



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25) 475**

25. September 2023

Stellungnahme des Verbands kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

– BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165 –

sowie zu der

Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu diesem Gesetzentwurf

– Ausschussdrucksache 20(25)470 –

Siehe Anlage

STELLUNGNAHME

zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften

Berlin, 25.09.2023

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, BT-Drucksachen 20/7310, 20/8165, und zur Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Gesetzentwurf, Ausschussdrucksache 20(25)470 Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- › Die nächsten Jahre werden entscheidend für das Gelingen der Energiewende. Sie sind davon geprägt, dass die gesamte Energiewirtschaft umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur vornehmen muss, um die Transformation hin zur klimaneutralen Energieversorgung in Deutschland zu sichern. Bis 2045 kommt es gemäß den Langfristszenarien des Bundeswirtschaftsministeriums grob zu einer Verdopplung der Verteilnetzkosten. Ein großer Teil des Ausbaus ist bereits bis 2035 erforderlich. Nach Verbändeschätzungen liegt der Investitionsaufwand für die gesamte Energiebranche bis 2030 bei 600 Mrd. EUR. Die notwendigen Investitionen können nur erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen klar sind.
- › Durch den Gesetzentwurf werden die wesentlichen Weichenstellungen für energiewirtschaftliche Investitionen, die Netzentgeltsystematik und Netzentgeltbefreiungen, dem Einfluss des Gesetzgebers entzogen und in die Verantwortung der unabhängigen Regulierungsbehörde gelegt. Die Bundesnetzagentur wird im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben die nächsten Jahre allein damit beschäftigt sein, die bislang in den Netzentgeltverordnungen enthaltenen Grundsätze in eigenen Festlegungen zu replizieren. Das Parlament ist dabei aus diesen wichtigen Prozessen in Zukunft praktisch ausgeschlossen. Diese Situation führt dazu, dass wesentliche Parameter für die Wirtschaftlichkeit der notwendigen Investitionen über einen längeren Zeitraum unklar bleiben und auch politisch nicht beeinflusst werden können. Dies behindert den jetzt dringend notwendigen Infrastrukturausbau erheblich.
- › Es ist wichtig, dass alle verbleibenden Spielräume genutzt werden, um die Voraussetzungen für die in den nächsten Jahren notwendigen Investitionen zu schaffen. Davon hängt auch das Gelingen der Energiewende ab.

Positionen des VKU in Kürze

- › **Sicherung der parlamentarischen Checks-and-Balances im Regulierungsverfahren.** Auch eine unabhängige Regulierungsbehörde darf nicht vollkommen der parlamentarischen Kontrolle entzogen sein. Deswegen müssen die Beteiligungsrechte des Beirats der Bundesnetzagentur entsprechend den im Gesetzentwurf vorgesehenen Beteiligungsrechten für den Länderausschuss ausgestaltet werden.
- › **Stärkung der gerichtlichen Kontrolle der Regulierungsbehörde.** Da die Entscheidungen der Bundesnetzagentur in Zukunft nur noch in geringem Maße durch Gesetze oder Verordnungen vorgeprägt werden, muss die gerichtliche Kontrolle der Maßnahmen der Bundesnetzagentur verstärkt werden. Derzeit gestehen die Gerichte der Regulierungsbehörde einen sehr weitreichenden und gerichtlich nur sehr beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum bei ihren Entscheidungen zu. Mit den geplanten Gesetzesänderungen und der damit verbundenen Abkehr von der normativen Regulierung ist diese Auffassung nicht mehr haltbar, wenn der durch Art. 19 Abs. 4 GG verbürgte effektive Rechtsschutz nicht lediglich zu einer rein formellen Möglichkeit der Anfechtung regulierungsbehördlicher Entscheidungen werden soll.
- › **Verankerung parlamentarischer Beteiligung in Binnenmarktrichtlinien.** Um zumindest mittelfristig wieder vertiefte parlamentarische Befassung mit Regulierungsthemen zu ermöglichen, muss sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für die Ergänzung der Binnenmarktrichtlinien um einen Parlamentsvorbehalt einsetzen. Nur hierdurch kann gewährleistet werden, dass das Parlament der Regulierungsbehörde politische Vorgaben zum Klimaschutz und zur Energiewende geben kann.
- › **Sicherung der notwendigen Investitionen in die Transformation der Energienetze.** Die bisherige Systematik der Netzregulierung führt dazu, dass die jetzt notwendigen Netzausbaumaßnahmen nicht gefördert werden, weil die Regulierung im hohen Grade vergangenheitsbezogen ist. Zur Verwirklichung der ambitionierten Ziele der Energiewende ist jetzt allerdings insbesondere ein vorausschauender und über die Sektoren Wärme und Verkehr integrierter Netzausbau notwendig. Nach bisheriger Systematik gilt das vorausschauend ausgebaute Netz jedoch als ineffizient. Der VKU hat in einem Positionspapier „Vorausschauender Netzausbau“ die notwendigen Änderungen der Regulierungspraxis beschrieben, um die erforderliche Geschwindigkeit beim Um- und Ausbau der Verteilnetze erreichen zu können. Diese Weichenstellungen sind allerdings jetzt weitgehend der Politik entzogen. Die Entscheidungen trifft die Bundesnetzagentur in langwierigen Verfahren. Die Bundesregierung muss alle

verbleibenden Spielräume nutzen, um den Netzausbau zu fördern und hier vor allem Investitionssicherheit zu schaffen.

- › **Investitionssicherheit für Elektrolyseure.** Mit dem Gesetzentwurf werden Verlängerungen von Netzentgeltbefreiungen der Entscheidung des Gesetzgebers entzogen und der Bundesnetzagentur übertragen. Damit wird auch die Wirtschaftlichkeit großer Elektrolyseure in Frage gestellt. In der Markthochlaufphase stellt die Befreiung von den Netzentgelten für diese Anlagen einen erheblichen Wirtschaftlichkeitsfaktor dar. Hier wäre es notwendig, die derzeit im EnWG geregelte Netzentgeltbefreiung für Anlagen zu verlängern. Derzeit gilt die Befreiung für Anlagen, die bis zum August 2026 in Betrieb gehen, diese Frist sollte für Anlagen, die bis Ende 2028 in Betrieb gehen, verlängert werden. Die bislang von der EU nicht freigegebenen IPCEI-Projekte hätten dadurch eine realistische Chance, die Netzentgeltbefreiung noch zu erhalten. Die Verlagerung der Entscheidung über die Netzentgeltbefreiung auf die Bundesnetzagentur führt dazu, dass die Wirtschaftlichkeit neuer Anlagen nicht gesichert ist, bis eine Festlegung der Bundesnetzagentur ergeht. Wichtige Projekte werden nicht oder nicht rechtzeitig realisiert werden können.

- › **Bessere Einbeziehung der Verteilnetzbetreiber in die Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz.** Die geplanten Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz müssen auch die Anbindung von Gasverteilernetzen berücksichtigen. Dies ist bislang nicht hinreichend geschehen. Notwendig sind hier eine Verpflichtung der Fernleitungsnetzbetreiber zur unverzüglichen Erstellung einer integrierten Wasserstoff- und Gasnetzentwicklungsplanung unter Berücksichtigung der Netzentwicklungsplanung für Strom, die mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden sollte sowie die Schaffung eines gesetzlichen Auftrags an die Gasverteilnetzbetreiber zur Erstellung lokaler Netzentwicklungspläne für Erdgas und Wasserstoff. Eine solche Verpflichtung zu einer lokalen Netzplanung wäre das direkte Bindeglied zum Gebäudeenergiegesetz und zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze.

- › **Überragendes öffentliches Interesse für Fernwärmeprojekte.** Wir begrüßen die Regelung in § 122 EnWG, nach der die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien sowie von Wärmenetzen im überragenden öffentlichen Interesse steht. Dies entspricht einer Forderung des VKU. Die Regelung sollte aber aus systematischen Gründen nicht in das EnWG, sondern wortgleich in das Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze aufgenommen werden.

Stellungnahme

1. Sicherung der parlamentarischen Kontrolle und der rechtsstaatlichen Checks-and-Balances über die Regulierungsbehörde

Auch eine unabhängige Regulierungsbehörde ist nicht vollständig der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Dies ergibt sich schon aus dem Demokratieprinzip. Zum Zwecke der parlamentarischen Kontrolle der Bundesnetzagentur müssen deswegen die Beteiligungsrechte des Beirats der Bundesnetzagentur entsprechend den im Gesetzentwurf vorgesehenen Beteiligungsrechten für den Länderausschuss ausgestaltet werden.

Die neue Stellung der Bundesnetzagentur erfordert auch eine stärkere gerichtliche Kontrolle als bisher. Die angewandten wissenschaftlichen Methoden und Annahmen der Bundesnetzagentur müssen umfassend gerichtlich überprüfbar sein. Auf Grundlage der noch geltenden Rechtslage hat der Bundesgerichtshof der Regulierungsbehörde einen sehr weitreichenden und gerichtlich nur sehr beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum bei ihren Entscheidungen zugestanden. Dies hat im Ergebnis zu einer rechtsstaatlich bedenklichen Einschränkung des Rechtsschutzes gegen regulierungsbehördliche Entscheidungen geführt. Konnte dies der BGH nach noch geltender Rechtslage aufgrund der Vielzahl der normativen Regulierungsvorgaben und des darin zum Ausdruck kommenden Willens des Gesetzgebers begründen, ist eine solche Auffassung nach den geplanten Gesetzesänderungen und der damit verbundenen Abkehr von der normativen Regulierung nicht mehr haltbar. Mit dem europarechtlich bedingten enormen Zuwachs an Regelungszuständigkeit geht nach Auffassung des VKU auch die Notwendigkeit einher, eine umfassende gerichtliche Überprüfung von Bundesnetzagentur-Vorgaben, insbesondere der von dieser angewandten wissenschaftlichen Methoden und Annahmen zu gewährleisten, um den durch Art. 19 Abs. 4 GG verbürgten effektiven Rechtsschutz nicht lediglich zu einer rein formellen Möglichkeit der Anfechtung regulierungsbehördlicher Entscheidungen werden zu lassen. Ein effektiver Rechtsschutz steht auch nicht in Widerspruch mit den Vorgaben der EU-Binnenmarktrichtlinien.

Um zumindest mittelfristig auch wieder stärkere politische Rahmenbedingungen setzen zu können, muss sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für die Ergänzung der Binnenmarktrichtlinien um einen Parlamentsvorbehalt einsetzen, der es dem nationalen parlamentarischen Gesetzgeber ermöglicht, einen sachgerechten Regulierungsrahmen zu schaffen. Auch wenn es sich hierbei nicht um ein kurzfristig zu realisierendes Vorhaben handeln dürfte, ist eine entsprechende Richtlinienänderung notwendig, da nur hierdurch die Möglichkeit geschaffen würde, politische Vorgaben zum Klimaschutz und zur Energiewende, insbesondere deren Finanzierung, so konkret im gesetzlichen Regulierungsrahmen abzubilden, dass auch ein Gelingen gewährleistet werden kann.

2. Sicherung der notwendigen Investitionen in die Transformation der Energiesysteme

Die nächsten Jahre werden entscheidend für das Gelingen der Energiewende. Sie sind davon geprägt, dass die gesamte Energiewirtschaft umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur vornehmen muss, um die Transformation hin zur klimaneutralen Energieversorgung in Deutschland zu sichern. Nach Verbändeschätzungen liegt der Investitionsaufwand für die gesamte Energiebranche bis 2030 bei 600 Mrd. EUR. Die notwendigen Investitionen können aber nur erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen klar sind.

Durch den Gesetzentwurf werden die wesentlichen Weichenstellungen für energiewirtschaftliche Investitionen, die Netzentgeltsystematik und Netzentgeltbefreiungen, dem Einfluss des Gesetzgebers entzogen und in die Verantwortung der unabhängigen Regulierungsbehörde gelegt. Die bisherige Regulierungspraxis ist dabei nicht geeignet, die notwendigen Investitionen zu fördern. Diese Situation führt dazu, dass wesentliche Parameter für die Wirtschaftlichkeit der notwendigen Investitionen über einen längeren Zeitraum unklar bleiben und auch politisch nicht beeinflusst werden können. Der VKU hat in einem Positionspapier „[Vorausschauender Netzausbau](#)“ die notwendigen Änderungen der Regulierungspraxis beschrieben, um die erforderliche Geschwindigkeit beim Um- und Ausbau der Verteilnetze erreichen zu können. Diese Weichenstellungen sind allerdings jetzt weitgehend der Politik entzogen, sondern werden in langwierigen Festlegungsverfahren der Bundesnetzagentur entschieden.

Die Problematik betrifft nicht nur den Netzausbau, sondern auch andere Schlüsselprojekte der Energiewende, wie am Beispiel der im EnWG geregelten Netzentgeltbefreiung großer Elektrolyseure exemplarisch dargestellt werden soll:

Für den Strombezug großer Elektrolyseure stellt die Befreiung von den Netzentgelten einen erheblichen Wirtschaftlichkeitsfaktor in der Markthochlaufphase dar. Aktuell wird in § 118 Absatz 6 EnWG der Strombezug von Elektrolyseuren aus dem öffentlichen Netz für Anlagen, die bis August 2026 in Betrieb genommen werden, von der Zahlung der Netzentgelte befreit. Diese Frist kann allerdings in vielen Fällen – von den Projekten unverschuldet - aktuell aufgrund der Verzögerungen im IPCEI-Notifizierungsverfahren (Important Projects of Common European Interest) nicht mehr erreicht werden. Deswegen sollte sich die Frist zur Netzentgeltbefreiung am geplanten Außerkrafttreten der Strom-Netzentgeltverordnung Ende 2028 orientieren. Die bislang von der EU nicht freigegebenen IPCEI-Projekte hätten dann eine realistische Chance, die Netzentgeltbefreiung noch zu erhalten.

Der Gesetzesentwurf enthält keine Verlängerung der Frist durch den Gesetzgeber, sondern nur eine Festlegungsbefugnis für die Bundesnetzagentur zur Regelung dieses Sachverhaltes. Klarheit über die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in große Elektrolyseure ist damit erst nach Abschluss eines Festlegungsverfahrens zu erwarten. Dies bedeutet realistischer Weise eine Verzögerung von mehreren Jahren und zwar bei Projekten, die dringend verwirklicht werden müssten, um die Dekarbonisierung voranzubringen.

3. Bessere Einbeziehung der Verteilnetzbetreiber in die Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz

Die geplanten Regelungen zum Wasserstoff-Kernnetz in § 28r EnWG-E berücksichtigen die Anbindung von Gasverteilernetzen nicht hinreichend. In dem vom VKU beauftragten BBH-Kurzgutachten wurden dazu folgende konkrete Anpassungsvorschläge identifiziert:

- Verpflichtung der Fernleitungsnetzbetreiber zur unverzüglichen Erstellung einer integrierten Wasserstoff- und Gasnetzentwicklungsplanung (möglichst auch) unter Berücksichtigung der Netzentwicklungsplanung für Strom, die mindestens alle zwei Jahre aktualisiert werden sollte.
- Schaffung eines gesetzlichen Auftrags an die Gasverteilnetzbetreiber zur Erstellung lokaler Netzentwicklungspläne für Erdgas und Wasserstoff. Eine solche Verpflichtung zu einer lokalen Netzplanung wäre das direkte Bindeglied zum Gebäudeenergiegesetz und zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze.

Der Gesetzgeber adressiert in den Regelungen in erster Linie die Fernleitungsnetzbetreiber. Dafür spricht § 28r Abs. 2 EnWG, wonach die Fernleitungsnetzbetreiber den Antrag für ein Wasserstoff-Kernnetz vorlegen müssen. Allerdings spricht das Gesetz sonst häufig von Betreibern von Wasserstoffnetzen. Gemäß § 3 Ziffer 10b EnWG sind Betreiber von Wasserstoffnetzen aber natürliche oder juristische Personen, die die Aufgabe des Transports oder der Verteilung von Wasserstoff wahrnehmen. Aus unsere Sicht sind daher folgende klarstellende Punkte relevant:

- Der VKU bittet um eine Klarstellung, dass § 28r EnWG im Wesentlichen Netzbetreiber betrifft, die voraussichtlich die Aufgabe des Transports von Wasserstoff nach § 3 Ziffer 10b des EnWG wahrnehmen werden.
- Zudem weist der VKU darauf hin, dass auch eine Vielzahl von Gasverteilernetzbetreibern aktiv planen, einen Teil ihrer Netze auf Wasserstoff zu transformieren. Deshalb muss in dem Gesetz klargestellt werden, dass die Planungen zum Wasserstoffkernnetz mit den Transformationsplanungen der Erdgasverteilernetzbetreiber abgestimmt

werden sollten, die schließlich das Gros der Letztverbraucher versorgen. Das sollte in der Zusammenarbeitsklausel in Absatz 5 des § 28r f Abs. 2 festgehalten werden. Konkret sieht der VKU den Bedarf der Verpflichtung, dass örtliche und auf Verteilnetzebene vorangetriebene Vorhaben eine Versorgung mit Wasserstoff erhalten und, dass der Anschluss nachgelagerter Netze an das vorgelagerte H2-Startnetz sichergestellt wird.

4. Überragendes öffentliches Interesse für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Quellen und Wärmenetzen

Mit § 122 EnWG wurde eine Regelung eingeführt, nach der die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien sowie von Wärmenetzen im überragenden öffentlichen Interesse steht. Diese Einordnung von Wärmenetzen und Wärmeerzeugern auf Basis von erneuerbaren Energien ist, auch trotz der Befristung bis 2040, zu begrüßen. Zu begrüßen ist auch, dass keine Einschränkungen hinsichtlich des Standorts der Anlagen und Infrastrukturen (etwa im Naturschutzgebiet, Nationalpark, nationalen Naturmonument oder einer Kern- oder Pflegezone von Biosphärenreservaten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes) vorgenommen werden sollen. Dies ist auch sachgerecht: Das überragende öffentliche Interesse führt nicht dazu, dass besagte Anlagen und Infrastrukturen überall und ohne Rücksicht auf andere Schutzgüter errichtet werden können. Vielmehr bedeutet es, dass entsprechende Vorhaben im Rahmen von Abwägungsentscheidungen ein besonderes Gewicht erhalten. Für die angemessene Berücksichtigung von Naturschutzinteressen bleibt weiterhin Raum.

Allerdings ist das EnWG nicht der richtige Regelungsort für die Vorschrift, da das EnWG Regelungen für Strom- und Gasnetze, allerdings nicht für Wärmenetze beinhaltet. Aus Sicht des VKU ist es sinnvoll, eine wortgleiche Regelung in § 2 des Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze aufzunehmen.