Aktueller Begriff

Urteil des EuGH zur Regulierung des deutschen Elektrizitäts- und Erdgasmarktes (Rs. C-718/18)

Am 02.09.2021 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden: Die deutsche Bundesnetzagentur (BNetzA) ist **nicht unabhängig** genug. Aus diesem und drei weiteren Gründen ist das deutsche Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) mit Unionsrecht in Teilen unvereinbar.

Die **BNetzA** ist die oberste deutsche Regulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Diese Märkte waren lange in der Hand von wenigen, ehemals staatlichen Anbietern. Diese Anbieter kontrollierten auch die jeweiligen Netze. Teilweise ist das bis heute so. Der EuGH weist daher u. a. auf das Risiko hin, dass „Wettbewerber in Bezug auf den Netzzugang und auf Investitionen" diskriminiert werden, oder dass mit „der politischen Macht verbundene Unternehmen" bevorzugt behandelt würden.

Insoweit sehen die **EU-Richtlinien** 2009/72/EG und 2009/73/EG in den Bereichen Elektrizität und Erdgas unter anderem Folgendes vor: Der Betrieb der Netze ist von der Erzeugung und Versorgung grundsätzlich zu **trennen**. Ein Unternehmen kann zwar beide Aspekte umfassen („vertikal integriertes Unternehmen"). In diesem Fall gelten aber u. a. folgende zwei Beschränkungen: Erstens gelten für Führungskräfte von Netzbetreibern **Karenzzeiten**, wenn sie zuvor z. B. im Bereich Erzeugung und Versorgung gearbeitet haben. Zweitens dürfen Führungskräfte und Mitarbeiter eines Netzbetreibers weder direkt noch indirekt **Beteiligungen** an anderen Unternehmensteilen halten, die z. B. auch Erzeugung und Versorgung betreffen. Die Richtlinien schreiben weiterhin vor, dass die nationalen **Regulierungsbehörden** unabhängig von öffentlichen oder privaten Interessen sein müssen.

Im Jahr 2018 reichte die Europäische Kommission beim EuGH eine **Klage** gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Die Kommission rügte folgende Mängel des EnWG: 1. Die Definition des Begriffs „vertikal integriertes Unternehmen" dürfe sich nicht auf in der Union tätige Unternehmen beschränken. 2. Die Karenzvorschriften müssten alle in den Richtlinien geforderten Unternehmensteile erfassen. 3. Das Beteiligungsverbot müsse nicht nur Führungskräfte, sondern auch Beschäftigte des Netzbetreibers erfassen. 4. Der BNetzA fehle die notwendige Unabhängigkeit.

Der EuGH hat der Klage in allen vier Punkten stattgegeben. Zu dem vierten Punkt führte der EuGH aus, dass **Rechtsverordnungen** der Bundesregierung der BNetzA zu detaillierte Vorgaben machten. Diese würden die BNetzA zu sehr in ihrer Unabhängigkeit einschränken. Die Bundesregierung hatte vorgetragen, zu der engen Führung der BNetzA verfassungsrechtlich gezwungen zu sein. Es sei unzulässig, wesentliche Regulierungsentscheidungen in das freie Ermessen einer unabhängigen, nicht demokratisch legitimierten Behörde zu legen. Dies verletze insbesondere das Demokratieprinzip.

Nr. 19/21 (22. September 2021)
© 2021 Deutscher Bundestag

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung.

Parallel zu dem Verfahren vor dem EuGH hatte sich 2019 auch der **Bundesgerichtshof** (BGH) mit dieser Frage befasst. Die Betreiberin eines Elektrizitätsverteilernetzes hatte sich gegen einen Bescheid der Landesregulierungsbehörde gewandt, der die für Netzentgelte wesentlichen Erlösobergrenzen festgelegt hatte. Die Berechnungsmethode für die Erlösobergrenzen war in Rechtsverordnungen vorgegeben. Der BGH führte aus, dass die Rechtsverordnungen „zwar für Einzelfragen relativ detaillierte Feststellungen" träfen. Dies gebiete aber u. a. das Demokratieprinzip. Ferner beträfen die Rechtsverordnungen „lediglich einzelne Gesichtspunkte" und ließen so „der Regulierungsbehörde hinsichtlich zahlreicher weiterer Fragen einen weiten Beurteilungsspielraum, der ihr eine sachgerechte und unabhängige Regulierung" ermögliche.

Der **EuGH** ist dieser Argumentationslinie nicht gefolgt. Die Mitgliedstaaten würden „bei der Organisation und Strukturierung ihrer NRB [nationalen Regulierungsbehörden] zwar über eine Autonomie verfügen, [diese sei] jedoch unter vollständiger Beachtung der in den Richtlinien […] festgelegten Ziele und Pflichten auszuüben […]". Mit diesen solle sichergestellt werden, „dass die NRB, bei der Ausübung der ihnen vorbehaltenen Zuständigkeiten ihre Entscheidungen autonom erlassen." Es stehe dem Demokratieprinzip nicht entgegen, „dass es außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus angesiedelte, von der Regierung mehr oder weniger unabhängige öffentliche Stellen gibt, die oftmals Regulierungsfunktionen oder Aufgaben wahrnehmen, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssen, dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen bleiben." Die den NRB vorbehaltenen Zuständigkeiten würden „in den Bereich der Durchführung [fallen], und zwar auf der Grundlage einer technisch-fachlichen Beurteilung der Wirklichkeit." Die NRB unterlägen „bei der Ausübung dieser Zuständigkeiten Grundsätzen und Regeln, die durch einen detaillierten normativen Rahmen auf Unionsebene festgelegt werden, ihren Wertungsspielraum beschränken und sie daran hindern, Entscheidungen politischer Art zu treffen." Die Richtlinien würden „hinreichend genaue materielle Vorgaben zur Ausgestaltung der Netzzugangs- und Tarifierungsmethoden" enthalten. Die „Tarife und ihre Berechnungsmethoden sowie die Bedingungen für den Anschluss an und den Zugang zu den nationalen Netzen" seien anhand transparenter Kriterien und unter „Berücksichtigung der Notwendigkeit zu bestimmen, dass die notwendigen Investitionen in die Netze so vorgenommen werden können, dass die Lebensfähigkeit der Netze gewährleistet ist." Die Tarife und Berechnungsmethoden müssten „angemessen sein und in nicht diskriminierender Weise angewandt werden […]".

Der deutsche **Gesetzgeber** ist nun aufgefordert, unverzüglich tätig zu werden und das Unionsrecht entsprechend der Vorgaben des EuGH **umzusetzen**. Der BGH geht davon aus, dass die betreffenden Rechtsverordnungen „bis zu einer gesetzlichen Neuregelung auch dann weiterhin anzuwenden wären, wenn sie sich als unionsrechtswidrig erwiesen."

Quellen und weiterführende Literatur

- Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 03.09.2021, Rs. C-718/18.
- Bundesgerichtshof, Beschluss vom 08.10.2019, EnVR 58/18.
- Kreuter-Kirchhof, Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde?, NVwZ 2021, 589.
- Meinzenbach/Klein/Uwer, Grenzenlose Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde?, N&R 2021, Heft 03-04, Beilage 1-10.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Rechtsstellung der Bundesnetzagentur, WD 3 – 3000 – 158/17.

Verfasser/in: MR Dr. Tilman Hoppe, Rowena Römer, Lea Laboch-Semku – Fachbereich WD 5 (Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft)