

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Teil 1) Einleitung und Gang der Untersuchung	29
A.) Einführung	29
I.) Der gemeinsame Energiebinnenmarkt	29
II.) Verwaltung im Verbund	31
III.) Verwaltung durch unabhängige Stellen	35
IV.) Unabhängigkeit und demokratische Legitimation	37
B.) Gang der Untersuchung	39
Teil 2) Energieregulierung im Verbund	43
A.) Regulierung – Begriff und ökonomischer Hintergrund	43
B.) Die Normative Theorie der Regulierung	44
C.) Der Ursprung und die Entwicklung des Regulierungsrechts	46
I.) Die Entwicklung in den USA	46
II.) Energieregulierung in Europa	48
1.) Die Energieregulierung im Vereinigten Königreich	50
a) Einleitung	50
b) Die Entwicklung der Energieregulierung	50
c) Unabhängigkeit und Kontrolle der Energieregulierungsbehörde	53
aa) Einflussmöglichkeiten der Regierung	53
bb) Die parlamentarische Kontrolle	56
d) Zwischenergebnis	57
2.) Die Entwicklung der Energieregulierung in Deutschland	58
3.) Die Entwicklung des Rechts der leitungsgebundenen Energieversorgung in der Europäischen Union	59
a) Das Erste Binnenmarktpaket	60
b) Das Zweite Binnenmarktpaket	61
c) Das Dritte Binnenmarktpaket	62
d) Das Vierte Binnenmarktpaket für den Strombinnenmarkt	64

IV.) Regulierung im Verbund zwischen der Union und den Mitgliedstaaten	65
D.) Zwischenergebnis	66
Teil 3) Demokratische Legitimation im Regulierungsverbund	68
A.) Legitimation und Legitimität	70
B.) Verwaltungslegitimation in Deutschland	75
I.) Das klassische Transmissionsmodell der Verwaltungslegitimation	76
1.) Institutionell-funktionale Legitimation	80
2.) Organisatorisch-personelle Legitimation	82
3.) Sachlich-inhaltliche Legitimation	83
4.) Das Legitimationsniveau	87
II.) Begründung des Transmissionsmodells und Kritik	89
1.) Einleitung	89
2.) Das Erfordernis der Einzelweisung für die Verwaltungslegitimation – Zulässigkeit und Grenzen ministerialfreier Räume	90
a) Die Begründung des Transmissionsmodells für die Notwendigkeit umfassender Weisungsgebundenheit der Verwaltung	93
b) Die Zulässigkeit und die Voraussetzungen für Ausnahmen vom Weisungserfordernis nach dem Transmissionsmodell – Der ministerialfreie Raum	95
c) Die Kritik am umfassenden Weisungserfordernis	97
(aa) Die Ableitung einer umfassenden Weisungsgebundenheit der Verwaltung aus dem Grundgesetz	98
(bb) Keine lückenlose Regierungszuständigkeit	98
(cc) Keine Ableitung des Weisungserfordernisses aus dem Grundgesetz	101
d) Die Kritik am Leistungsprofil des Weisungsrechts	102
e) Zwingendes Weisungsrecht in einem Kernbereich der Exekutivspitze?	106
f) Erforderlichkeit einer Rechtsaufsicht durch die Exekutivspitze als Mindestvoraussetzung?	107
3.) Zwischenergebnis zum Weisungsrecht	110
III.) Bewertung – Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber	110
IV.) Zwischenergebnis	117

C.) Das Modell demokratischer Verwaltungslegitimation der Unionsverträge	118
I.) Einleitung	118
II.) Die Verknüpfung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung im Unionsrecht	121
III.) Die vertraglichen Regelungen zur Demokratie in Art. 2 und Art. 9–12 EUV	122
IV.) Die Elemente der Verwaltungslegitimation der Union	125
1.) Legitimationssubjekt	126
2.) Legitimationsobjekt	128
3.) Die Elemente der Vermittlung von Legitimation	128
a) Repräsentative Elemente der Verwaltungslegitimation	129
aa) Personelle Legitimationselemente	129
bb) Sachlich-inhaltliche Legitimationselemente	130
b) Weitere „alternative“ Elemente der Vermittlung unionaler Verwaltungslegitimation	132
aa) Legitimation durch Partizipation	132
bb) Legitimation durch Deliberation und Assoziation?	135
cc) Legitimationsvermittlung durch Transparenz?	136
dd) Expertise und Effizienz als Teil des Legitimationskonzepts der Union?	138
(1) Die Kategorisierung von Scharpf in Input- und Output-Legitimation	138
(2) Expertokratische Legitimation?	140
ee) Legitimation durch Unabhängigkeit? – Funktionale Legitimation?	144
ff) Accountability als Legitimationselement?	145
V.) Das Legitimationsniveau als Ort einer saldierenden Gesamtbetrachtung von Legitimationselementen	149
VI.) Zwischenergebnis zur unionalen Verwaltungslegitimation	154
D.) Zwischenergebnis	155
Teil 4) Die Befugnisse der EU-Kommission im Regulierungsverbund für den Strombinnenmarkt	157
A.) Einleitung	157
B.) Die Organisation der EU-Kommission	159

C.) Grundlagen demokratischer Legitimation der Kommission	161
I.) Funktional-Institutionelle Legitimation	161
II.) Personelle Legitimation	161
III.) Sachlich-inhaltliche Legitimation	163
IV.) Zwischenergebnis	164
D.) Die Befugnisse der Kommission zur administrativen Normsetzung im Strombinnenmarkt	164
I.) Einführung	164
II.) Die Entwicklung der Leitlinienbefugnisse der Kommission im Energiebinnenmarkt	167
1.) Das erste Binnenmarktpaket	167
2.) Das Zweite Binnenmarktpaket	168
3.) Das Dritte Binnenmarktpaket	168
4.) Das Vierte Binnenmarktpaket	171
III.) Das Instrument der Netzkodizes	175
1.) Die erste Stufe des Erlassverfahrens	176
2.) Die zweite Stufe des Erlassverfahrens	177
IV.) Zwischenergebnis	180
E.) Die demokratische Legitimation der exekutiven Rechtssetzungsbefugnisse der Kommission	181
I.) Anforderungen an die demokratische Legitimation exekutiver Rechtssetzung durch die Kommission	182
1.) Einführung	182
2.) Das Merkmal der Wesentlichkeit als Delegationsgrenze	183
a) Der Wesentlichkeitsvorbehalt als demokratische Grenzen der Übertragbarkeit von Befugnissen zur abgeleiteten Rechtssetzung auf die Kommission?	184
aa) Die Entwicklung des Wesentlichkeitsmerkmals in der EuGH-Rechtsprechung	184
bb) Das Demokratieprinzip als Leitmotiv der Wesentlichkeit?	191
cc) Zwischenergebnis zur Wesentlichkeit	194
3.) Demokratische Legitimationsvermittlung durch das Kontrollregime der exekutiven Rechtssetzung	195
a) Einleitung	195
b) Die Entwicklung des Komitologieregimes	196
c) Die Entstehung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle	198

d) Die Neuregelung der administrativen Rechtssetzung im Primärrecht in den Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV	201
aa) Einleitung	201
bb) Das primärrechtliche Regelungsregime der Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV	203
(1) Kontroll- und Legitimationselemente des Art. 290 AEUV	208
(2) Kontroll- und Legitimationselemente nach Art. 291 AEUV Komitologie	211
cc) Das Verhältnis der beiden Kontrollregime aus der Perspektive demokratischer Legitimation	213
4.) Zwischenergebnis	215
II.) Die demokratische Legitimation der Befugnisse der Kommission zur abgeleiteten Rechtssetzung im Vierten Binnenmarktpaket	217
1.) Die Anforderungen des unionalen Wesentlichkeitsvorbehalts	218
2.) Die Kontrollregime der abgeleiteten Rechtssetzungsbefugnisse der Kommission	223
a) Leitlinien und Netzkodizes als delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV	223
aa) Rechtsakte mit allgemeiner Geltung	224
bb) Die Anwendung des Kontrollregimes des Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 und Abs. 2 AEUV	225
b) Leitlinien und Netzkodizes als Durchführungsrechtsakte nach dem Kontrollregime des Art. 291 AEUV	225
3.) Zwischenergebnis zur demokratischen Legitimation der Neuregelung der abgeleiteten Rechtssetzung der Kommission im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung	229
F.) Zwischenergebnis zur abgeleiteten Rechtssetzung der Kommission	230
Teil 5) ACER	232
A.) Einleitung	232
I.) Struktur und Organisation von ACER	235
II.) Unabhängigkeit von ACER	237

III.) Die Aufgaben von ACER	238
B.) Die Zulässigkeit der Errichtung der ACER	241
I.) Die Rechtsgrundlage der Agenturgründung	242
II.) Zwischenergebnis	250
C.) Die demokratische Legitimation von ACER und ihrer Befugnisse	251
I.) Die Meroni-Rechtsprechung und das institutionelle Gleichgewicht	252
1.) Die Meroni-Urteile	252
2.) Die Bedeutung der Meroni-Rechtsprechung für Agenturen der Union	253
3.) Meroni und das institutionelle Gleichgewicht	255
4.) Die Entscheidung des EuGHs zur ESMA	261
5.) Zwischenergebnis	265
II.) Die Bedeutung der Art. 290 und 291 AEUV für Rechtssetzungs- und Entscheidungsbefugnisse von Unionsagenturen	266
III.) Die Ausgestaltung der demokratischen Legitimation von ACER	269
1.) Institutionell-funktionale Legitimation	269
2.) Personelle Legitimation	270
a) Verwaltungsrat	270
b) Direktor	271
c) Regulierungsrat	272
d) Beschwerdeausschuss	274
3.) Sachlich-inhaltliche Legitimation	275
a) Gesetzliche Steuerung	275
b) Weitere Einwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments und des Rates auf ACER	276
c) Aufsicht durch die Kommission über Unionsagenturen?	278
d) Finanzielle Kontrolle der ACER	280
e) Gerichtliche Kontrolle der ACER	282
f) Weitere ergänzende Legitimationselemente	283
aa) Öffentlichkeit und Transparenz	283
bb) Konsultationen und Partizipation der Betroffenen	285
cc) Evaluation der ACER	286
dd) Externe Kontrolle durch weitere Stellen	286

4.) Zwischenergebnis zur allgemeinen Legitimationsstruktur von ACER	287
IV.) Die demokratische Legitimation der Befugnisse der ACER	289
1.) Die Legitimation von Befugnissen der ACER zum Erlass von Einzelfallentscheidungen	290
a) Einleitung	290
b) Art. 6 Abs. 1 VO 2019/942 – Einzelfallentscheidungen in technischen Fragen	293
c) Art. 6 Abs. 10 VO (EU) 942/2019 – Entscheidungen zum grenzüberschreitenden Stromhandel	294
aa) Die Befugnisse der ACER zur Schlichtung	294
bb) Die demokratische Legitimation der Schlichtungsbefugnisse	296
d) Genehmigungen nach Art. 9 Abs. 1 und Abs. 3 VO (EU) 2019/942	301
e) Art. 10 VO (EU) 2019/942 – Ausnahmegenehmigungen für neue Verbindungsleitungen	302
f) Neue Befugnisse – Art. 13 VO (EU) 2019/942	304
g) Zwischenergebnis	304
2.) Die Mitwirkung der ACER am Erlass der Netzkodizes	305
a) Die Beteiligung von Agenturen der Union am Erlass von delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakten	305
aa) Die Mitwirkung von Agenturen an der delegierte Rechtssetzung nach Art. 290 AEUV	306
bb) Die Rolle der ACER bei der Entwicklung der Netzkodizes im Vierten Binnenmarktpaket	308
cc) Die Beteiligung der Verbände ENTSO-E und EU-VNBO am Erlass der Netzkodizes	311
b) Bewertung und Zwischenergebnis zur Mitwirkung der ACER am Erlass der Netzkodizes	312
V.) Zwischenergebnis zu den Befugnissen der ACER	314
Teil 6) Die nationalen Energieregulierungsbehörden	316
A.) Einleitung	316
B.) Die unionsrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit nationaler Energieregulierungsbehörden	319
I.) Einführung	319

II.) Die Anforderungen der Strombinnenmarktrichtlinie an die Unabhängigkeit der NRB	319
1.) Institutionell-funktionale Unabhängigkeit	323
2.) Personell-organisatorische Unabhängigkeit	323
3.) Sachlich-inhaltliche Unabhängigkeit	324
4.) Finanzielle Unabhängigkeit	330
IV.) Zwischenergebnis	330
C.) Die Umsetzung der unionsrechtlichen Unabhängigkeitsanforderungen an die NRB in Deutschland	331
I.) Die Errichtung nationaler Energieregulierungsbehörde in Deutschland	331
1.) Die Bundesnetzagentur	332
a) Aufbau und Organisationsstruktur der BNetzA	332
b) Überblick über die Aufgaben der BNetzA im Energiesektor	334
2.) Landesregulierungsbehörden	336
II.) Die Umsetzung der bisherigen Vorgaben der RL 2009/72/EG zur Unabhängigkeit der NRB in Deutschland	337
1.) Verteilung von Regulierungsaufgaben auf mehrere Stellen	337
2.) Die derzeitige Ausgestaltung der Unabhängigkeit der BNetzA	338
a) Institutionelle und funktionale Unabhängigkeit	339
b) Fiskalische Unabhängigkeit	341
c) Personelle Unabhängigkeit	342
d) Sachlich-inhaltliche Unabhängigkeit – Weisungsfreiheit	345
aa) Dienstaufsicht	345
bb) Fach- und Rechtsaufsicht	348
cc) Allgemeine Weisungen als politische Leitlinien im Sinne der Richtlinie?	353
dd) Fehlende Unabhängigkeit in der Ausgestaltung des Bußgeldverfahrens der BNetzA	356
e) Zwischenergebnis	358
3.) Landesregulierungsbehörden	359
4.) Zwischenergebnis	363

D.) Die demokratischer Legitimation der Unabhängigkeitsanforderungen der Strombinnenmarktrichtlinie an die NRB	363
I.) Einführung	363
II.) Verhältnis der Rechtsordnungen – Prüfungsmaßstab	364
III.) Die Kompetenz der Europäischen Union zum Erlass von Vorgaben für die Unabhängigkeit der NRB	366
IV.) Vereinbarkeit der Vorgaben der Richtlinie mit den unionalen Legitimationsanforderungen	368
1.) Vorgaben des Unionsrechts für die Verwaltungslegitimation der NRB	368
a) Institutionell-funktionale Legitimation	369
b) Personell-organisatorische Legitimation	369
c) Sachlich-inhaltliche Legitimation	371
aa) Kontrolle der NRB durch Europäisches Parlament und Rat	372
bb) Kontrolle der NRB durch die unionale Exekutive (Kommission und ACER)	373
cc) Gerichtliche Kontrolle	374
dd) Erforderlichkeit weiterer nationaler Legitimationselemente?	375
2.) Zwischenergebnis	380
V.) Vereinbarkeit der Unabhängigkeitsanforderungen der Strombinnenmarktrichtlinie mit den Legitimationsanforderungen des Grundgesetzes	380
1.) Herstellung von Legitimation als Gestaltungsaufgabe für den Gesetzgeber	381
2.) Herstellung von Legitimation nach dem klassischen Transmissionsmodell	381
a) Einleitung	381
b) Das Urteil des <i>Bundesverfassungsgerichts</i> zur Europäischen Bankenunion vom 30. Juli 2019	383
c) Zwischenergebnis	388
VI.) Zwischenergebnis zur demokratischen Legitimation der Unabhängigkeit der NRB	390
E.) Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für den deutschen Gesetzgeber zur Umsetzung von Art. 57 Abs. 4 und Abs. 5 RL (EU) 2019/944	390
I.) Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene der Union	390
II.) Richtlinienkonforme Auslegung	393

III.) Gestaltungsmöglichkeiten auf mitgliedstaatlicher Ebene	395
1.) Die parlamentarische Kontrolle der BNetzA	395
a) Die derzeitige Ausgestaltung parlamentarischen Kontrolle der BNetzA	396
b) Gestaltungsmöglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle der BNetzA	397
aa) Personelle Legitimation – Wahl des Präsidiums durch den Bundestag	398
bb) Sachlich-inhaltliche Legitimation	399
cc) Legitimation im Verbund	403
c) Zwischenergebnis	406
2.) Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle	406
3.) Zwischenergebnis	407
F.) Zwischenergebnis	408
Teil 7) Zusammenfassung und Fazit	410
Literaturverzeichnis	417