

POSITIONSPAPIER

Zukunftsfähige Entgeltregulierung: Impulse für eine EnWG-Novelle

Die **Versorgungssicherheit** bildet das **Rückgrat unserer Industriegesellschaft** und ist eine **unerlässliche Voraussetzung für den modernen Alltag unserer Gesellschaft**. Der weitere Ausbau und die Modernisierung der Versorgungsnetze ist eine wesentliche **Voraussetzung** für das **Gelingen der Energiewende** und **langfristig moderate Energiekosten**.

Im Zuge der Umsetzung des EuGH-Urteils vom 02.09.2021 wurde die Bundesnetzagentur (BNetzA) Ende 2023 ermächtigt, einen **neuen Regulierungsrahmen** für die deutsche Netzwirtschaft zu erarbeiten. Alle bisherigen Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung wurden durch Kompetenzen der BNetzA zum Erlass von Festlegungen (Allgemeinverfügungen) ersetzt. **Konkrete politische Vorgaben des Gesetzgebers fehlen weitestgehend**, die bestehenden **Vorgaben im EnWG wurden zu fakultativen „Soll-Vorschriften“ abgeändert**. Die Vorgaben der **EU-Richtlinien und Verordnungen werden hinsichtlich ihres Konkretisierungsgrades und ihrer Regelungsdichte den Herausforderungen der Energiewende nicht gerecht**. Die Entscheidungen der BNetzA werden auf diese Weise weitestgehend in das **Ermessen der Behörde** gestellt, ohne dass der Gesetzgeber eigene politische Vorstellungen eingebracht hätte.

Seit Anfang 2024 arbeitet die BNetzA an einer Neujustierung des nationalen Regierungssystems, um die bisherigen netzentgeltseitigen Verordnungen (StromNEV/GasNEV, ARegV) durch eigene Festlegungen zu ersetzen. **Fehlende Regelungsdichte auf europäischer und nationaler Gesetzesebene** und die **Rechtsqualität des nunmehr im Vordergrund stehenden Normsetzungsinstruments der behördlichen Festlegung**, welches nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist, geben Anlass zu der Befürchtung, dass damit eine **ganz erhebliche Verkürzung effektiven Rechtsschutzes** einhergeht. Dies hat nicht nur negative Folgen für die Netzbetreiber sowie Investoren, sondern in der Folge auch für die Kunden und die Wirtschaft insgesamt. **Die GEODE regt daher verschiedene Anpassungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) an.**

I. Politische Leitlinien durch den Gesetzgeber

Die Umsetzung des EuGH-Urteils vom 02.09.2021 hat der BNetzA eine umfassende Unabhängigkeit vom deutschen Gesetzgeber verschafft. Diese faktische Legislativfunktion der BNetzA **ohne hinreichend materielle Vorgaben** aus dem europäischen und nationalen Regelungsrahmen geht über die Entscheidung des EuGH hinaus. **Denn auch nach dem Urteil des EuGH bleibt es dem nationalen Gesetzgeber überlassen, politische Leitlinien zu bestimmen. Wesentliche Fragen** der Entgeltregulierung (z.B. die **Einführung bundeseinheitliche Tarife oder Einspeiseentgelte**, der **Schutz bestimmter Arbeitnehmerrechte in der Anreizregulierung**) sind politische Entscheidungen und keine Detailfragen der Ausgestaltung des künftigen Regelungsrahmens, die der Entscheidung einer Behörde obliegen sollten. Mit der EnWG-Novelle 2023 ist der **deutsche Gesetzgeber weit hinter seinen legislativen Möglichkeiten** im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Binnenmarktrichtlinien geblieben.

Der Lösungsvorschlag der GEODE:

Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, die wesentlichen energiepolitischen und -strukturellen Entscheidungen der nationalen Regulierungssystematik in Wahrnehmung der eigenen Legislativfunktion durch Vorgabe der wesentlichen politischen Leitlinien im europarechtlich gegebenen Rahmen (wieder) selbst im Energiewirtschaftsgesetz zu regeln. Die fachspezifische Ausgestaltung der europäischen Vorgaben muss dabei der Bundesnetzagentur vorbehalten bleiben.

II. Effektiven Rechtsschutz gegen regulierungsbehördliche Festlegungen sichern

Durch die im Zuge der EnWG-Novelle 2023 erfolgte Übertragung des ganz überwiegenden Teils der Normsetzungskompetenzen im Bereich der Netzentgeltregulierung auf die BNetzA geht eine **Verkürzung des Rechtsschutzes gegen die Regelungen des künftigen Regulierungsrahmens** einher. War es bisher möglich, im Rahmen individueller Beschwerdeverfahren gegen Einzelfestlegungen (z.B. Erlösobergrenzenbescheide) **inzident auch die Rechtsnormen des EnWG und der Netzentgeltverordnungen einer gerichtlichen Überprüfung** zu unterziehen, besteht diese **Möglichkeit künftig nicht mehr**. Zwar können Netzbetreiber, wie bisher, gegen Methodenfestlegungen (im Sinne von Allgemeinverfügungen) der BNetzA im Wege der Beschwerde vorgehen; diese Möglichkeit besteht insoweit auch im Hinblick auf die Ende des Jahres zu erwartenden **Festlegungen RAMEN, StromNEF und GasNEF**.

In einem späteren individuellen Beschwerdeverfahren, in dem sich rechtliche Fragestellungen hinsichtlich einzelner Regelungen dieses neuen Regulierungsrahmens ggf. erstmalig stellen, ist eine solche Überprüfung – anders als heute – **aufgrund der Bestandskraftwirkung der neuen Rahmenfestlegungen der Großen Beschlusskammer der BNetzA**, bei denen es sich um **Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen** handelt, indes **nicht möglich**.

Dadurch werden die Netzbetreiber nicht nur gezwungen, gegen jede künftige Rahmen- oder Methodenfestlegung der Großen Beschlusskammer rein prophylaktisch Beschwerde einzulegen, sie haben zudem bei späteren Auslegungs- und Anwendungsfragen des neuen Rechtsrahmens **keine Möglichkeit, diesen anhand der Vorgaben des europäischen und nationalen Gesetzesrahmen gerichtlich überprüfen zu lassen**. Die **BNetzA** wird damit nicht nur zum **faktischen Verordnungsgeber**, vielmehr muss sie sich – anders als der deutsche Gesetz- und Verordnungsgeber – auch **später keiner gerichtlichen Kontrolle mehr stellen**. Dies erschüttert nicht nur das Vertrauen der Netzbetreiber in das System gerichtlicher Kontrolle, sondern wird mittel- und langfristig auch Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft von Unternehmenseigentümern und Investoren haben,

Der Lösungsvorschlag der GEODE:

Ergänzung eines § 29 Abs. 1 S. 2 EnWG:

„In Beschwerdeverfahren gem. § 75 gegen eine Entscheidung nach Satz 1 gilt eine Festlegung gem. § 59 Abs. 3 S. 3, 4 EnWG im Verhältnis der Beteiligten untereinander als nicht unanfechtbar, wenn die Entscheidung auf Regelungen dieser Festlegung beruht.“

III. Begründungspflichten der Regulierungsbehörden erweitern

Um weiterhin einen **verlässlichen und transparenten Rechts- und Investitionsrahmen** zu schaffen, ist eine umfassende **Begründung der Festlegungen unerlässlich**. Ohne erweiterte Begründungspflichten der BNetzA bei gleichzeitiger Normsetzungskompetenz und geringer europäischer und nationaler Normdichte ist **effektiver Rechtsschutz im Hinblick auf die rechtliche und ökonomische Überprüfung** so wichtiger **Festlegungen wie denen zur Eigenkapitalverzinsung** oder zum **generellen sektoralen Produktivitätsfaktor** in Zukunft nicht gewährleistet. Dies erfordert eine Erweiterung der bestehenden Begründungspflichten.

Der Vorschlag der GEODE:

Ergänzung des § 73 Abs. 1b) um einen neuen Satz 2 EnWG:

„Die Begründung muss dabei auf empirisch belegbarer Grundlage erfolgen, die in der Verwaltungsakte zu dokumentieren ist.“

IV. Plausibilisierungspflicht für komplexe methodische Festlegungen der BNetzA

Ein funktionierendes Regulierungssystem zur Simulation von Wettbewerbsbedingungen ist auf **komplexe methodische Festlegungen** angewiesen, mit denen den Netzbetreibern Vorgaben gesetzt werden, die sich ansonsten im Wettbewerb herausbilden würden. Hierzu müssen die **Regulierungsbehörden regelmäßig auf ökonomische und stochastische Methoden zurückgreifen**, die jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden sind. Insoweit sollten die **Grundsätze der Wissenschaft** deutlicher und präziser betont werden, indem für derartige Berechnungen eine **Plausibilisierung** des mit einer der Methoden gefundenen Ergebnisses auch **mit anderen wissenschaftlichen Methoden** verbindlich vorgegeben wird.

Daneben beinhaltet die gebotene Plausibilisierung der Ergebnisse auch, deren **gesamtwirtschaftliche Konsequenz** zu untersuchen und einen Abgleich mit den tatsächlichen Verhältnissen am Kapitalmarkt vorzunehmen. Insbesondere die **Plausibilisierung der von der BNetzA festzulegenden Eigenkapitalzinssätze** hat nach Auffassung der GEODE dabei zwingend unter Berücksichtigung der **Investorensicht** und deren Anforderungen an eine **attraktive und risikoangepasste Verzinsung** zu erfolgen; der Durchschnittszins des MSCI-World stellt dabei einen geeigneten Vergleichszinssatz dar. Um hinreichende Investitionsanreize in deutsche Energieversorgungsnetze für (potenzielle) Kapitalgeber zu setzen, hat die regulatorisch zugestandene Verzinsung derjenigen einer **Alternativanlage mit vergleichbarer Risikostruktur** zu entsprechen. Anderenfalls wird sich ein Kapitalgeber stets für eine andere – weil für ihn attraktivere – Investition entscheiden.

Schließlich stehen neben dem zwingend notwendigen Methodenpluralismus insbesondere für die **Plausibilisierung der Marktrisikoprämie** mehrere Möglichkeiten zur Verfügung: Um die Vereinbarkeit der regulatorischen Entscheidungen mit den tatsächlichen Entwicklungen am Kapitalmarkt sicherzustellen, sollte ein Rückgriff auf die **Empfehlungen des Fachausschuss für Unternehmensbewertung und Betriebswirtschaft (FAUB)** des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) erfolgen und Grundsätze der Unternehmensbewertung Berücksichtigung finden. Vergleiche zu **Festlegungen internationaler Regulierungsbehörden** stellen ebenfalls eine geeignete Plausibilisierungsquelle dar.

Der Lösungsvorschlag der GEODE:

Ergänzung des § 73 Abs. 1b) um einen neuen Satz 4 EnWG:

„Die Ergebnisse aus diesen ökonomischen Analysen sind im Wege einer Plausibilisierung durch einen methodenübergreifenden Vergleich mithilfe mindestens eines anderen Ansatzes zu überprüfen.“

Berlin, 20.10.2025

Prof. Christian Held
Stv. Vorstandsvorsitzender
GEODE Deutschland e. V.

Stefan Ohmen
Vorstand

GEODE
Magazinstraße 15/16
10179 Berlin

Tel.: 0 30 / 611 284 070
Fax: 0 30 / 611 284 099

E-Mail: info@geode.de
www.geode.de
www.geode-eu.org

GEODE AISBL (R001212) und GEODE Deutschland e. V. (R001207) sind im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung registriert und unterliegen dem gesetzlichen Verhaltenskodex des LobbyRG.

Die GEODE ist der europäische Verband der unabhängigen privaten und öffentlichen Strom- und Gasverteilerunternehmen. Mit dem Ziel, diese Unternehmen in einem sich zunehmend europäisch definierten Markt zu vertreten, wurde der Verband 1991 gegründet. Mittlerweile spricht die GEODE für mehr als 1.400 direkte und indirekte Mitgliedsunternehmen in vielen europäischen Ländern, davon 150 in Deutschland.