



EuGH-Urteil: Klimaschutz als Wettbewerb

Von Ulrike Simon | 13.9.2021

Nach dem Willen des EuGH soll die Bundesnetzagentur entflechtet und deutlich unabhängiger werden. Das Urteil hat weitreichende Folgen für den deutschen Energiemarkt und den Klimaschutz.

Die dem Bundeswirtschaftsministerium unterstellte Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, kurz Bundesnetzagentur (BNetzA), hat die Aufgabe, den Wettbewerb in sogenannten Netzmärkten aufrecht zu erhalten. Nach dem Willen des EuGH muss diese Behörde nun deutlich unabhängiger werden.

Mit seinem Anfang September 2021 verkündeten [Urteil 718/18](#) gab der Gerichtshof der Klage der Europäischen Kommission, die Deutschland wegen Verstoßes gegen das Europarecht in vier Punkten gerügt hatte, in vollem Umfang

recht. Deutschland habe nicht für die vollständige vertikale Entflechtung des Energiesektors gesorgt (Rüge 1), die Unabhängigkeit der Mitarbeiter der Bundesnetzagentur sei nicht ausreichend gewährleistet (Rügen 2 und 3), und das Wirtschaftsministerium mische sich vor allem durch zu konkrete Preisvorgaben für die Netzentgelte in unzulässiger Weise in die Entscheidungsbefugnisse der Behörde ein (Rüge 4).

Das Urteil hat weitreichende Folgen für den deutschen Energiemarkt: Direkt betroffen sind vor allem die Strom- und Gasnetzentgeltverordnungen (Was dürfen die Netzbetreiber den Kunden für ihre Leistungen berechnen?), die Strom- und Gasnetzzugangsverordnungen (Wer darf unter welchen Bedingungen wieviel Energie in das Netz einspeisen?), sowie die Anreizregulierungsverordnung (Welche materiellen und sonstigen Anreize bekommen die Energieproduzenten, um Strom aus bestimmten Quellen zu produzieren bzw. als Ausgleichsreserve bereitzuhalten?).

Ähnlich wie [hier](#) war in vielen Medien zu lesen, dass der EuGH im Interesse der Verbraucher nun erfolgreich den Einfluss der Energielobby beschnitten habe. Deutlicher wird EIKE, eine Lobby-Organisation von Personen, die den menschengemachten Klimawandel bestreiten und gegen die Energiewende mobil machen: Nun endlich könne sich der Verbraucher über günstigere Strompreise freuen, unter anderem, weil nun der Einspeisevorrang für Wind- und Solarstrom fallen und günstiger Atomstrom aus Frankreich importiert werden könne. Auch die kostspielige Vorhaltung von ausgedienten und unwirtschaftlichen Kohlekraftwerken als Reserve für Dunkelflauten könne so entfallen.

Aber der Reihe nach. Die Energie-, Telekommunikations- und Schienennetze sowie die Post waren in Europa lange Zeit als Dienstleister der öffentlichen Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand. Spätestens seit den 1990er Jahren verfolgte die EU unter Federführung der Europäischen Kommission die Integration der europäischen Staaten zu einem einheitlichen marktwirtschaftlich orientierten Binnenmarkt, und so wurden, beginnend mit dem Post- und Telekommunikationssektor, diese ehemaligen Staatsmonopole über den Umweg des Europarechts nach und nach privatisiert, teilweise gegen erhebliche nationale Widerstände.

Um das freie Spiel der Marktkräfte im Energiesektor zu gewährleisten, wurde dieser auch vertikal entflochten, indem Erzeugung, Vertrieb, Verteil- und

Übertragungsnetze eigentumsrechtlich getrennt wurden. Auf diese Entflechtung bezogen sich zwei der Klagepunkte der EU-Kommission gegen die Bundesregierung.

Die vertikale Verflechtung stellt jedoch nicht die einzige Gefährdung eines freien Strommarkts dar. Auch heute noch dominieren die ‚Stromriesen‘; aber vor allem sind die Netze selbst natürliche Monopole, da es sinnvollerweise keine miteinander konkurrierende Strom-, Schienen oder Gasnetze gibt. Damit sie diese Stellung nicht ausnutzen können, müssen sie reguliert werden. Zu diesem Zweck wurde die Bundesnetzagentur geschaffen.

Wie diese arbeitet, ist umstritten. Gemäß dem EuGH Urteil entspricht das deutsche Modell einer Regulierungsbehörde, die nationale politische Vorgaben ausführt, nicht dem EU-Recht. Danach müsse sie vielmehr als völlig unabhängige Behörde, deren Mitarbeiter in keiner Weise interessensmäßig mit den von ihnen zu regulierenden Marktteilnehmern verstrickt sind, dafür sorgen, dass der Markt im freien Spiel der Kräfte sein segensreiches Wirken für das Gemeinwohl erfüllen kann. Parlament und Regierung sind in diesem Modell genauso als den Markt in unzulässiger Weise beeinflussende Lobbyisten anzusehen wie Unternehmen oder Interessenverbände.

Dazu stellt das Gericht fest (alle folgenden Zitate sind aus der [Urteilsbegründung](#)):

Ziel der entsprechenden europäischen Richtlinie sei es, „einen offenen und durch Wettbewerb geprägten Elektrizitätsbinnenmarkt zu errichten,“ „der für den grenzüberschreitenden Zugang sowohl für neue Stromversorger aus unterschiedlichen Energiequellen als auch für Stromversorger, die innovative Erzeugungstechnologien anwenden, offen ist“, „der den Verbrauchern die freie Wahl ihrer Lieferanten und den Anbietern die freie Belieferung ihrer Kunden gestattet, auf diesem Markt gleiche Bedingungen zu schaffen, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und den Klimawandel zu bekämpfen.“

Die nationale Regulierungsbehörde muss ihre Aufgaben „frei von *jeder* äußeren Einflussnahme ausüben [...]“ Diese Unabhängigkeit ist „nicht nur im Verhältnis zu privaten Einrichtungen und Marktinteressen, sondern auch gegenüber *jeder* öffentlichen Einrichtung und somit nicht nur gegenüber der Regierung [...] sondern auch dem Parlament zu gewährleisten.“ Diese Gewährleistung muss „vollständig und nicht auf bestimmte, durch Form oder Inhalt bestimmte Handlungen beschränkt sein [...]“

So werde das Risiko beseitigt, „dass nationale Unternehmen oder mit der politischen Macht verbundene Unternehmen bevorzugt werden, ein Risiko, das besonders hoch ist, da in vielen Ländern das vertikal integrierte Unternehmen noch der frühere staatliche Monopolist ist, der Verbindungen, z.B. durch Kapitalbeteiligungen, mit der Regierung aufrechterhält.“

Die Behörde müsse auf der Basis bestehender Gesetze unabhängig agieren können. Die dafür maßgeblichen Gesetze seien die demokratisch von den Gesetzgebungsorganen der EU, Parlament und Ministerrat, verabschiedeten, es bedürfe keiner weiteren durch nationale Parlamente oder Verordnungen der Regierungen konkretisierender Zwischenschritte:

„Die Unionsregelung nimmt die Stellung ein, die das Gesetz des Parlaments im nationalen Verwaltungsmodell einnahm, um sie mit dem Demokratiegrundsatz zu verbinden.“

„In einem so detaillierten rechtlichen Rahmen kann die Bundesrepublik Deutschland [...] nicht geltend machen, dass die Mitgliedstaaten zur angemessenen Umsetzung der Richtlinien [...] verpflichtet gewesen wären, ihre eigenen Kriterien für die Tariffberechnung festzulegen.“

„... die NRB [müssen sich] darauf beschränken, in dem von der europäischen Regelung vorgegebenen Rahmen zu handeln, ohne dass sie neue Interessen oder Kriterien einführen könnten, die über die zuvor vom europäischen Gesetzgeber festgelegten hinausgingen.“

Die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, glaubt der EuGH, seien trotzdem gewährleistet, da die nationalen Parlamente jederzeit von der zu höchster Transparenz verpflichteten Behörde Rechenschaft fordern und sich im übrigen auch die Entscheidung über deren personelle Besetzung vorbehalten könnten. Die Marktteilnehmer wiederum könnten über die Verwaltungsgerichte prüfen lassen, ob die Behörde gesetzeskonform handle.

Soweit das Gericht. Tatsächlich erwarten die Anwaltskanzleien künftig eine Flut von Verwaltungsgerichtsklagen, da viele Angelegenheiten, die zuvor politisch geregelt worden seien, nun gerichtlich ausgehandelt werden würden.

Ist diese marktradikale Haltung verbraucher-, wirtschafts-, sozial- und klimapolitisch zu begrüßen? Schließlich hoffen nun die Verbraucher auf

niedrigere Strompreise, und die Netzinvestoren bangen um ihre Rendite und sehen infolge fehlender Investitionsanreize die [Energiewende in Gefahr](#).

Dagegen gibt es viele grundsätzliche und tagespolitische Einwände.

1. Kann ein privatisierter Binnenmarkt gegen eine *mixed economy* konkurrieren?

Ob ein vollständig privatisierter, europäischer Binnenmarkt international wirklich am besten gegen eine *mixed economy* wie die Chinas konkurrieren kann, ist fraglich. Da geht es nicht um den Vorteil, den ein Altmonopol aus seinen staatlichen Verflechtungen zieht, sondern um den Grundsatz, dass der Staat alle Leistungen der Daseinsfürsorge und Infrastruktur, alles was die Wirtschaft zum Funktionieren braucht, gesunde, gebildete Arbeitskräfte mit Rentenaussichten und angemessenen Wohnungen, Verkehrswege, Energie und Telekommunikation zum Selbstkostenpreis bereitstellt, damit die Lohnkosten senkt und trotzdem noch Raum für privaten Konsum schafft. Im Rahmen der verfügbaren Ressourcen kann ein Staat das. Er braucht für seine Investitionen keine Finanzindustrie.

2. Der Markt kann Infrastruktur und Daseinsvorsorge nicht optimal regeln

Dass der Markt Infrastruktur und Daseinsvorsorge nicht optimal regeln kann, ist kein Geheimnis. Auch das EU-Recht sieht Ausnahmeregelungen vor, um regionale Versorgungslücken zu schließen, soziale Härten zu vermeiden und Anreize für die Einführung neuer Technologien zu schaffen.

Das betriebswirtschaftliche Profitprinzip passt zudem nicht immer zu den inhaltlichen Anforderungen des jeweiligen Unterfangens; das gilt zunächst für Pflege, Erziehung und Bildung, Dinge, die sich nur zu Lasten der betroffenen Menschen in Kosten-Nutzen-Rechnungen pressen lassen. Die enge Definition der EU von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse führt aber dazu, dass diese zunehmend in Konkurrenz zu ‚normal‘ wirtschaftenden Unternehmen und damit unter Kostendruck geraten.

Problematisch wird der Zwang zum Wirtschaften nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien aber auch immer, wenn Wirtschaftsprozesse in Natur und Umwelt eingreifen und die Unternehmen sich gezwungen sehen, die Umweltkosten zu externalisieren und somit der Allgemeinheit aufzubürden,

und/oder wenn übergeordnete politische Ziele verwirklicht werden sollen. So habe ich am Beispiel Fernwärmenetze gezeigt, dass diese sinnvoll sein können, auch wenn sie sich unter Umständen nicht in einem ‚normalen‘ Zeitraum von 20 Jahren amortisieren. Hier gilt es, einen völlig anderen Kostenrahmen zu erstellen, der die finanziellen Folgen der Erderhitzung ins Verhältnis setzt zu dem Kostenaufwand zu deren Vermeidung oder Abmilderung. Nicht immer ist der kurzfristig günstigste Preis für den Verbraucher der (umwelt-)politisch wünschenswerte. Andererseits kann die Politik auch für sozialen Ausgleich sorgen, wenn der Markt oder politische Ziele dem zunächst entgegenwirken.

Möchte man alle diesbezüglichen konkreten Entscheidungen lieber Technokraten und Gerichten übergeben als gewählten nationalen Volksvertretern und einer demokratisch legitimierten Regierung? Sollen die wesentlichen politischen Grundsätze von den fernen europäischen Gesetzgebungsorganen festgelegt werden?

3. Ohne wirtschaftspolitische Instrumente ist Klimaschutz nicht möglich

Insbesondere die Energiewende ist ein politisches Projekt. Die EU möchte diese Wende voranbringen und hält dabei marktwirtschaftliche Methoden für das Mittel der Wahl. Damit steht sie nicht allein. In Kyoto war das marktwirtschaftliche Instrument der CO₂-Handel – gegen viele Bedenken - das einzig durchsetzbare. In Paris jedoch konnte man sich auf kein weltweit wirksames Instrument mehr einigen. Man überließ es den Nationalstaaten zu entscheiden, wie sie ihre selbst gesetzten Klimaschutzverpflichtungen einhalten möchten.

Inzwischen dürfte klar sein, dass – unbedingt notwendige – Preisreize dafür nicht ausreichen, sondern dass es umfangreicher wirtschaftspolitischer Instrumente bedarf – von der Planung und der internationalen Zusammenarbeit über gesellschaftlich / politische Strukturen, gesetzliche Vorgaben, Anreize und Subventionen bis hin zu sozialen Kompensationsmechanismen. Ohne diese Instrumente ist wirksamer Klimaschutz nicht möglich.

Auf dem umstrittenen Gebiet der Energiewende sind Konsensbildung, Transparenz der Entscheidungsprozesse, gerechter Interessenausgleich und Gemeinschaftssinn besonders wichtig. Denn ohne Umstellung persönlicher Konsumgewohnheiten, ohne Verzicht wird es nicht gehen. Auch wenn es sich um

eine globale Herausforderung handelt, ist dieser im nationalen Rahmen leichter zu begegnen als auf EU-Ebene oder gar global.

Ein Europa, in der die Staaten genossenschaftlich zusammenarbeiten, wäre ein Lösungsansatz. Dieses steht nicht auf der Tagesordnung, trotzdem ist Grundsatzkritik an der heutigen Verfasstheit der EU und dem aktuellen Urteil des EuGH angebracht. Inwieweit EIKEs Vorfreude auf eine deutlich abgebremste Energiewende sich bewahrheitet, und wie man das kurz- und mittelfristig verhindern kann, wird Fachleute und Politik nun beschäftigen.