

Beiträge

Die örtliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte in Fällen der Organleihe bei der Wahrnehmung der Landesregulierungsaufgaben durch die Bundesnetzagentur

Univ.-Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M., und Volker Bache, Bonn*

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) wird zur Erfüllung der den Bundesländern nach § 54 II EnWG obliegenden Landesregulierungsaufgaben im Rahmen von Verwaltungsabkommen für verschiedene Bundesländer tätig. In Beschwerdeverfahren gegen Regulierungsverfügungen nach dem EnWG, die die BNetzA für das jeweilige Bundesland erlassen hat, sind die Oberlandesgerichte sachlich und instanzuell zuständig. Die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit (§ 75 IV 1 EnWG) ist in diesen Betrauungsfällen umstritten. Im Folgenden werden die Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Wahrnehmung von Landesregulierungsaufgaben nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)¹ und die einschlägigen Gesetzesbestimmungen unter maßgeblicher Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Grundsätze ausgelegt.

I. Die Qualifikation der Betrauung der BNetzA als Organleihe

Die BNetzA erfüllt die Landesregulierungsaufgaben der Bundesländer im Rahmen einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Organleihe zwischen dem Bund als verleihendem Verwaltungsträger und dem jeweiligen Bundesland als entleihendem Verwaltungsträger. Dies wird zunächst durch den Wortlaut der Verwaltungsabkommen indiziert²; die Qualifikation dieser Betrauung als Organleihe wurde rechtswissenschaftlich bereits ausführlich vorgenommen³, deshalb kann an dieser Stelle auf eine nähere Betrachtung verzichtet werden.

II. Zur körperschaftsrechtlichen Zurechnung von Regulierungsakten der BNetzA an das jeweilige Bundesland im Falle der Organleihe

Die körperschaftsrechtliche Zurechnung von Regulierungsakten baut auf der allgemeinen Zurechnungslehre auf: Die entlehene Einrichtung wird, im Rahmen des jeweiligen Verwaltungsabkommens, vollumfänglich für den Entleiher tätig. In Bund-Länder Organleiheverhältnissen ist diese vollständige Eingliederung des entlehenden Bundesorgans in die Landesverwaltung insbesondere verfassungsrechtlich geboten (Verbot von Mischverwaltungen, Art. 83 ff. GG)⁴. Die entlehene Einrichtung ist somit wie eine der entleihenden Körperschaft originär zugehörige Behörde zu behandeln⁵, mithin sind ihre Maßnahmen und Entscheidungen nur der entleihenden und nicht der verleihenden Körperschaft zuzurechnen.

Für die BNetzA bedeutet dies, dass sie bei der Erfüllung der Landesregulierungsaufgaben nicht als Bundesbehörde, sondern als funktionale Landesregulierungsbehörde tätig wird. Ihre Entscheidungen und Maßnahmen sind damit so zu behandeln, als hätte ein institutionell und örtlich der jeweiligen Gebietskörperschaft angehöriges Organ gehandelt, mithin ist das dahinterstehende Bundesland Zurechnungssubjekt dieser Regulierungsakte.

III. Zur örtlichen Zuständigkeit der Oberlandesgerichte

Zur Bestimmung der örtlichen Gerichtszuständigkeit ist von § 75 IV EnWG auszugehen, der aber für die Organleihekongstellation keine explizite Zuständigkeitsregelung enthält. § 75 IV 1 EnWG stellt zunächst im 1. HS den Zuständigkeitsgrundsatz auf: „Über die Beschwerde entscheidet ausschließlich das für den Sitz der Regulierungsbehörde zuständige Oberlandesgericht (...)“,

bevor im 2. HS für die Fälle des § 51 EnWG eine besondere Zuständigkeitsregel angeordnet wird: „(...) in den Fällen des § 51 [entscheidet] ausschließlich das für den Sitz der Bundesnetzagentur zuständige Oberlandesgericht (...)“.

Der Wortlaut des § 75 IV 1 EnWG differenziert – als Primärmaßgabe der Auslegung – explizit zwischen der allgemeinen Beschwerdezuständigkeit sowohl für Ent-

* Der Erstautor ist Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) und Mitglied der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn. Der Zweitautor ist wissenschaftlicher Referent am ZEI.

1 Diese Abkommen sind in den wesentlichen Punkten wortlautidentisch. Beispielhaft wird grundsätzlich das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Niedersachsen zitiert. Nds. MBl. Nr. 44/2005 S. 943 (Niedersachsen); GVOBl. 2005, S. 545 (Schleswig-Holstein); ABl. der freien Hansestadt Bremen Nr. 107 v. 11.11.2005 S. 873; ABl. für Berlin v. 17.3.2006 S. 976 f.; Thüringer Staatsanzeiger v. 27.12.2005 S. 2512 ff.

2 Vgl. Art. 1 I 1 Verwaltungsabkommen Niedersachsen.

3 Siehe hierzu vor allem Holzner/Göge/Schumacher, DVBl. 2006, 471 ff.

4 Vgl. hierzu auch Trute, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 83 Rdnr. 34.

5 BVerwG, NJW 1976, 1468 (1469); Maurer, Allg. VerwR, § 21 Rdnr. 54; Lerche, in: Maurz/Dürrig, GG, Art. 83, Rdnr. 26.

Wie kann ich alle nachfolgenden Entscheidungen und Dokumente der IR abrufen?

- Unter www.ir.beck.de gelangt man auf die Homepage der IR
- Links unten befindet sich der **LOGIN-Bereich**: Einfach Benutzernamen und Passwort in das entsprechende Feld eintragen
- In das Suchfeld (GO-Suche) wird das Wort „**becklink**“ und die sog. sechsstellige „**becklink-Nummer**“ eingegeben; diese Nummer befindet sich am Ende eines Beitrages oder einer Urteilsbesprechung in der jeweiligen Ausgabe der IR
- Der gesamte Inhalt der IR steht nun exklusiv zur Verfügung: sämtliche zitierte Entscheidungen und Dokumente können nun im Volltext ausgedruckt werden

scheidungen der *BNetzA* als auch der Landesregulierungsbehörden einerseits (1. HS) und der besonderen Beschwerdezuständigkeit für Entscheidungen der *BNetzA* in den klar begrenzten Fällen des § 51 EnWG andererseits (2. HS). Der Oberbegriff „Regulierungsbehörde“ umfasst sowohl die nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Regulierungsbehörden der Bundesländer als auch die *BNetzA* (s. § 54 I EnWG). Die Verwendung des Oberbegriffs im ersten Halbsatz, entgegen der konkreten Nennung der *BNetzA* im 2. HS, bedeutet zwingend eine Differenzierung dieser beiden Fälle. Hätte der Gesetzgeber in § 75 IV 1 EnWG eine Allzuständigkeit des für die *BNetzA* zuständigen *OLG* in Regulierungsfragen begründet, müsste der verwendete Behördenbegriff in beiden Halbsätzen identisch, nämlich „*BNetzA*“, sein. Alternativ hätte der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen einer Beleihung der *BNetzA* mit Kompetenzen einer Landesregulierungsbehörde hinsichtlich der dann geltenden örtlichen Zuständigkeit eines *OLG* gesondert kodifizieren müssen, um verfassungsmäßig bedenkliche (Art. 101 I 2 GG) Unklarheiten in der gerichtlichen Zuständigkeit zu vermeiden. Das Gebot des gesetzlichen Richters nach Art. 101 I 2 GG verlangt nämlich, dass das zuständige Gericht unter Vermeidung unnötiger Spielräume möglichst klar im Voraus definiert ist⁶.

Das Gesetz trifft jedoch ausweislich des Wortlautes gerade keine Regelung, welche die Zuständigkeit nur eines *OLG* begründet. Mithin muss der Wortlaut des § 75 IV 1 EnWG dahingehend verstanden werden, dass das jeweilige *OLG* des betroffenen Bundeslandes zuständig ist.

Diese These wird zusätzlich durch die ausdrückliche Anwendbarkeit von Landesrecht im Rahmen der Aufgabenerfüllung der *BNetzA* für die jeweilige Landesregulierungsbehörde gestützt. Art. 3 Verwaltungsabkommen Niedersachsen lautet: „Für den nach Artikel 1 Abs. 1 übertragenen Aufgabenbereich ist das Landesrecht (...) anzuwenden (...).“

Welches *OLG* im Falle der Beleihung der *BNetzA* mit Kompetenzen der Landesregulierungsbehörde örtlich zuständig ist, bestimmt sich danach, auf welche Regulierungsbehörde § 75 IV 1 EnWG, 1. HS in Organleihekongstellationen abstellt.

Für die *BNetzA* mit Sitz in Bonn ist das *OLG Düsseldorf* örtlich zuständig, da gemäß § 2 der über §§ 106 II EnWG, 92 I GWB anzuwendenden Kartellsachen-Konzentrations-Verordnung NRW alle Entscheidungen über Beschwerden nach dem EnWG im Land Nordrhein-Westfalen dem *OLG Düsseldorf* zugewiesen sind. Prinzipiell kommen also das *OLG Düsseldorf* und die jeweiligen *OLG* der entleihenden Bundesländer in Betracht.

Der institutionelle Sitz der *BNetzA* bleibt Bonn. Eine enge Auslegung des § 75 IV 1 EnWG 1. HS führte zu einer allgemeinen Zuständigkeit des *OLG Düsseldorf* für Beschwerden gegen Entscheidungen, die die *BNetzA* in Organleihe getroffen hat. Gestützt wird diese Auslegung zusätzlich durch die Annahme eines Konzentrationsgrundsatzes, hergeleitet aus § 75 IV EnWG und § 106 II EnWG i.V.m. § 92 I 1 GWB⁷. Dieser Auslegung stehen jedoch einige Argumente entgegen.

Die *BNetzA* wird im Rahmen der Verwaltungsabkommen nicht als Bundesbehörde, sondern als funktionale Landesregulierungsbehörde tätig, mithin ist der funktionale Sitz entscheidend, also der Sitz der jeweiligen Landesregulierungsbehörde, für welche die *BNetzA* funktional handelt.

§ 75 IV 1 EnWG ist nach einem Regel-Ausnahmeschema verfasst: Halbsatz 1 formuliert den Regelfall, nämlich eine Zuständigkeit desjenigen *OLG*, welches für den Sitz der jeweiligen Landesregulierungsbehörde örtlich zuständig ist, während Halbsatz 2 die Ausnahme einer Allzuständigkeit des *OLG Düsseldorf* für die Monitoring-Fälle des § 51 EnWG vorschreibt.

Telos der Regelung ist zwar eine gewisse Zuständigkeitskonzentration, diese geht jedoch nicht soweit, dass nur ein *OLG* bundesweit zuständig sein soll. Denn sonst hätte § 75 IV 1 EnWG auch für den Fall der Erfüllung der Landesregulierungsaufgaben (§ 54 II EnWG) durch eine institutionelle Landesregulierungsbehörde eine Zuständigkeit nur eines *OLG* begründen müssen. Andernfalls könnte die Norm nämlich ihren Sinn und Zweck schon ihrem Aufbau und Wortlaut nach nicht erfüllen.

Als weiteres Indiz für die Zuständigkeit des jeweiligen *OLG* ist Art. 4 I der Verwaltungsabkommen heranzuziehen, welcher die Kostenübernahme für die Regulierungsarbeit der *BNetzA* im Rahmen des Verwaltungsabkommens durch das jeweilige Bundesland vorschreibt. Beispielhaft Art. 4 I Verwaltungsabkommen Niedersachsen: „Die dem Bund für die Bereitstellung der personellen und sachlichen Verwaltungsmittel entstehenden Kosten trägt das Land.“

Die Verwaltungskompetenzen der Länder werden durch die entsprechenden Verwaltungsabkommen nicht übertragen, sondern die *BNetzA* vertritt das jeweilige Bundesland nur. Dies wird insbesondere für das Beschwerdeverfahren ausdrücklich geregelt. Art. 1 I 2 Verwaltungsabkommen Niedersachsen bestimmt:

„Die Organleihe umfasst die Wahrnehmung der folgenden Aufgaben der Landesregulierungsbehörde nach dem Energiewirtschaftsgesetz (...), die Durchführung von Anhörungen und Ermittlungen, die Vertretung der Landesregulierungsbehörde in Beschwerde-, Rechtsbeschwerde- und Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren (...), soweit die Befugnisse nicht der Bundesnetzagentur als Bundesbehörde ausschließlich zugewiesen sind.“

6 Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 4. Auflage 2007, S. 1940 Rdnr. 10.

7 *OLG Düsseldorf*, Az. VI – 3 Kart 2/07 (V) v. 28.3.2007, S. 11 ff.

Die o.g. Gegenansicht führte zu dem mit Art. 92 GG (eigenverantwortliche Wahrnehmung der Rechtsprechungsaufgaben durch die Länder) unvereinbaren Ergebnis, dass das *OLG Düsseldorf* als Justizorgan des Landes Nordrhein-Westfalen über Maßnahmen und Entscheidungen urteilen kann, die ausschließlich einem anderen, die *BNetzA* entleihenden Bundesland zuzurechnen sind. Ziel des § 75 IV 1 EnWG ist also keine Zuständigkeitskonzentration für Beschwerden gegen Landesregulierungsverfügungen nach § 54 II EnWG, sondern eine Zuständigkeitsverteilung, die den föderalen Strukturen Rechnung trägt.

§ 106 II EnWG verweist auf § 92 I 1 GWB, der auf den Fall mehrerer *OLG* in einem Bundesland Bezug nimmt: „§ 92 I 1 GWB: „Sind in einem Land mehrere Oberlandesgerichte errichtet (...)“.

Die Konzentrationsregelung des § 92 I 1 GWB beschränkt sich nach dessen eindeutigem Wortlaut auf eine Fokussierung der Zuständigkeit auf ein *OLG* innerhalb eines Bundeslandes. Für den Fall, dass mehrere *OLG* in verschiedenen Bundesländern zuständig sein können, kommt eine Anwendung hingegen nicht in Betracht.

Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Länder (Art. 83 ff. GG) wird gewahrt, denn die Länder führen die Fachaufsicht (Aufsicht über die recht- und zweckmäßige Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben) über die Regulierungsakte der *BNetzA* für Angelegenheiten in ihrem jeweiligen Bundesland⁸. Art. 2 I 1 Verwaltungsabkommen Niedersachsen lautet:

„Dem für den Vollzug des Energiewirtschaftsgesetzes zuständigen Niedersächsischen Umweltminister (Aufsichtsbehörde) steht gegenüber der Bundesnetzagentur die Aufsicht über die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der im Rahmen der nach Artikel 1 Abs. 1 übertragenen Aufgaben zu (Fachaufsicht).“

Soweit das verfassungsrechtliche Grundsatzverbot von Mischverwaltungen im Bund/Länder-Verhältnis sowie der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung (Art. 83 ff. GG) im Rahmen der Ausgestaltung der einschlägigen Verwaltungsabkommen – wie vom *OLG Düsseldorf*⁹ und von *Holznagel/Göge/Schumacher*¹⁰ nachgewiesen – eingehalten worden ist, muss sich diese administrative Vereinbarkeit aber auch hinsichtlich der föderalen Gerichtsverfassung, insbesondere der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Rechtsprechungsaufgaben durch die Länder, fortsetzen.

Aus diesen Gründen ist § 75 IV 1 1. HS EnWG auch und gerade in Fällen der Organleihe so zu verstehen, dass das jeweilige *OLG* des betroffenen Bundeslandes örtlich zuständig sein soll.

IV. Grundrechtsschutz der örtlichen Gerichtsbarkeit nach Art. 101 I 2 GG (Recht auf den gesetzlichen Richter)

Die vorstehende Untersuchung hat ergeben, dass das Gesetz für Fälle, in denen die *BNetzA* mit den Aufgaben der zuständigen Landesregulierungsbehörde betraut ist, bezüglich des örtlich zuständigen Gerichts in § 75 IV 1 EnWG eine zwar durch Auslegung zu ermittelnde, aber dennoch eindeutige Regelung trifft. Die Verkennung dieser gesetzlichen Zuweisung begründet einen Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG.

Der persönliche Schutzbereich von Art. 101 I 2 GG ist für die Prozessparteien in jedem gerichtlichen Verfahren im Geltungsbereich des Grundgesetzes eröffnet¹¹. Als Prozesspartei steht auch in einem Verfahren nach § 75 EnWG dem Beschwerdeführer das grundrechtsgleiche Recht auf den gesetzlichen Richter zu.

Der sachliche Schutzbereich umfasst die Garantie der Fallbearbeitung und -entscheidung durch den gesetzlichen Richter, nämlich das sachlich, örtlich und instanzial zuständigem Gericht¹². Das z.B. für Beschwerden gegen dem Land Niedersachsen zuzurechnende Regulierungsverfügungen nach § 54 II EnWG örtlich, sachlich und instanzial zuständigem Gericht ist gemäß § 75 IV 1 EnWG das *OLG Celle*, es ist also „gesetzlicher Richter“.

Eine Verhandlung und verbindliche Entscheidung der Beschwerdesache vor dem *OLG Düsseldorf* schließt nach den allgemeinen Grundsätzen des Prozessrechts mit Eintritt der Rechtshängigkeit notwendigerweise einen Prozess vor einem anderen *OLG* aus (vgl. § 17 I 2 GVG, § 261 III 1 Nr. 1 ZPO).

Ein Beschwerdeführer wäre also nicht mehr in der Lage vor dem gesetzmäßig zuständigen Gericht zu prozessieren, mithin seinem gesetzlichen Richter entzogen. Ein Beschwerdeführer mit Sitz in Niedersachsen, der gegen eine Regulierungsverfügung i.S.v. § 54 II EnWG Beschwerde einlegt, wäre somit durch eine Verhandlung vor dem *OLG Düsseldorf* daran gehindert, seinen gesetzlichen Richter, nämlich das *OLG Celle*, anzurufen und damit in seinem prozessualen Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I 2 GG) verletzt.

V. Fazit

Der vom *OLG Düsseldorf* postulierte Konzentrationsgrundsatz ist weder geeignet noch auf Grund des Verfassungsvorrangs im Hinblick auf den in Art. 92 GG

8 *Holznagel/Göge/Schumacher*, DVBl. 2006, 471 ff.; *Neveling*, ZNER 2005, 263, (267 f.).

9 *OLG Düsseldorf*, Az. VI – 3 Kart 2/07 (V) v. 28.3.2007, S 9 f.

10 *Holznagel/Göge/Schumacher*, DVBl. 2006, 471 ff.

11 Vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth* GG, 9. Aufl. 2007, S. 960 Rdnr. 5.

12 Vgl. *Degenhart*, in: *Sachs*, GG, 4. Aufl. 2007, S. 1938 Rdnr. 5 & 6a; *Pieroth* in *Jarass/Pieroth* GG, 9. Aufl. 2007, S. 959 Rdnr. 2.

verankerten Grundsatz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Rechtsprechungsaufgaben durch die Länder in der Lage, die Zuständigkeit eines von der Gebietskörperschaft Nordrhein-Westfalen getragenen *OLG Düsseldorf* für ein Beschwerdeverfahren über eine Regulierungsverfügung zu begründen, welche einem anderen Bundesland zuzurechnen ist. Durch eine solch weite Auslegung des Konzentrationszwecks wäre also nicht nur der Beschwerdeführer in seinem prozessualen Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I 2 GG), sondern darüber hinaus der durch Art. 20 I GG fundierte bundesstaatliche, in Art. 92 GG konkretisierte Grundsatz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Rechtsprechungsaufgaben durch die Länder verletzt. Auch die neueren Beschlüsse des *OLG Celle* in dieser Angelegenheit¹³ ändern am Ergebnis dieses Aufsatzes nichts.
