäben hält eine „*öffentliche Debatte*“ ohne die Heranziehung einer tatsächlichen Begründung nicht stand. Dies gilt ferner für die Annahme, dass sich aus der „*Debatte zur Einführung von (positiven) Einspeiseentgelten zur gerechteren Verteilung von Netzkosten*“ ergeben würde, dass ein Entgelt für die dezentrale Einspeisung unsachgemäß sei (Festlegungsentwurf, Rn. 37).

Im Ergebnis gilt:

Die geplante Festlegung begegnet erheblichen rechtlichen und energiewirtschaftlichen Bedenken. Wir regen deshalb dringend an, von der geplanten Abschmelzung Abstand zu nehmen. Eine Diskussion zur Zukunft der vermeintlichen Netzentgelte kann nur unter Beachtung der gesetzlichen Grundlagen und dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes geführt werden – und nicht unter dem vermeintlichen Druck einer behaupteten öffentlichen Debatte. Die fehlende Eignung des gewählten Vorgehens zeigt sich überdies in Rn. 37 des Festlegungsentwurfs, wo versucht wird, eine Argumentationslinie aus der bisher nicht eingeführten Netzentgeltsystematik in Bezug auf positive Einspeiseentgelte aufzubauen. Einzelthemen vor Ablauf des geltenden Regulierungssystems herauszugreifen und anzupassen, ohne deren Wirkung im künftigen Gesamtsystem bewerten zu können, ist problematisch – und vorliegend erkennbar überflüssig und rechtswidrig.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Stadtwerke Merseburg GmbH

