



BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

XIII ZR 2/23

in dem Rechtsstreit

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: nein

BGHR: ja

JNEU: nein

KWK-Zuschlag

VwVfG § 35 Satz 1; KWKG 2016 §§ 10, 12, 13; KWKG 2019 § 13 Abs. 3

Zur Auslegung eines Zulassungsbescheids für eine hocheffiziente bestehende Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlage (hier: keine Festlegung der Zuschlagshöhe gemäß § 13 Abs. 3 KWKG 2016 im Zulassungsbescheid).

BGH, Urteil vom 15. Juli 2025 - XIII ZR 2/23 - OLG Bamberg
LG Würzburg

Der XIII. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 15. Juli 2025 durch die Vorsitzende Richterin Dr. Roloff, den Richter Dr. Tolkmitt sowie die Richterinnen Dr. Picker, Dr. Vogt-Beheim und Dr. Holzinger

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Oberlandesgerichts Bamberg - 11. Zivilsenat - vom 6. April 2023 wird auf Kosten der Klägerin zurückgewiesen, die auch die Kosten der Streithelferin zu tragen hat.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

- 1 Die Parteien streiten über die Höhe des nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz je Kilowattstunde zu zahlenden Zuschlags für den von einer hocheffizienten bestehenden Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlage im Jahr 2019 in das Verteilernetz eingespeisten Strom.
- 2 Die Klägerin betreibt - wie zuvor ihre Rechtsvorgängerin (im Folgenden beide gemeinsam: Klägerin) - ein Heizkraftwerk mit einer Kraft-Wärme-Kopplung (im Folgenden: KWK-Anlage). Die KWK-Anlage hat eine elektrische Leistung von zwischen 100 und 200 Megawatt. Der von ihr erzeugte Strom wird in das von der Beklagten betriebene Verteilernetz eingespeist. Die Streithelferin betreibt das dem Netz der Beklagten vorgelagerte Übertragungsnetz.
- 3 Mit Datum vom 8. Februar 2017 sandte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (im Folgenden: Bundesamt oder BAFA) folgendes Schreiben an die Klägerin (im Folgenden: Zulassungsbescheid):

"Betreff: Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz-KWKG) vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2498)

Hier: Zulassung einer bestehenden KWK-Anlage nach § 13 Abs. 6 i.V.m. §§ 10, 11 KWKG

Bezug: Ihr Antrag vom 19.09.2016

Zulassungsbescheid
(Anlagen-Nr.: [...])

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die KWK-Anlage - [...] - wird mit Wirkung vom 01.01.2016 die Zulassung als hocheffiziente bestehende KWK-Anlage gem. § 13 Abs. 6 i.V.m. §§ 10, 11 KWKG erteilt.

Der Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags besteht für 16.000 Vollbenutzungsstunden für KWK-Strom aus bestehenden KWK-Anlagen, der ab dem 1. Januar 2016 und bis zum 31. Dezember 2019 in ein Netz der allgemeinen Versorgung eingespeist wird, und beträgt 1,5 Cent je Kilowattstunde. Für jedes abgelaufene Kalenderjahr ab dem 1. Januar 2017 verringert sich die Dauer der Zuschlagzahlung um die tatsächlich erreichte Anzahl der Vollbenutzungsstunden der KWK-Anlage, mindestens aber um 4.000 Vollbenutzungsstunden, vgl. § 13 Abs. 2, 3 und 4 KWKG.

Die maximale elektrische KWK-Nettoleistung der Anlage im Auslegungszustand unter normalen Einsatzbedingungen beträgt 97,7 MW_{el Bne KWK} (gem. Sachverständigengutachten). Diese ist Grundlage zur Ermittlung der Vollbenutzungsstunden nach § 2 Nr. 3 KWKG.

Die Zulassung erlischt gem. § 11 Abs. 4 KWKG, wenn Eigenschaften der Anlage, die für die Feststellung des Vergütungsanspruches von Bedeutung sind, geändert werden. Änderungen der für die Zulassung relevanten Tatbestände oder Sachverhalte sind dem BAFA umgehend mitzuteilen.

Begründung:

Nach den von Ihnen vorgelegten Unterlagen handelt es sich bei den KWK-Anlagen um mit Erdgas betriebene Gasturbinenanlagen mit Abhitzeessel und Dampfturbinenanlage ([...]), bestehend aus [...]:

(...)

Der Anlagenbetreiber hat als Sachverständigengutachten über die Eigenschaften der Anlage, die für die Feststellung des Vergütungsanspruches von Bedeutung sind, ein Gutachten der [...] vorgelegt. Die darin verwandten Grundlagen und Rechenmethoden zur Ermittlung der KWK-Nettostromerzeugung entsprechen den anerkannten Regeln der Technik.

Nebenbestimmungen, Hinweise:

Als Betreiber der KWK-Anlage weise ich Sie auf die Verpflichtung zur Abgabe von monatlichen und jährlichen Mitteilungen nach § 15 Abs. 1 und 2 KWKG hin. (...)

(...)

Die von einem Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik erstellte Abrechnung für das vorangegangene Kalenderjahr mit Angaben

1. zum erzeugten KWK-Strom unter Angabe der Mengen, die nicht in das Netz der allgemeinen Versorgung eingespeist wurden
2. zur Menge der KWK-Nettostromerzeugung
3. zur Menge der KWK-Nutzwärmeerzeugung, zu Brennstoffart und Brennstoffeinsatz
4. zu der seit dem 1. Januar 2016 erreichten Anzahl an Vollbenutzungsstunden

ist bis zum 31. März eines jeden Jahres beim BAFA per Post einzureichen, vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 15 Abs. 2 KWKG.

Vom BAFA beauftragte Personen sind berechtigt, während der üblichen Geschäftszeiten Betriebsgrundstücke, Geschäftsräume und Einrichtungen des Betreibers der KWK-Anlage zu betreten, um dort Prüfungen vorzunehmen und die betrieblichen Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen erforderlich ist (§ 11 Abs. 1 KWKG).

Der Netzbetreiber kann Einsicht in die Zulassung und die Antragsunterlagen verlangen, soweit dies für die Prüfung der Ansprüche des Betreibers der KWK-Anlage erforderlich ist (§ 11 Abs. 2 KWKG).

Rechtsbehelfsbelehrung: (...)"

4 Für den in den Jahren 2016 bis 2018 aus der KWK-Anlage eingespeisten Strom zahlte die Beklagte einen Zuschlag von 1,5 Cent je Kilowattstunde an die Klägerin. Im Jahr 2019 reduzierte sie die Zuschlagszahlungen wegen einer Änderung des § 13 Abs. 3 KWKG auf 0,5 Cent je Kilowattstunde. Die Klägerin begehrt mit ihrer Klage für die 2019 aus der KWK-Anlage in das Netz der Beklagten eingespeisten Strommengen von 240.750.540 kWh den Differenzbetrag zum Zuschlag von 1,5 Cent je Kilowattstunde in Höhe von 2.407.505 €.

5 Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Die Berufung der Klägerin ist erfolglos geblieben. Mit ihrer vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt die Klägerin ihren Zahlungsantrag weiter.

Entscheidungsgründe:

6 Die Revision hat keinen Erfolg.

7 I. Das Berufungsgericht hat im Wesentlichen ausgeführt, die Klägerin könne von der Beklagten für den ab 1. Januar 2019 eingespeisten Strom nur einen Zuschlag in Höhe von 0,5 Cent je Kilowattstunde verlangen, nachdem die in § 13 Abs. 3 KWKG in der zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 31. Dezember 2018 geltenden Fassung (KWKG 2016) geregelte Zuschlagshöhe von 1,5 Cent je Kilowattstunde in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KWKG in der ab dem 1. Januar 2019 geltenden Fassung (KWKG 2019) für bestehende KWK-Anlagen mit einer elektrischen Leistung von mehr als 100 Megawatt bis einschließlich 200 Megawatt und somit für Anlagen wie diejenige der Klägerin auf diesen Betrag abgesenkt worden sei. Auch wenn diese Gesetzesänderung unechte Rückwirkung entfalte, komme ihre Verfassungswidrigkeit nicht ernstlich in Betracht. Den geltend gemachten Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags von 1,5 Cent je Kilowattstunde könne die Klägerin auch nicht auf den Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 stützen. Wie dessen Auslegung ergebe, habe das Bundesamt die Höhe des Zuschlags von 1,5 Cent je Kilowattstunde darin ohne eigenen Regelungsgehalt nur informativ erwähnt.

8 II. Diese Beurteilung hält der rechtlichen Nachprüfung stand.

9 1. Wie auch die Klägerin in der Revisionsinstanz nicht mehr in Frage stellt, steht ihr gegen die Beklagte für die im Jahr 2019 aus ihrer KWK-Anlage in deren Netz eingespeisten Strommengen kein gesetzlicher Anspruch auf Zahlung eines KWK-Zuschlags in Höhe von 1,5 Cent je Kilowattstunde zu. Zwar hat die klägerische Anlage nach den Feststellungen des Berufungsgerichts auch in diesem Zeitraum die Voraussetzungen für Zuschlagszahlungen nach § 13 KWKG für bestehende hocheffiziente KWK-Anlagen erfüllt. Der Gesetzgeber hat jedoch

- verfassungsrechtlich unbedenklich - die in § 13 Abs. 3 Satz 1 KWKG 2016 festgelegte Zuschlagshöhe von 1,5 Cent je Kilowattstunde für Anlagen mit einer elektrischen Leistung von mehr als 100 Megawatt bis einschließlich 200 Megawatt zum 1. Januar 2019 auf 0,5 Cent je Kilowattstunde abgesenkt.

10 a) Gemäß § 13 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 KWKG 2016 hatten Betreiber bestehender KWK-Anlagen mit einer elektrischen KWK-Leistung von mehr als zwei Megawatt für KWK-Strom aus diesen Anlagen, der ab dem 1. Januar 2016 und bis zum 31. Dezember 2019 in ein Netz der allgemeinen Versorgung eingespeist wird, gegenüber dem Netzbetreiber einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags. Voraussetzung für den Anspruch war, dass die Anlagen der Lieferung von Strom an Dritte dienen und von ihrer Dimensionierung nicht von vornherein nur auf die Versorgung bestimmter, schon bei der Errichtung der Anlage feststehender oder bestimmbarer Letztverbraucher ausgelegt, sondern grundsätzlich für die Versorgung jedes Letztverbrauchers bestimmt sind (Abs. 1 Nr. 1), hocheffizient sind (Abs. 1 Nr. 2), Strom auf Basis von gasförmigen Brennstoffen erzeugen (Abs. 1 Nr. 3), nicht durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz und ansonsten nicht mehr durch das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz gefördert werden (Abs. 1 Nr. 4) und dass für die Anlage eine Zulassung erteilt wurde (Abs. 1 Nr. 5). Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 KWKG 2016 betrug die Höhe des Zuschlags 1,5 Cent je Kilowattstunde. Da die KWK-Anlage der Klägerin die genannten Voraussetzungen unstreitig erfüllt, ihr insbesondere mit dem Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 die erforderliche Zulassung nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 KWKG 2016 erteilt worden ist, stand der Klägerin ursprünglich gegen die Beklagte ein (gesetzlicher) Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags von 1,5 Cent je Kilowattstunde für die von ihr in das Netz der Beklagten eingespeisten Strommengen zu.

11 b) Für den - hier streitgegenständlichen - Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2019 kann die Klägerin den geltend gemachten Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags von 1,5 Cent je Kilowattstunde jedoch nicht auf § 13 Abs. 3

Satz 1 KWKG 2016 stützen. Durch Art. 2 des am 20. Dezember 2018 verkündeten und am 21. Dezember 2018 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I 2018, S. 2549) wurde diese Norm dahingehend geändert, dass die Zuschlagshöhe für Anlagen mit einer elektrischen Leistung von mehr als 100 und bis einschließlich 200 Megawatt nach dem 31. Dezember 2018 nur noch 0,5 Cent je Kilowattstunde beträgt (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KWKG 2019), und zugleich in dem neu eingefügten § 35 Abs. 17 KWKG 2019 angeordnet, dass diese Bestimmung erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission und nur nach Maßgabe der Genehmigung angewandt werden darf. Der in § 35 Abs. 17 KWKG 2019 geregelte Anwendungsaufschub wurde durch Art. 4 des am 25. November 2019 verkündeten und - insoweit - am 26. November 2019 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 20. November 2019 (BGBl. I 2019, S. 1719) aufgehoben. Da die Neuregelung nicht auf ab dem 1. Januar 2019 zugelassene Bestandsanlagen beschränkt ist, erfasst sie sämtliche in den Anwendungsbereich des § 13 KWKG 2016 fallenden Anlagen, mithin auch diejenige der Klägerin.

- 12 c) Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen macht die Klägerin in der Revision zu Recht nicht mehr geltend. Die Absenkung des Zuschlags nach § 13 Abs. 3 KWKG für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2019 verstößt insbesondere nicht gegen die an unecht rückwirkende Gesetze von Verfassung wegen zu stellenden Anforderungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 - 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, BVerfGE 155, 238 Rn. 130 f. mwN). Die Klägerin kann sich bereits nicht auf ein schutzwürdiges Vertrauen in den Fortbestand der Förderhöhe von 1,5 Cent je Kilowattstunde während des gesamten Vierjahreszeitraums von 2016 bis 2019 berufen. Da § 34 Abs. 1 KWKG 2016

ausdrücklich eine jährliche Überprüfung der Angemessenheit der Zuschlagszahlungen für (alle) KWK-Anlagen vorsieht, mussten (auch) die Betreiber von bestehenden KWK-Anlagen mit einer Änderung des in § 13 Abs. 3 Satz 1 KWKG 2016 geregelten Zuschlags noch vor Ablauf des in § 13 Abs. 2 KWKG 2016 genannten Zeitraums (2016 bis 2019) rechnen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 6. November 2018, BT-Drucks. 19/5523, S. 104). Ihr Vertrauen in den Fortbestand des Rechts war somit von vornherein unberechtigt und verfassungsrechtlich nicht weiter schutzwürdig (vgl. BVerfGE 155, 238 Rn. 124 mwN; BGH, Urteil vom 14. Dezember 2021 - XIII ZR 1/21, WM 2023, 885 Rn. 40 mwN - Sanktion bei Meldepflichtverstoß).

- 13 2. Zu Recht hat das Berufungsgericht angenommen, dass auch der Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 keinen Anspruch auf einen 0,5 Cent je Kilowattstunde übersteigenden Zuschlag für die von der Klägerin zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2019 aus ihrer KWK-Anlage in das Netz der Beklagten eingespeisten Strommengen begründet. Es hat diesen Bescheid rechtsfehlerfrei dahin ausgelegt, dass er die Höhe des der Klägerin zustehenden KWK-Zuschlags nur informatorisch nennt, nicht aber regelnd festlegt.
- 14 a) Der Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 stellt, wie das Berufungsgericht zutreffend festgestellt hat und auch die Parteien nicht in Zweifel ziehen, einen Verwaltungsakt im Sinn des § 35 Satz 1 VwVfG dar. Das Bundesamt hat darin als zuständige Behörde, wie in § 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 6 i.V.m. § 10 KWKG 2016 vorgesehen, verbindlich und mit Außenwirkung - gegenüber der Klägerin, der Beklagten und der Streithelferin - einen Einzelfall geregelt, nämlich (jedenfalls) die Zulassung der KWK-Anlage der Klägerin als hocheffiziente bestehende KWK-Anlage, die auch die übrigen Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 KWKG 2016 erfüllt (vgl. allgemein zur Einordnung von Zulassungsbescheiden

nach § 10 KWKG als Verwaltungsakt: Lührig in Säcker/Appel/Koch/Ludwigs, BeckOGK [Stand: 15. Februar 2024], § 10 KWKG Rn. 50; Assmann in Assmann/Peiffer, KWKG, 2018, § 10 Rn. 25). Der vom Bundesamt gewollte Regelungsinhalt und -umfang des Zulassungsbescheids vom 8. Februar 2017 ist - wie generell bei Verwaltungsakten - durch Auslegung zu ermitteln, wobei die Auslegungsgrundsätze der §§ 133, 157 BGB entsprechende Anwendung finden (vgl. BGH, Urteile vom 9. Dezember 1982 - III ZR 106/81, BGHZ 86, 104 [juris Rn. 13]; vom 22. Januar 2016 - V ZR 27/14, BGHZ 208, 316 Rn. 45; vom 11. April 2019 - III ZR 4/18, FamRZ 2019, 1281 Rn. 33; BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 1975 - IV C 66.72, BVerwGE 49, 244 [juris Rn. 32]; Beschluss vom 23. Januar 2018 - 8 B 28/17, ZfWG 2018, 266 Rn. 7; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., § 35 Rn. 76). Danach ist darauf abzustellen, wie ein Adressat - hier der Betreiber einer bestehenden KWK-Anlage - nach dem objektiven Empfängerhorizont den Verwaltungsakt - hier den Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 - unter Berücksichtigung des damit verfolgten Zwecks nach Treu und Glauben verstehen musste. Da bei der Auslegung von Verwaltungsakten auch berücksichtigt werden kann, inwieweit die Behörde befugt war, eine Entscheidung zu treffen (vgl. U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., § 35 Rn. 77a; vgl. auch BVerwG, Urteile vom 11. Februar 1983 - 7 C 70/80, NVwZ 1984, 36 [juris Rn. 16]; vom 8. Oktober 1998 - 4 C 6/97, BVerwGE 107, 264 [juris Rn. 14]), ist im Streitfall zudem von Bedeutung, welche Regelungsbefugnisse das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz 2016 dem Bundesamt in Bezug auf Bestandsanlagen einräumt.

- 15 b) In Anwendung dieser Grundsätze ist das Berufungsgericht ohne Rechtsfehler zu dem - vom Senat geteilten - Auslegungsergebnis gelangt (zum Prüfungsmaßstab des Revisionsgerichts bei der Auslegung von Verwaltungsakten vgl. BGH, Urteile vom 9. Dezember 1982 - III ZR 106/81, BGHZ 86, 104 [juris Rn. 13]; vom 8. Dezember 2011 - III ZR 72/11, VersR 2012, 768 Rn. 17; vom

11. April 2019 - III ZR 4/18, FamRZ 2019, 1281 Rn. 32; BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2012 - 9 C 7/11, BVerwGE 143, 222 [juris Rn. 16]), dass der Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 allein die Zulassung der KWK-Anlage der Klägerin nach §§ 10, 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 6 KWKG 2016, nicht jedoch die Höhe des von der Klägerin für den in den Jahren 2016 bis 2019 eingespeisten Strom zu beanspruchenden Zuschlags nach § 13 Abs. 3 KWKG regelt.

16 aa) Es ist nicht zu beanstanden, dass das Berufungsgericht die Bezeichnung als Zulassungsbescheid als gewichtigen Anhaltspunkt für dieses Verständnis angesehen hat. Der Einwand, das Berufungsgericht missachte dabei die Dreiteilung von Förderberechtigung, -höhe und -dauer als wesentliche Bestandteile der Zulassung, die sämtlich im Zulassungsbescheid Niederschlag gefunden hätten, greift nicht durch. Nach der Konzeption des Gesetzes ist die Zulassung der Anlage der Entstehung des Förderanspruchs vorgelagert. § 13 Abs. 1 KWKG 2016 nennt als eine Voraussetzung für den Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags, dass für die Anlage eine Zulassung erteilt "wurde". Die (förmliche) Zulassung der Anlage ist also ebenso wie das Vorliegen der weiteren in § 13 Abs. 1 KWKG 2016 genannten Umstände Bedingung für die Entstehung des Anspruchs dem Grunde nach. Förderhöhe und Förderdauer sind entgegen der Ansicht der Revision keine Bestandteile, sondern Folgen der Zulassung. Für die Festlegung der - allein den Anspruchsumfang betreffenden - Förderdauer und Zuschlagshöhe, die in den Absätzen 2 und 3 des § 13 KWKG 2016 geregelt sind, sieht das Gesetz keinen (weiteren oder gleichzeitigen) konstitutiven Akt des Bundesamts vor.

17 bb) Ohne Erfolg greift die Revision desweiteren das Argument des Berufungsgerichts an, es spreche gegen eine verbindliche Festlegung der Zuschlagshöhe im Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017, dass der Hinweis auf den Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags für Strom aus bestehenden KWK-Anlagen darin allgemein formuliert und nicht auf die konkrete Anlage der Klägerin

zugeschnitten sei; dies deute darauf hin, dass das Bundesamt insoweit lediglich den Gesetzeswortlaut habe wiedergeben wollen.

18 (1) Zwar werden die Zuschlagshöhe und der Zeitraum der Zuschlagsberechtigung im Bescheid konkret bezeichnet, ohne dass auf die Möglichkeit einer Anpassung der Förderhöhe gemäß § 34 KWKG 2016 hingewiesen wird. Das hat indes auch das Berufungsgericht nicht verkannt. Es hat lediglich darauf abgestellt, dass die im Bescheid gewählte Formulierung keinen konkreten Bezug zur Anlage der Klägerin herstellt, sondern nur allgemein den Gesetzeswortlaut des § 13 Abs. 2 und 3 KWKG in der bei seinem Erlass am 8. Februar 2017 geltenden Fassung wiedergibt. Anlass für einen Hinweis auf § 34 KWKG 2016 hätte das Bundesamt entgegen der Revision vielmehr dann gehabt, wenn es im Zulassungsbescheid die Förderhöhe und -dauer konstitutiv hätte festlegen wollen, weil es sich in diesem Fall sinnvollerweise eine spätere Änderung des Bescheids vorbehalten hätte.

19 (2) Zu Recht hat das Berufungsgericht in diesem Zusammenhang auch dem Zusatz "vgl." vor der Wiedergabe der gesetzlichen Vorschriften (§ 13 Abs. 2, 3 und 4 KWKG) am Ende des zweiten Absatzes des verfügenden Teils des Bescheids Bedeutung beigemessen. Der Verweis zeigt, dass lediglich auf den sich - auch hinsichtlich seiner Höhe - unmittelbar aus dem Gesetz ergebenden Förderanspruch hingewiesen, dieser aber nicht regelnd festgestellt werden sollte. Dem steht nicht entgegen, dass die Nennung der Zuschlagshöhe sich im verfügenden Teil des Bescheids befindet. Dieser enthält weitere Bestandteile, die offensichtlich reinen Hinweis-, nicht jedoch Regelungscharakter haben, so beispielsweise im letzten Absatz die Ausführungen zum Erlöschen der Zulassung und zu den Mitteilungspflichten des Anlagenbetreibers.

20 cc) Frei von Rechtsfehlern hat das Berufungsgericht zudem als gegen eine verbindliche Festlegung der Zuschlagshöhe im Bescheid sprechend gewertet, dass die Begründung des Zulassungsbescheids nur Ausführungen zu den technischen Voraussetzungen der zuschlagsberechtigten hocheffizienten KWK-Anlage enthält, nicht jedoch zur Höhe des Zuschlags. Der Einwand der Revision, entscheidend sei allein, dass der Zulassungsbescheid die konkrete Höhe des Zuschlags ausdrücklich beziffere und auf das Gesetz in der Fassung vom 1. Januar 2017 verweise, lässt unberücksichtigt, dass gerade zu ermitteln ist, ob die Nennung der Zuschlagshöhe am Regelungscharakter des Bescheids teilnimmt oder lediglich informativ erfolgt.

21 dd) Das Berufungsgericht ist bei der Auslegung des Zulassungsbescheids vom 8. Februar 2017 ferner richtig davon ausgegangen, dass ein durchschnittlicher Betreiber einer KWK-Anlage als Unternehmer mit den für seine Tätigkeit maßgeblichen gesetzlichen Vorgaben für die Förderung von KWK-Strom vertraut ist. Es hat sein Auslegungsergebnis daher zu Recht auch darauf gestützt, dass das Bundesamt nach den Regelungen des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes 2016 jedenfalls in Bezug auf bestehende Anlagen lediglich zu Entscheidungen über deren Zulassung als hocheffiziente KWK-Anlage befugt war, nicht aber zu einer verbindlichen Festlegung der Zuschlagshöhe. Angesichts der unterschiedlichen Formulierungen in § 10 und in § 12 KWKG 2016 und der in § 34 KWKG 2016 angelegten Möglichkeit einer gesetzlichen Änderung der Zuschlagshöhe während der Förderdauer war für den durchschnittlichen KWK-Anlagenbetreiber ohne weiteres erkennbar, dass das Bundesamt in einem Zulassungsbescheid für eine Bestandsanlage nach § 13 KWKG 2016 nur die Zulassung der Anlage zu regeln hat, nicht aber zur Festlegung von Höhe und Dauer der Förderung befugt ist. Anderes ergibt sich weder aus der Systematik des Gesetzes noch aus seiner Entstehungsgeschichte.

22 (1) Wie das Berufungsgericht zutreffend dargelegt hat, sprechen § 12 KWKG 2016 und sein systematisches Verhältnis zu den §§ 10 und 11 sowie § 13 KWKG 2016 nicht für, sondern gegen ein solches Gesetzesverständnis.

23 (a) Das Berufungsgericht hat ausgeführt, eine regelnde Festlegung der Zuschlagshöhe im Zulassungsbescheid vom 8. Februar 2017 könne nicht daraus abgeleitet werden, dass gemäß § 12 KWKG für neue KWK-Anlagen die Möglichkeit bestehe, auf Antrag bereits vor deren Inbetriebnahme einen Vorbescheid zu erlassen, in dem Höhe und Dauer der Zuschlagszahlung ab Aufnahme des Dauerbetriebs verbindlich festgelegt werde. Diese Regelung diene der Planungssicherheit für künftige Anlagenbetreiber und Investoren und damit der Förderung der Errichtung neuer und der Modernisierung bestehender KWK-Anlagen. Für einen Zulassungsbescheid nach § 13 Abs. 6 i.V.m. § 10 KWKG für nicht-moderernisierte Bestandsanlagen sei eine solche verbindliche Vorabfestlegung der Förderhöhe jedoch, wie sich aus den unterschiedlichen Formulierungen der Vorschriften ergebe, gerade nicht vorgesehen. Daran bestehe auch kein schützenswertes Interesse der Anlagenbetreiber, weil mit dem Weiterbetrieb von Anlagen keine vergleichbaren Investitionen und wirtschaftlichen Risiken verbunden seien. Auch könne aus der in § 12 Abs. 1 Satz 2 KWKG 2016 vorgesehenen Möglichkeit, im Vorbescheid die Zuschlagshöhe verbindlich festzulegen, nicht geschlossen werden, dass dem Bundesamt diese Befugnis ebenso beim Erlass des eigentlichen Zulassungsbescheids nach § 10 KWKG 2016 zustehen müsse. Beim Betreiber einer bereits betriebsfähigen und nur noch zu genehmigenden Anlage bestehe eine andere Interessenlage; § 12 KWKG 2016 stelle insofern eine atypische Regelung dar.

24 (b) Ohne Erfolg wendet die Revision dagegen ein, aus der Möglichkeit, die Förderhöhe bereits in einem Vorbescheid verbindlich festzulegen, sei zwingend zu schließen, dass dies erst recht in einem (endgültigen) Zulassungsbescheid möglich sein müsse, da der Vorbescheid nicht mehr regeln könne als der

endgültige Bescheid; daraus folge ferner die Befugnis des Bundesamts, auch in einem Zulassungsbescheid für eine Bestandsanlage nach § 13 KWKG 2016 die Zuschlagshöhe verbindlich zu regeln.

25 (aa) Nach dem Gesetzeswortlaut des § 10 KWKG 2016 hat das Bundesamt auch bei neuen und modernisierten Anlagen allein die Zulassung der Anlage, nicht jedoch die Förderhöhe und -dauer zu regeln. Denn dieser enthält gerade keine dem § 12 Abs. 1 Satz 2 KWKG 2016 entsprechende Regelung. § 12 KWKG 2016 bildet eine eigenständige gesetzliche Grundlage, die einen gegenüber § 10 KWKG 2016 überschießenden Regelungsgehalt vorsieht. Die Nachweise, die die Revision für ihre Ansicht herangezogen hat, der Regelungsgehalt eines Vorbescheids könne nicht weiter gehen als der eines endgültigen Bescheids, beziehen sich nur auf Fallgestaltungen, in denen - anders als hier - keine eigene Ermächtigungsgrundlage für den Vorbescheid existiert, sondern dieser auf die Ermächtigungsgrundlage für den endgültigen Bescheid gestützt wird (vgl. U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., § 35 Rn. 252).

26 (bb) Entgegen der Ansicht der Revision ist in Anbetracht der vom Gesetzgeber ausdrücklich in den Blick genommenen unterschiedlichen Interessenlagen der jeweiligen Normadressaten von § 10 und § 12 KWKG 2016 davon auszugehen, dass dem Vorbescheid nach § 12 KWKG 2016 mit der Möglichkeit einer verbindlichen Festlegung der Förderhöhe und -dauer ein Regelungsgehalt zukommen kann, der über denjenigen des Zulassungsbescheids nach § 10 KWKG 2016 hinausgeht (vgl. Assmann, aaO § 12 Rn. 15; aA wohl Hennig in Säcker/Appel/Koch/Ludwigs, BeckOGK [Stand: 15. Februar 2024], § 13 KWKG Rn. 51). Im Gesetzentwurf wird die Einführung des § 12 KWKG 2016 damit begründet, dass durch den Vorbescheid ein möglicher Investor im Zeitraum zwischen der Investitionsentscheidung und der für die Förderung maßgeblichen Inbetriebnahme der Anlage Rechtssicherheit im Hinblick auf die wesentlichen Förderkonditionen erhalten solle (vgl. Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz

zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 25. September 2015, BR-Drucks. 441/15, S. 57). Diese Rechtssicherheit bestünde für den möglichen Investor ansonsten nicht in gleichem Maße, insbesondere nicht in der Frühphase einer Anlagenplanung. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießt die bloße Erwartung, die alte Rechtslage werde fortbestehen, grundsätzlich keinen grundrechtlichen Schutz und liegt eine - unter verfassungsrechtlichem Rechtfertigungsvorbehalt stehende - unechte Rückwirkung von Gesetzen nicht schon vor, wenn das neue Recht auf einen beliebigen, nach altem Recht begonnenen Sachverhalt einwirkt. Vielmehr muss dafür eine rechtlich konturierte Situation entstanden sein, durch die sich die rechtliche Position des Betroffenen von der Situation bloß genereller Rechtsunterworfenheit abhebt (vgl. BVerfGE 155, 238 Rn. 139 mwN). Der Betreiber einer bereits errichteten und zugelassenen Anlage kann sich demgegenüber nach den vorgenannten Grundsätzen bei Änderungen der Förderkonditionen auf unechte Rückwirkung berufen, sodass es keiner verbindlichen Festlegung der Förderhöhe und -dauer im Zulassungsbescheid bedarf. Das gilt insbesondere für die Zulassung einer neuen oder modernisierten Anlage gemäß § 10 KWKG, bei welcher der Betreiber die Möglichkeit hatte, einen Vorbescheid nach § 12 KWKG und die damit verbundene Absicherung zu erwirken.

27 (cc) Für eine Einordnung des § 12 Abs. 1 Satz 2 KWKG 2016 als Ausnahmeregelung spricht zudem die Interessenlage des von einer Anlagenzulassung nach § 10 oder § 13 KWKG ebenfalls - zumindest mittelbar - betroffenen Verteilernetzbetreibers sowie des vorgelagerten Übertragungsnetzbetreibers. Die Pflicht zur Zahlung des KWK-Zuschlags trifft nicht das die Zulassung erteilende Bundesamt, sondern den Verteilernetzbetreiber (§ 13 Abs. 1 KWKG 2016) und infolge des Wälzungsmechanismus nach §§ 26, 28 KWKG in den zwischen 2016 und 2022 geltenden Fassungen im wirtschaftlichen Ergebnis den Übertragungsnetzbetreiber. Für die Netzbetreiber ist aber von erheblicher Bedeutung,

dass sich die von ihnen zu zahlende Zuschlagshöhe allein aus dem Gesetz ergibt und nicht zusätzlich - gegebenenfalls abweichend - aus einem Zulassungsbescheid, dessen Inhalt sie mangels Beteiligung an den Zulassungsverfahren nicht oder nur bedingt beeinflussen können.

28 (2) Zu einem anderen Verständnis führt schließlich auch nicht die historische Auslegung der maßgeblichen Vorschriften des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes. Aus der Gesetzgebungsgeschichte lässt sich entgegen der Revision nicht ableiten, dass nach Vorstellung des Gesetzgebers in Zulassungsbescheiden für bestehende KWK-Anlagen die Förderhöhe vom Bundesamt konstitutiv festgesetzt werden solle oder könne. Wie das Berufungsgericht zutreffend festgestellt hat, finden sich in der Begründung zum Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz 2016 keine Hinweise auf eine entsprechende gesetzgeberische Vorstellung. Der in der Begründung der zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Neufassung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes im Hinblick auf die geänderte Zuschlagshöhe für bestimmte bestehende KWK-Anlagen in § 13 Abs. 3 KWKG 2019 enthaltenen Äußerung, der Fördersatz sei bei bereits erteilten Zulassungsbescheiden durch einen Änderungsbescheid nach den allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen anzupassen (vgl. BT-Drucks. 19/5523, S. 104), hat das Berufungsgericht zu Recht im Ergebnis keine Bedeutung beigemessen. Zwar kann unter bestimmten Umständen auch die rechtliche Einschätzung des Regelungsgehalts eines bestehenden Gesetzes durch einen späteren Gesetzgeber ein zusätzliches Indiz für dessen Auslegung darstellen (vgl. BGH, Beschluss vom 7. Dezember 2021 - EnVR 6/21, WM 2023, 630 Rn. 41 - Kapitalkostenabzug; Urteil vom 17. September 2024 - EnZR 57/23, WM 2025, 358 Rn. 39 - Lieferantenausfall bei Mittelspannungskunden). Vorliegend kommt dies jedoch schon deshalb nicht in Betracht, weil derselbe Gesetzgeber kurze Zeit später in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und

Energie (9. Ausschuss) zum Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohle-
regionen vom 2. Juli 2020 die - entgegengesetzte - Ansicht vertreten hat, dass
es einer Anpassung von Zulassungsbescheiden nach § 13 KWKG durch das
Bundesamt nicht bedürfe, da die Ausweisung der Förderhöhe und Förderdauer
in den Zulassungsbescheiden rein deklaratorische Wirkung entfalte (vgl. BT-
Drucks. 19/20714 [neu], S. 175). Der Einwand der Revision, die letztgenannte
spätere Äußerung sei unbeachtlich, weil sie eine Abkehr vom ursprünglichen und
damit allein maßgeblichen Gesetzgeberwillen darstelle, greift nicht durch. Weder
die erst- noch die zweitgenannte Ansicht gibt den Willen des Gesetzgebers des
Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes 2016 wieder.

29 ee) Auf die für einen unklaren Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts
geltenden Auslegungsgrundsätze kommt es nach alledem nicht an.

30 III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 97 Abs. 1, § 101 Abs. 1 ZPO.

Roloff

Tolkmitt

Picker

Vogt-Beheim

Holzinger

Vorinstanzen:

LG Würzburg, Entscheidung vom 19.01.2022 - 21 O 773/21 -

OLG Bamberg, Entscheidung vom 06.04.2023 - 11 U 62/22 -

Verkündet am:

15. Juli 2025

Barth, Justizangestellte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle