

› STELLUNGNAHME

zum Orientierungspapier „Kostenwälzung“ (Festlegungsverfahren AgNes)

Berlin, 17.04.2026

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.

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 der Stellungnahme einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Einleitung

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat im Rahmen des AgNes-Prozesses Orientierungspunkte zur Kostenwälzung vorgelegt und damit eine grundlegende Diskussion zur zukünftigen Ausgestaltung der Kostenallokation im Netz angestoßen. Der VKU begrüßt ausdrücklich den übergeordneten Ansatz der BNetzA, die Kostenverteilung stärker an dem Prinzip der Kostenverursachungsgerechtigkeit auszurichten und damit systemische Fehlanreize zu reduzieren. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Energiewende und zunehmender struktureller Veränderungen im Netzbetrieb ist eine Weiterentwicklung der bestehenden Mechanismen grundsätzlich nachvollziehbar und notwendig.

Gleichwohl zeigt sich aus Sicht des VKU, dass das in den Orientierungspunkten vorgeschlagene Modell diesen Anspruch in der praktischen Umsetzung nicht erfüllt. Die Komplexität des Ansatzes, die Vielzahl an Annahmen sowie die begrenzte Abbildbarkeit realer Netz- und Marktverhältnisse führen dazu, dass die intendierte verursachungsgerechte Kostenverteilung nicht erreicht wird. Stattdessen drohen neue Unsicherheiten, zusätzliche administrative Aufwände und potenziell verzerrende Effekte, ohne dass ein klarer Mehrwert gegenüber bestehenden oder alternativen Regelungsansätzen erkennbar wird. Vor diesem Hintergrund erachtet der VKU das vorgeschlagene Modell zur Kostenwälzung auf Basis der Letztverbrauchermengen im Rahmen des AgNes-Prozesses als nicht zielführend.

Nachdem die Bundesnetzagentur bereits in den vorangegangenen Themenfeldern des AgNes-Prozesses Regelungsvorschläge vorgelegt hat, die durch eine hohe konzeptionelle Komplexität und einen erheblichen Umsetzungsaufwand gekennzeichnet sind, setzt sich dieser Ansatz auch im vorliegenden Vorschlag zur Kostenwälzung fort. Aus Sicht des VKU wird die absehbar zunehmende Systemkomplexität nicht zu einer größeren Klarheit oder Robustheit der Regulierung beitragen, sondern vielmehr neue Unsicherheiten und praktische Umsetzungsprobleme schaffen.

Vor diesem Hintergrund hält es der VKU für zwingend erforderlich, dass die Bundesnetzagentur ihre Vorschläge nicht allein auf konzeptioneller Ebene entwickelt, sondern diese durch eine transparente und belastbare quantitative Analyse unterlegt. Die Auswirkungen auf Netzentgelte, Verteilungswirkungen zwischen Spannungsebenen sowie regionale Effekte müssen nachvollziehbar berechnet und offengelegt werden. Ohne eine solche rechnerische Fundierung besteht aus Sicht des VKU die Gefahr, dass regulatorische Weichenstellungen auf Annahmen beruhen, deren tatsächliche Effekte erst ex-post sichtbar werden und dann nur mit erheblichem Aufwand korrigierbar sind.

Darüber hinaus hält es der VKU für notwendig, dass die Bundesnetzagentur nicht nur den isolierten Vorschlag zur Kostenwälzung rechnerisch untersucht, sondern das von ihr konzeptionell zugrunde gelegte Gesamtsystem der Netzentgeltsystematik in seiner Wechselwirkung transparent modelliert und bewertet. Eine belastbare Beurteilung der Wirkungen einzelner Regelungselemente ist aus Sicht des VKU nur möglich, wenn deren Einbettung in ein konsistentes Gesamtmodell nachvollziehbar dargestellt und quantitativ durchgerechnet wird. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass einzelne Maßnahmen zwar für sich genommen plausibel erscheinen, im Zusammenspiel jedoch widersprüchliche oder unerwünschte Effekte entfalten.

Der VKU zeigt in dieser Stellungnahme anhand eines konkreten Rechenbeispiels auf, dass das von der Bundesnetzagentur vorgeschlagene Modell widersprüchliche Effekte erzeugt. Insbesondere wird deutlich, dass die intendierte verursachungsgerechte Kostenallokation in bestimmten Konstellationen ins Gegenteil verkehren kann. Der VKU befürchtet zudem, dass sich je nach Netzstruktur und Lastsituation auch gegenteilige Auswirkungen innerhalb einzelner Spannungsebenen ergeben können, so dass sowohl Netznutzer als auch Netzbetreiber mit strukturell ähnlichen Voraussetzungen unterschiedlich belastet würden. Dies würde nicht nur die Transparenz und Akzeptanz der Netzentgeltsystematik weiter verringern, sondern auch neue Fehlanreize setzen.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass das vorgeschlagene Modell erhebliche Umverteilungseffekte auslöst. Diese Effekte stehen im Widerspruch zu den zu Beginn des AgNES-Prozesses von der Bundesnetzagentur selbst formulierten Zielen, wonach grundlegende Verwerfungen und Umverteilungseffekte vermieden werden sollten. Aus Sicht des VKU wird dieser Anspruch mit dem vorliegenden Vorschlag nicht eingehalten.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der VKU in der vorliegenden Stellungnahme nicht auf eine reine Kritik des Ansatzes der Bundesnetzagentur, sondern bringt einen eigenen, praxisorientierten Reformvorschlag zur Weiterentwicklung der Kostenwälzung ein. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Prinzipien der Kostenverursachungsgerechtigkeit, der Einfachheit, der Transparenz und der Umsetzbarkeit in ein ausgewogenes Verhältnis zu setzen und damit einen konstruktiven Beitrag zur Weiterentwicklung der Netzentgeltsystematik zu leisten.

1. Bewertung des BNetzA-Vorschlags: „Kostenwälzung nach netzbezogenen Letztverbrauchsmengen“

Mit den Orientierungspunkten zur Kostenwälzung verfolgt die Bundesnetzagentur das Ziel, die Netzkosten im Strombereich stärker verursachungsgerecht auf die Letztverbraucher (LV) zu verteilen. Hintergrund ist die Feststellung, dass bestehende Mechanismen der Kostenwälzung zwischen Netzebenen die tatsächliche Nutzung und Belastung der Netze nur unzureichend abbilden. Entgegen den Ausführungen im Orientierungspapier Netzentgeltkomponenten, in dem der Letztverbrauch als Basis für die Kostenzuordnung insbesondere durch die Entsolidarisierung der Prosumer als Fehlanreiz bewertet wird, kommt die BNetzA in den Orientierungspunkten zur Kostenwälzung zu dem Ergebnis, dass die Letztverbrauchermengen für die verursachungsgerechte Kostenwälzung zwischen Netzbetreibern und Netzebenen das Problem zunehmender dezentraler Erzeugung und damit sinkendem Bezug aus dem vorgelagerten Netz sachgerecht abbildet.

Kern des vorgeschlagenen Ansatzes ist ein **modellbasierter Wälzungsmechanismus**, bei dem vorgelagerte Netzkosten entlang der Netzhierarchie auf die nachgelagerten Netzebenen und letztlich auf einzelne Entnahmestellen verteilt werden sollen. Maßgeblich hierfür ist die Annahme, dass sich die Nutzung der Netzinfrastruktur über **gerichtete Lastflüsse**

eindeutig darstellen lässt. Das Modell geht von einem **top-down-Ansatz** aus, bei dem Kosten von höheren Netzebenen schrittweise auf die nachgelagerten Ebenen und schließlich auf die Letztverbraucher umgelegt werden.

Zur Ermittlung der Kostenanteile wird ein abstrahiertes Netzmodell verwendet, das die physikalischen Netze auf eine vereinfachte Struktur reduziert. In den Orientierungspunkten wird diese Struktur explizit als **baumartige Verzweigung** dargestellt, bei der jede nachgelagerte Einheit genau einem vorgelagerten Netzabschnitt zugeordnet ist. Auf dieser Grundlage sollen Lastanteile berechnet und anteilige Kosten zugewiesen werden.

Das von der BNetzA verwendete Modell zur **Kostenwälzung nach Letztverbrauch** setzt als zentrale Annahme offenbar voraus, dass der Netzbetreiber die Lastflüsse so darstellen kann, dass:

- jede Entnahmestelle *einem eindeutigen (Wälzungs-)Pfad* zugeordnet ist,
- entlang dieses Pfads die Gewichtung bzw. Umlage der vorgelagerten Kosten eindeutig berechenbar ist.

Diese Annahmen sind in der Realität allerdings nur selten erfüllt.

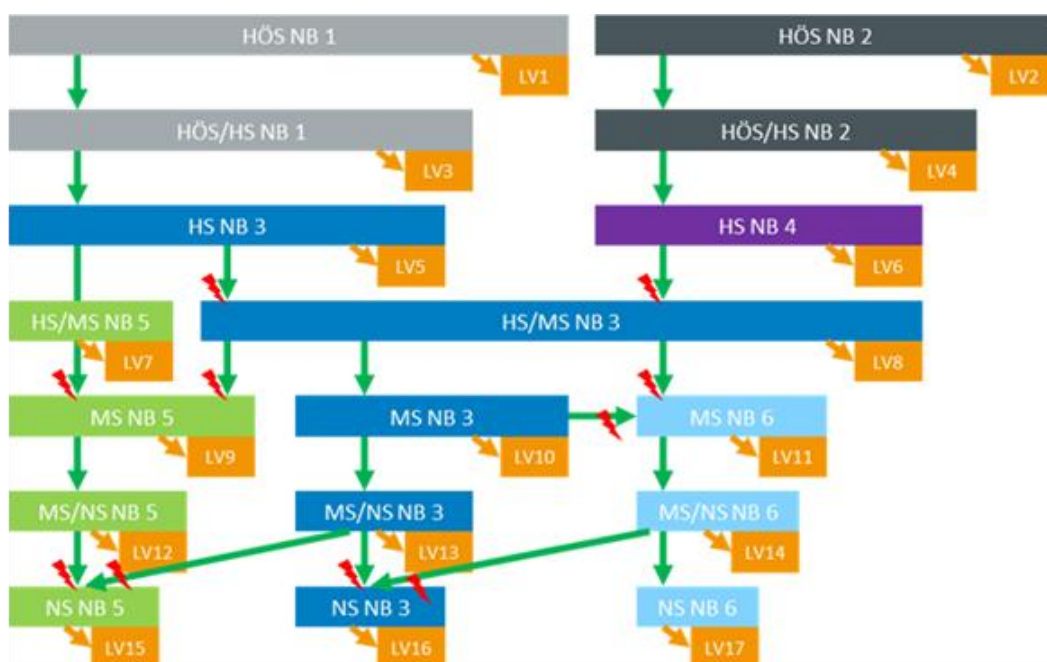
Die eindeutige Zuordnung der LV-Mengen für die Kostenwälzung ist nur in stammbaumartiger Verzweigung möglich (**1 zu n Beziehung**) wie sie im Orientierungspapier auf S. 11 dargestellt ist. Jeder Knoten hat **genau einen übergeordneten Knoten** (Elternknoten) und die Versorgung erfolgt rein hierarchisch von oben nach unten.

Nur unter diesen Bedingungen ist eine eindeutige Zuordnung von Letztverbrauchsmengen zu vorgelagerten Netzen möglich und damit eine rechnerisch saubere Kostenwälzung.

In der Praxis entsprechen Verteilernetze nicht immer dem skizzierten baumförmigen Modell. Abweichungen lassen sich anhand folgender Merkmale typisieren:

- vermaschte Strukturen
- parallele Versorgungspfade für die Versorgungssicherheit und Redundanz,
- Ringschlüsse zur Lastverteilung und Spannungsstützung,
- komplexe Rückwirkungen zwischen Netzebenen, etwa durch dezentrale Erzeugung, Speicher und flexible Lasten,
- wechselnde Schaltzustände im operativen Netzbetrieb.

Folglich **bricht die Logik des Modells**, weil die Zuordnung von Letztverbrauch nicht eindeutig ist. **Ein solches Modell passt in der vorgestellten Form vor allem nicht für Verteilernetze mit komplexer Vermaschung**, wie in der folgenden Abbildung beispielhaft dargestellt. Aus Sicht des VKU sind das nicht einzelne Ausnahmefälle, sondern mehrfach bei den Mitgliedsunternehmen zu vorzufinden.



Die Zuordnung (Aufteilung) der LV-Mengen für die Kostenwälzung ist beginnend an den mit Blitzen gekennzeichneten Stellen **nicht** eindeutig (**keine 1 zu n Beziehung, sondern m zu n Beziehungen**). Überall dort, wo Letztverbräuche eines nachgelagerten Netzbetreibers auf verschiedene vorgelagerte Netzbetreiber aufzuteilen wären, **fehlt eine praktikable Lösung** für die Zuordnung.

Der VKU erkennt zwar den grundlegenden Ansatz der BNetzA an, die Kostenverteilung im Netzbereich stärker verursachungsgerecht auszugestalten. Die zugrunde liegenden Annahmen sind für reale, insbesondere vermaschte Verteilnetze nicht erfüllbar. Damit ist das Modell weder praktikabel noch geeignet, das angestrebte Ziel der Kostenverursachungsgerechtigkeit tatsächlich zu erreichen. Die Auswirkungen der Änderungen im Wälzungsmechanismus zwischen Netzbetreibern und Spannungsebene hat die BNetzA über grobe Netzbetreiberdefinitionen in den Orientierungspunkten dargestellt. Im Ergebnis der Untersuchungen werden überwiegend Senkungen der durch Letztverbraucher zu tragenden Kosten dargestellt, wobei die Entlastung in der Hochspannung am größten erscheint. Lediglich in der Niederspannung ist in der überwiegenden Anzahl der betrachteten Netzgebiete eine Erhöhung festzustellen. Diese Entwicklung ist für den VKU nicht nachvollziehbar, eine Bewertung der Effekte, die auch noch auf den Werten von 2021 beruht, kann nur durch transparente Darstellung gewährleistet werden. Berechnungen von Mitgliedsunternehmen des VKU auf der Basis der Netzkosten des Jahres 2026 und den Verbrauchswerten 2024 ergibt abweichende Werte, die zum Teil zu deutlichen Verwerfungen innerhalb der Netzebenen und zwischen den Netzebenen führen.

Am Beispiel eines ländlichen Netzbetreibers Nordost sind, folgende Effekte gegenüber dem aktuellen Netzentgeltregime einzig aus einer Veränderung der Kostenwälzungslogik festzustellen¹:

Kundengruppen	Veränderung aus Wälzung nach Letztverbrauchermengen
Nachgelagerte Netzbetreiber HS	- 53,9 %
Nachgelagerte Netzbetreiber HS/MS	+75,2 %
Industriekunde MS (24.000 MWh / 4 MW)	+4,5 %
Gewerbekunde NS-RLM (500 MWh / 100 kW)	+20,3 %
Gewerbekunde NS (50 MWh)	+25,9 %
Haushaltskunde (3.500 kWh)	+17,4 %

Auch am Beispiel eines großen Städtetzbetreibers mit einem hohen stromintensiven Industrieanteil lassen sich die Veränderung nicht nachvollziehen. Die Kostentragung nach Kostenwälzung je Spannungsebene gegenüber dem aktuellen Netzentgeltregime einzig aus einer Veränderung der Kostenwälzungslogik zeigt sich hier wie folgt:

Netzebene	Veränderung aus Wälzung nach Letztverbrauchermengen
HS-Ebene	+11,5 %
HS/MS-Ebene	+8,1 %
MS-Ebene	+10,7 %
NS-Ebene	-4,3 %

Diese Verteilung der Kostentragung zwischen den unterschiedlichen Spannungsebenen steht im Widerspruch zur Darstellung der BNetzA.

Aus Sicht der Netzbetreiber im VKU ist das vorgeschlagene Modell daher **nicht zielführend** und sollte zugunsten robusterer, netzrealitätsnaher Ansätze überarbeitet werden.

2. VKU-Vorschlag

Eine **alternative Möglichkeit** wäre, auch zwischen Netzbetreibern das Grundmodell aus Kapazitätspreis (KP) und Arbeitspreis (AP1) anzuwenden. Für die Abrechnung zwischen den Netzbetreibern würden dabei die gemessene Bezugsleistung und die Bezugsarbeit herangezogen. Maßgeblich dabei ist, dass die zwischen den Netzbetreibern abgerechnete Bezugsleistung der optimal bestellten Kapazität entspricht und damit den tatsächlichen

¹ die Ermittlung der Entgelte der Letztverbraucher erfolgte auf Basis der geltenden StromNEV mit LP / AP / > / < 2.500 Benutzungsstunden für leistungsgemessene Letztverbraucher und mit GP / AP für nichtleistungsgemessenen Letztverbraucher, nachgelagerte Netzbetreiber in der HS wurden mit den abgerechneten Mengen als Schätzer für die Letztverbrauchermengen berücksichtigt

Bedarf der Netzkunden widerspiegelt. Da es sich bei Kosten für vorgelagerte Netze sinnvollerweise um dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten handelt, wäre eine Pönalisierung einer in der Prognose ggf. fehlerhaften Kapazitätsbestellung obsolet und nicht im Sinne eines gerechten Solidarsystems. Auch werden zwischen Netzbetreibern die Kapazitäten aus wirtschaftlichen Gründen auf beiden Seiten als knappes Gut behandelt.

Die Kostenwälzung zwischen den Netzebenen eines Netzbetreibers kann entsprechend der Höchstentnahmelast und dem Bezug aus der vorgelagerten Netzebene (Veröffentlichungspflicht nach § 23c Abs. 3 Nr. 5 EnWG), wiederum über Multiplikation mit dem KP und dem AP1 der jeweils vorgelagerten Ebene erfolgen. Der AP2 entfällt auch hier, da die Berücksichtigung der Höchstentnahmelast eine optimal bestellte Kapazität darstellt.

Durch die Anwendung des von der BNetzA vorgeschlagenen Grundmodells (mit der Ergänzung gemessene **Bezugsleistung = (optimal) bestellte Kapazität** zwischen Netzbetreibern) wäre eine in sich konsistente verursachungsgerechte Logik geschaffen und das von BNetzA in den Orientierungspunkten beschriebene Bestimmungsproblem der Kapazitäten zwischen Netzbetreibern gelöst. Starke Umverteilungseffekte, wie sie mit der Anwendung eines Schlüssels nach Letztverbraucherabsatz entstehen, wären ebenfalls vermieden.

Zu entstehenden vermeintlichen **Tarifanomalien** (unterlagerte Ebene ist preisgünstiger als die vorgelagerte Ebene) bleibt anzumerken, dass diese sich nur auf einem veralteten noch aus der StromNEV stammenden Denkmodell begründen, in dem die nachgelagerte Ebene die vorgelagerte Ebene vollständig nutzt und der Strom aus zentralen Kraftwerken über hohe Spannungsebenen zu niedrigeren bis zum Kunden fließt. Die nachgelagerten Ebenen gedanklich also immer die vorgelagerten an Kosten enthalten mussten. Besteht keine oder nur eine geringe Nutzung vorgelagerter Ebenen ist die preisgünstigere nachgelagerte Ebene **keine anormale Erscheinung**, sondern eine Konsequenz aus veränderten Lastflüssen und (Nicht-)Nutzungen, die sich kostenreflexiv widerspiegeln. Die unabhängig davon für alle Netznutzer erbrachten **Systemdienstleistungen** in der Übertragungsnetzebene müssten für eine verursachungsgerechte Zuordnung getrennt von Netzentgelten **in einer separaten Umlage** für alle Letztverbraucher (und ggf. auch Einspeiser) abgebildet werden.

3. Abschaffung abrechnungsrelevanter Umspannebenen

Die Prüfung, ob eine Abschaffung abrechnungsrelevanter Umspannebenen eine sinnvolle Vereinfachung darstellt, ist zwar grundsätzlich richtig, sollte **jedoch klar vom aktuellen AgNes-Prozess entkoppelt** und erst nach Stabilisierung der neuen Systematik ergebnisoffen weiterverfolgt werden.

Aus Sicht des VKU müssen u.a. folgende offene Punkte geklärt werden:

- **Eigentums- und Kostenabgrenzungsfragen** bei Umspannanlagen sind erheblich und bislang nicht lösungsreif dargestellt.
- Bestandskunden haben teilweise **investitionsbasierte Standortentscheidungen** unter geltender Entgeltsystematik getroffen; eine nachträgliche Änderung kann zu

Vertrauensschutz- und Akzeptanzproblemen führen. Aber auch zusätzlich Netzausbaubedarf könnte hieraus resultieren, wenn Kunden den Standort ihres Netzanschlusses freier entscheiden würden.

- Klärung, ob eine **Zusammenfassung der Umspannebene mit der vorgelagerten oder der nachgelagerten Netzebene** zielführend ist. Insbesondere unter Berücksichtigung der Verursachungsgerechtigkeit, sollen Kunden nicht für Netzbetriebsmittel zahlen müssen, die von ihnen nicht genutzt werden.

Ansprechpartner:

Bereich Netzwirtschaft

Victor Fröse

Tel: +49 170 8580 195

froese@vku.de