

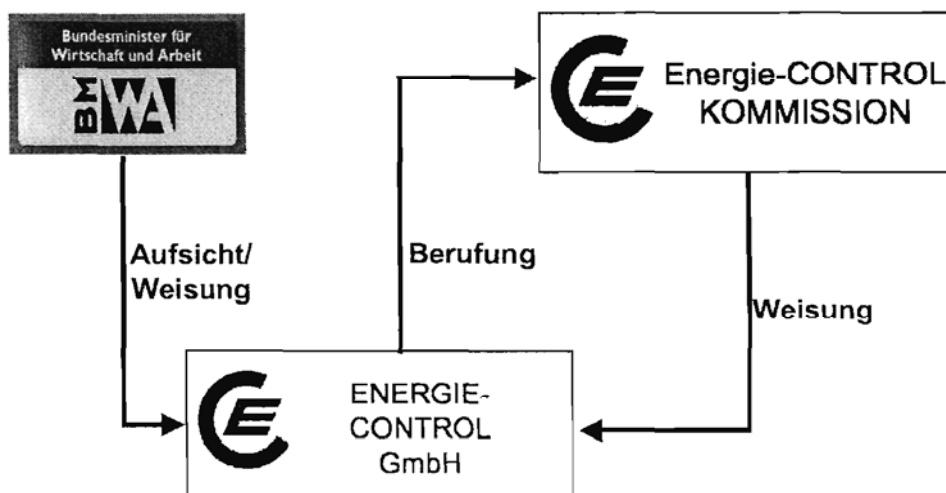


E-CONTROL

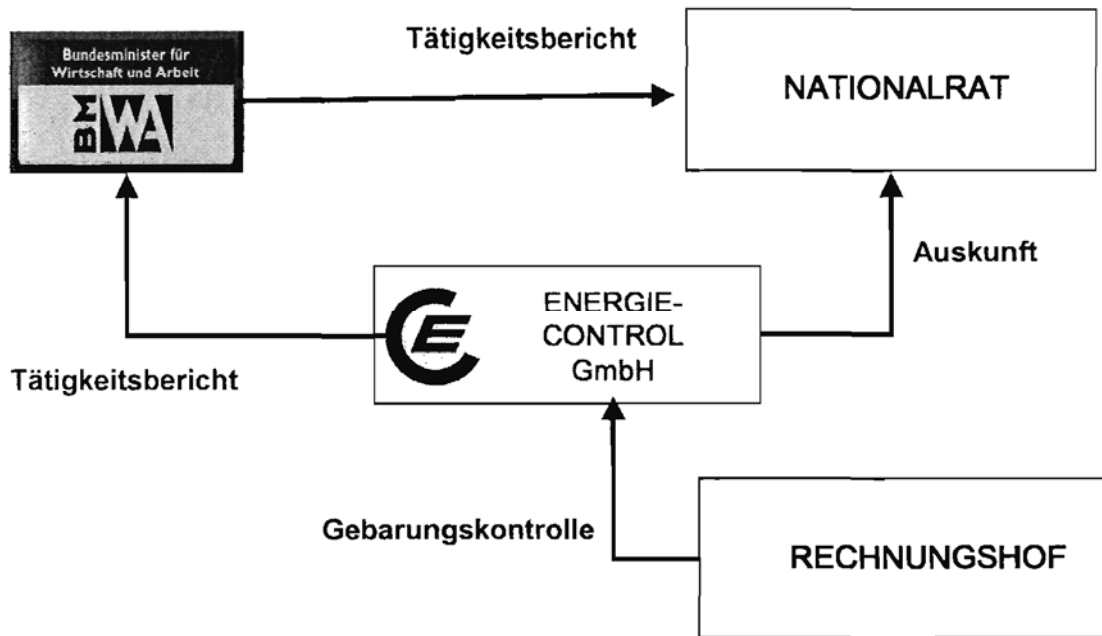
Die Organisation der Regulatoren für den Elektrizitäts- und Gasmarkt

Verfassungskonvent, 20.10.2003

Weisungszusammenhang, Instanzenzug



Berichtspflichten, Kontrolle



Antworten der E-Control auf die Fragen für das Hearing im Rahmen des Verfassungskonvents

Wien, am 20. Oktober 2003

1) - Ist es sinnvoll, für Regulatoren einen einheitlichen verfassungsrechtlichen Rahmen zu schaffen?

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Einrichtung von Regulatoren in der Form einer Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag¹ bzw. zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf einen aus der staatlichen Organisation ausgegliederten Rechtsträger² lassen sich – auch wenn den betreffenden Erkenntnissen die unterschiedlichsten Organisationsformen zu Grunde lagen – folgende verfassungsrechtliche Grundsätze ableiten:

- Die „Beleihung“ (Übertragung von Hoheitsgewalt) ausgegliederter Rechtsträger muss dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot sowie dem Effizienzgebot entsprechen³.
- Den ausgegliederten Rechtsträgern – seien sie privatrechtlich oder öffentlichrechtlich organisiert – dürfen nur vereinzelte Aufgaben übertragen werden, wobei bestimmte Kompetenzen (wie zB innere und äußere Sicherheit, Ausübung von Strafgewalt etc.) als „Kernbereiche“ der staatlichen Verwaltung einer Ausgliederung nicht zugänglich sind⁴.
- Die Leitungs- und Organisationsverantwortung des dem Parlament politisch verantwortlichen, sachlich zuständigen Bundesministers muss ausreichend gesichert sein, wobei dies auch mit den Mitteln des Gesellschaftsrechts erfolgen kann⁵.
- Die Einrichtung weisungsfreier Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag bedarf einer besonderen Rechtfertigung⁶. Diese Rechtfertigung kann darin liegen, dass solche Behörden Kontrollfunktionen haben, als Schlichtungsinstanzen eingerichtet sind, über „civil rights“ im Sinne des Art. 6 MRK entscheiden oder aus dem Zusammenspiel von unterschiedlichem, aus der zu vollziehenden Materie resultierendem, insbesondere technischem Sachverstand⁷.
- Die in verschiedenen Sektoren vom EU Recht geforderten Kompetenzen und institutionellen Anforderungen an die Organisation der Regulatoren sind entsprechend zu berücksichtigen

¹ vgl VfGH 24.2.1999, VfSlg 15427 zur Telekom-Control Kommission (TKK) sowie VfGH 29.6.2000, VfSlg 15886 zur Privatrundfunkbehörde

² vgl zB VfGH 14.3.1996, VfSlg 14473, zur Austro-Control GmbH bzw. VfGH 12.12.2001, VfSlg 16400, zur Bundes-Wertpapieraufsicht

³ vgl „Austro-Control-Erk.“

⁴ vgl „Austro-Control-Erk.“, „Bundes-Wertpapieraufsicht-Erk.“

⁵ vgl „Austro-Control-Erk.“, „Bundes-Wertpapieraufsicht-Erk.“. Im zuletzt genannten Erk. hat der VfGH ausgeführt, dass im Falle der Beleihung einer GmbH auf Grund deren rechtlicher Organisation (Weisungsrecht der Gesellschafter gegenüber dem GF) sichergestellt sei, dass die Gesellschafterrechte durch ein dem Nationalrat verantwortliches Organ wahrgenommen werden können.

⁶ vgl „TKK-Erk.“, „Privatrundfunkbehörde-Erk.“

⁷ vgl „Privatrundfunkbehörde-Erk.“

Die Schaffung eines einheitlichen verfassungsrechtlichen Rahmens für Regulatoren erscheint daher sinnvoll, wobei sich die Rahmenbedingungen auf organisatorische und inhaltliche Mindestanforderungen unter Berücksichtigung der eingangs dargestellten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sowie der vom Gemeinschaftsrecht geforderten institutionellen Unabhängigkeit von der staatlichen Verwaltung und den zu regulierenden Unternehmen beschränken sollten.

2) - Bis zu welchem Detaillierungsgrad soll Verfassungsrecht dem einfachen Gesetzgeber ein einheitliches Modell vorschreiben?

Im Verfassungsrang sollten insbesondere einheitliche Regelungen betreffend die Sicherstellung der Unabhängigkeit des Regulators von der staatlichen Verwaltung – unter Wahrung der Leitungs- und Organisationsverantwortung des sachlich zuständigen Bundesministers – sowie von den zu regulierenden Unternehmen, aber auch hinsichtlich der organisatorischen Trennung der nachprüfenden Instanz von deren Geschäftsstelle getroffen werden. Die Festlegung der jeweiligen weiteren organisatorischen Ausgestaltung der Regulatoren sollte jedoch dem rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgeber vorbehalten bleiben, da unterschiedliche Organisationsformen privat- und öffentlichrechtlicher Natur durchaus ihre sachliche Rechtfertigung in den zu vollziehenden Rechtsmaterien, insbesondere dem damit verbundenen erforderlichen spezifischen Sachverstand, finden können.

3) - Inwieweit sollen Regelungen zwischen den „gerichtsähnlichen“ Entscheidungsfunktionen der Regulierungsbehörden und ihren „infrastrukturpolitischen“ Lenkungsaufgaben unterscheiden?

Eine inhaltliche Unterscheidung erscheint schwer vorstellbar, da auch gerichtsähnliche Entscheidungsfunktionen von Regulatoren (zB Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche wie Ausgleichszahlungen zwischen Netzbetreibern) infrastrukturpolitische Aspekte haben können. Rein infrastrukturpolitische Agenden sollten auch nicht von Regulatoren wahrgenommen werden. Die gegenwärtige Aufgabenspektrum der Energie Regulierungsbehörden E-Control Kommission und E-Control GmbH umfasst nur wenige ausgewählte infrastrukturpolitische Lenkungsaufgaben. (z.B. die Genehmigung der Langfristplanung für den Ausbau des übergeordneten Gasnetzes)

4) - Wo liegen die Grenzen der Herausnahmen von Regulatoren aus der Verwaltungshierarchie?

Wie eingangs erwähnt, hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung betreffend ausgegliederte Rechtsträger bzw. Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag verfassungsrechtliche Grenzen für die Zulässigkeit der Herausnahme aus der Verwaltungshierarchie gezogen:

- Ausgliederung nur, wenn sachlich gerechtfertigt und dem Effizienzgebot entsprechend;

- Wahrung der Leitungs- und Organisationsverantwortung des Bundesministers bei weisungsgebundenen Organen bzw. besondere Rechtfertigung für die Einrichtung weisungsfreier Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag;
- nur Übertragung einzelner Aufgaben;
- „ausgliederungsresistente“ Kernkompetenzen des Staates⁸.

5) - Wie sollte die parlamentarische, rechtliche und budgetäre Kontrolle von Regulatoren gestaltet sein?

Die parlamentarische Kontrolle sollte – der bisherigen Rechtslage für die Energieregulatoren und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entsprechend – einerseits durch die parlamentarische Verantwortlichkeit des weisungsbefugten Bundesministers, andererseits aber auch durch eine Berichtspflicht des Regulators gegenüber dem Parlament sichergestellt werden. Die rechtliche Kontrolle sollte durch eine nachprüfende Kontrolle durch den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshof, ergänzt durch eine Kontrolle der Volksanwaltschaft, erfolgen. In budgetärer Hinsicht sollte eine Kontrolle durch Rechnungshof und Nationalrat erfolgen.

6) - Ist die derzeitige organisationsrechtliche und haushaltsrechtliche Situation der Regulatoren befriedigend oder scheinen Alternativen wünschenswert? Wenn ja, wie sollten diese Alternativen gestaltet sein?

Diese Frage kann nur für die Energie-Control GmbH sowie die Energie-Control Kommission beantwortet werden. Aus deren Sicht erscheinen sowohl die organisationsrechtliche als auch die haushaltsrechtliche Situation als zufriedenstellend.

7) - Wie geht der Regulator mit seiner Unabhängigkeit um - vor allem im Verhältnis zur Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und EU?

Die Energie-Control GmbH und die Energie-Control Kommission sind stets bemüht, mit der ihnen zukommenden, rechtlichen und finanziellen Unabhängigkeit sorgsam umzugehen und sich bei der Wahl ihrer Mittel am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu orientieren. Wirtschaftspolitische Aspekte können in die Entscheidungen der Regulatoren nur insoweit einfließen, als deren Berücksichtigung den Regulatoren auf gesetzlicher Grundlage überbunden ist. Wirtschaftspolitische Kompetenzen gibt es zur Zeit aber auch nur in wenigen Teilbereichen.

⁸ vgl zuletzt Prüfungsbeschluss VfGH V 67/02-13 vom 26.6.2003 zur Frage, ob ein ausgegliederter Rechtsträger in verfassungsrechtlich zulässiger Weise Entscheidungen mit außenpolitischer Relevanz wie die Erlassung von Strom-Importverboten treffen darf.

8) - Wie funktioniert das Zusammenspiel zwischen der Tätigkeit des Regulators als Behörde und der Geschäftsstelle des Regulators?

Das Zusammenspiel zwischen der Energie-Control Kommission und der Energie-Control GmbH als deren Geschäftsstelle funktioniert derart, dass das Personal der Energie-Control GmbH im Rahmen dessen Tätigkeit für die Energie-Control Kommission an die Weisungen der Mitglieder der Kommission gebunden ist.

9) - Welche Tätigkeiten, die vom Regulator erledigt werden, sind dauerhaft zu erledigen, gibt es Bereiche die wegfallen würden, wenn Wettbewerb in jenem Bereich geschaffen werden konnte?

Als dauerhaft zu erledigende Tätigkeiten der Energieregulatoren sind sämtliche den Monopolbereich betreffende Agenden, wie beispielsweise die Festsetzung der Netztarife, die Missbrauchsaufsicht über Netzbetreiber bzw. die Entscheidung in Netzzugangsstreitigkeiten zu nennen. Für den liberalisierten Bereich bestehen von vornherein weniger weitreichende Kompetenzen (zB keine Genehmigungspflicht für Lieferbedingungen). Für den Monopolbereich ist nach Umsetzung der vom EU-Recht geforderten gesellschaftsrechtlichen Trennung zwischen Netz und Vertrieb („Legal Unbundling“) mit einem tendenziellen Rückgang der Aufsichtsintensität zu rechnen. Hingegen sieht die neue EU Richtlinie weitreichende Monitoring- und Berichtsaufgaben für die Regulierungsbehörden vor.

10) - Wie ist das Verhältnis des regulierten Bereiches zum Allgemeinen Wettbewerbsrecht?

Die Energie-Control Kommission und die Energie-Control GmbH verstehen sich entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag als sektorale Wettbewerbsbehörden, die komplementär zu den allgemeinen Wettbewerbsbehörden (Bundeswettbewerbsbehörde, Bundeskartellanwalt, Kartellgericht) sind. Das Zusammenspiel zwischen Regulatoren und allgemeinen Wettbewerbsbehörden hat in der Kartellrechtsnovelle 2002 seinen Niederschlag gefunden, in der den Regulatoren diverse Antrags- und Stellungnahmerechte eingeräumt wurden⁹. Die praktische Zusammenarbeit hat sich im Rahmen der bisherigen Verfahren gut bewährt.

⁹ vgl zB §§ 8a, 37, 50 KartG 1988