

# Zur Parteistellung im Verfahren zur Stilllegung von Erdgasverteilernetzen iSd GasbinnenmarktRL

**BEITRAG.** Die „GasbinnenmarktRL“<sup>(1)</sup> regelt erstmals die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen. Sie ist Teil des Gas- und Wasserstoffpakets („Gaspaket“), mit dem Vorschriften für den Erdgasmarkt und die Entwicklung des künftigen Wasserstoffmarkts einschließlich spezieller Wasserstoffinfrastruktur erlassen werden. Sie enthält unter anderem Bestimmungen über Transport, Lieferung und Speicherung von Erdgas und Wasserstoff. Bei der Ausgestaltung des Verfahrens zur Genehmigung von Netz-Stilllegungsplänen gilt es zu klären, in welcher Rechtsform die Genehmigungsentscheidung zu ergehen hat. Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, welche Rolle dabei das Rechtsschutzinteresse von Netzkunden spielt. **ecolex 2025/289**



Dr. **Moritz Üblagger** ist Rechtsanwaltsanwarter der Schönherr Rechtsanwälte GmbH.

Mag.ª **Marta Katarzyna Krzystek** ist Rechtsanwältin der WOLF THEISS Rechtsanwälte GmbH & Co KG.

## A. Rechtsrahmen der Stilllegung

Art 57 GasbinnenmarktRL sieht vor, dass Erdgasverteilernetzbetreiber Netz-Stilllegungspläne („NSP“) erarbeiten müssen, wenn „eine Verringerung der Erdgasnachfrage, die die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen oder Teilen solcher Netze erfordert, zu erwarten ist“. Die zuständigen nationalen Behörden bewerten gem Art 57 Abs 3 GasbinnenmarktRL, ob die NSP für das Verteilernetz den in der GasbinnenmarktRL festgelegten Grundsätzen genügen. Sie genehmigen den NSP oder lehnen ihn ab und können auch Änderungen dieses Plans verlangen.

Der genehmigte NSP ist eine Voraussetzung dafür, dass ein Gasverteilernetzbetreiber den Zugang zum Netz oder den Anschluss eines Gasnetzkunden an das Netz verweigern und den Gasanschluss eines bestehenden Gasnetzkunden trennen darf.<sup>(2)</sup>

Da die Trennung des Netzanschlusses für die betroffenen Netznutzer einen erheblichen Eingriff bedeutet, definiert die RL Voraussetzungen, die für eine Trennung des Gasnetzanschlusses erfüllt sein müssen. Ziel ist es, ausreichenden Verbraucherschutz iZm dem schrittweisen Ausstieg aus der Nutzung von Erdgas zu gewährleisten. Dafür müssen gem Art 13 GasbinnenmarktRL ua Verbraucherverbände konsultiert werden, eine angemessene Vorlaufzeit sowie Informationen über nachhaltige Heizlösungen und finanzielle Unterstützung gewährt werden und Schutzmaßnahmen für von Energiearmut betroffene und schutzbedürftige Kunden ergriffen werden.

## B. Parteistellung im Verfahren zur Genehmigung des Stilllegungsplans eines Verteilernetzbetreibers

### 1. Rechtsform der Entscheidung

Es stellt sich die Frage, wem Parteistellung im Verfahren zur Genehmigung, Änderung oder Ablehnung von NSP zukommt. Dies hängt davon ab, ob die Entscheidung als Bescheid („B“) oder Verordnung („V“) ergeht.

Die GasbinnenmarktRL macht grds keine Vorgaben zur Rechtsform der Entscheidung über den NSP. Art 79 Abs 8 GasbinnenmarktRL bestimmt aber, dass die MS sicherzustellen haben, „dass auf nationaler Ebene geeignete Mechanismen bestehen, in deren Rahmen eine von einer Entscheidung der Regulierungsbehörde betroffene Partei das Recht hat, bei einer von den

beteiligten Parteien und Regierungen unabhängigen Stelle Beschwerde einzulegen“.<sup>(3)</sup>

Die Kompetenz, festzulegen, ob über eine Verwaltungsangelegenheit in Rechtsform einer V oder eines B entschieden wird, kommt in Österreich in erster Linie dem einfachen Gesetzgeber zu;<sup>(4)</sup> dies unter Beachtung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen: Wenn der Hoheitsakt Rechtswirkungen für eine unbestimmte oder lediglich nach Gattungsmerkmalen charakterisierte Mehrzahl von Personen auslösen oder überhaupt die generelle Rechtslage gestalten soll, muss er die Rechtsform einer V vorsehen.<sup>(5)</sup> Die Festlegung eines B wäre in einem solchen Fall verfassungswidrig.<sup>(6)</sup> Umgekehrt wäre die V-Form für einen Hoheitsakt, der Rechtswirkungen nur für individuell bestimmte Adressaten zeitigt, unzulässig.<sup>(7)</sup> Es gibt aber auch Hoheitsakte, die „sowohl die Rechtslage einzelner [...] als auch die Rechtslage der Allgemeinheit oder eines unbestimmten Personenkreises gestalten“.<sup>(8)</sup> In diesen Fällen ist die angemessene Rechtsform anhand der „überwiegenden rechtlichen Betroffenheit“ sowie unter dem Aspekt des Rechtsschutzes<sup>(9)</sup> zu wählen: So verknüpft der VfGH in seiner Rsp die Rechtsformwahl mit Fragen des Rechtsschutzes – die unzulässige Wahl der Rechtsform (Rechtsformenmissbrauch) stellt einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip dar.<sup>(10)</sup>

Die Entscheidung über die Genehmigung eines NSP weist sowohl Merkmale einer V als auch eines B auf. Sie wird zwar in erster Linie das jeweilige Gasverteilernetz oder einen Teil davon zum Gegenstand und daher den Netzbetreiber als Normadressaten haben, jedoch auch die an das Gasnetz angeschlossenen Kunden, deren Verträge infolge der Genehmigung gekündigt werden können, sowie die potenziellen neuen Kunden, die keinen Netzzugang bzw Netzanschluss bekommen, betreffen: Den Netzkunden wird zwar mit Genehmigung des NSP nicht *ex lege*

<sup>1)</sup> RL (EU) 2024/1788, ABI L 2014/1788, 1.

<sup>2)</sup> Art 38 Abs 4 lit b GasbinnenmarktRL.

<sup>3)</sup> Hervorhebung durch die Autorin und den Autor.

<sup>4)</sup> B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>6</sup> (2021) Rz 750.

<sup>5)</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht<sup>6</sup> Rz 750.

<sup>6)</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht<sup>6</sup> Rz 750.

<sup>7)</sup> VfSlg 17.018/2003.

<sup>8)</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht<sup>6</sup> Rz 751.

<sup>9)</sup> B. Raschauer, Verwaltungsrecht<sup>6</sup> Rz 751.

<sup>10)</sup> Vgl zur Rsp des VfGH zu Rechtsformwahl und Rechtsstaatsprinzip für mehrere VfSlg 19.157/2010.

gekündigt, die Genehmigung des NSP ist allerdings gem Art 38 Abs 4 lit b GasbinnenmarktRL eine Tatbestandsvoraussetzung für das Trennungs- bzw Zugangs- und Anschlussverweigerungsrecht des Netzbetreibers. Da ein wesentliches Regelungsziel der GasbinnenmarktRL darin liegt, einen Rechtsrahmen für den schrittweisen Ausstieg aus fossilem Gas zur Erreichung der Klimaziele bis 2030 zu schaffen<sup>11)</sup> und eine effiziente Gasnetzstilllegung ohne Wahrnehmung der Trennungsmöglichkeit und die damit einhergehende Kündigung von Netzkunden nicht möglich ist, liegt es nahe, dass diese Option für stillzulegende Netze durch die Netzbetreiber auch genützt wird.<sup>12)</sup> Insofern könnte von einem Eingriff in subjektive Rechte der Netzkunden durch Genehmigung des NSP ausgegangen werden, was diesen Parteistellung in einem B-Verfahren eröffnen könnte.

## 2. Rechtsschutz bei Erlassung einer V

Der Rechtsschutz gegen eine V ist deutlich schlechter als jener gegen einen B: Gegen eine V steht den Adressaten zur Überprüfung auf deren Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit nur ein Individualantrag („IA“) an den VfGH offen, wenn ein aktueller, eindeutig bestimmter Eingriff in die Rechtssphäre des Antragstellers vorliegt (unmittelbare Eingriffswirkung) und kein anderer Rechtsweg zumutbar ist (Umwegunzumutbarkeit).<sup>13)</sup>

Selbst wenn man das Vorliegen der – nach der VfGH-Rsp strengen –<sup>14)</sup> Zulässigkeitsvoraussetzungen eines IA für NSP bejahen würde, bietet ein Bescheid den besseren Rechtsschutz, kann dieser doch von jeder Partei des Verfahrens mit einem RM bei den VwGH und in der Folge vor VwGH und VfGH bekämpft werden.

## 3. Parteistellung im Bescheidverfahren

Soll die Entscheidung über den NSP per B ergehen, stellt sich die Frage, wem in einem solchem Verfahren Parteistellung zukommt. Wie oben erwähnt, sind nur Parteien berechtigt, die Entscheidung mit einem RM anzufechten. Als Antragsteller würde auf jeden Fall dem betroffenen Gasverteilernetzbetreiber Parteistellung zukommen. Fraglich ist, ob auch der einzelne Gasnetzkunde Parteistellung hätte.

Da die GasbinnenmarktRL noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden, ob der österr Gesetzgeber die B-Form wählen und (wenn ja) wie er die Parteistellung regeln wird. Gem § 8 AVG begründet ein Rechtsanspruch oder rechtliches Interesse die Parteistellung in prozessualer Hinsicht. Die Einräumung subjektiv-öffentlicher Rechte ist allerdings Aufgabe des Materien-gesetzgebers (hier des Gesetzgebers des Gaswirtschaftsgesetzes 2011 [„GWG“]).<sup>15)</sup> Sehr wohl kann sich die Parteistellung einer Person aber aus Normen des Unionsrechts (auch aus nicht unmittelbar anwendbaren Richtlinien) ergeben, wenn aus diesen ein subjektiv-öffentliches Recht abgeleitet werden kann.<sup>16)</sup> Maßgeblich für die Identifikation eines subjektiv-öffentlichen Rechts ist nach hM der Schutzzweck der Norm.<sup>17)</sup> Ein subjektiv-öffentliches Recht liegt nach der Schutznormtheorie zusammengefasst dann vor, wenn eine Norm nicht ausschließlich dem Schutz der Allgemeinheit, sondern dem Schutz gewisser, im Speziellen betroffener Einzelner dient.<sup>18)</sup> Es besteht jedenfalls dann, wenn ein Einzelner durch einen Leistungsbescheid zu einem Tun, Unterlassen oder Dulden verpflichtet wird,<sup>19)</sup> oder wenn ein B Rechte beschränkt bzw belastende Feststellungen Gegenstand des B sind.<sup>20)</sup> An einem derartigen Verfahren ist „derjenige, gegen den eine Rechtsverwirklichung stattfinden soll [...]“, von dem die Behörde also insb annimmt, dass ihn eine Verpflichtung trifft [...] vermöge seines Rechts auf nur gesetzmäßige

Belastung [...] beteiligt“.<sup>21)</sup> Der VfGH hat auch sinngemäß ausgesprochen, dass bei Gestaltung eines Vertragsverhältnisses durch einen B, wenn etwa als Konsequenz der Nichtbefolgung einer Maßnahme ein bereits geschlossener Vertrag nichtig wird, „dadurch nicht nur die wirtschaftlichen Interessen des anderen Vertragspartners betroffen [seien], sondern [dies] auch dessen Rechtsstellung veränder[e]“.<sup>22)</sup> Nach Auffassung des VfGH greife der angefochtene B in einem derartigen Fall in verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte beider Vertragspartner ein.<sup>23)</sup> Auch der VwGH ging in der älteren Rsp von einem solch weitgehenden Verständnis aus: So erwuchs auch dem Mieter im Verfahren über die Erlassung eines Abbruchsbescheids ein subjektiv-öffentliches Recht und damit Parteistellung, weil der B dem Vermieter einen Kündigungsgrund verschaffte.<sup>24)</sup> In jüngeren E des VwGH wurde eine restriktivere Auffassung vertreten.<sup>25)</sup> Da, wie bereits in Pkt B.1. ausgeführt, ein wesentliches Regelungsziel der GasbinnenmarktRL darin liegt, die Rahmenbedingungen für den (wenn auch schrittweisen) Ausstieg aus fossilem Gas im Dienste der Klimaziele bis 2030 zu schaffen<sup>26)</sup> und die Netzstilllegung ohne Kündigungen nicht möglich ist, liegt die Wahrnehmung des Kündigungsrechts durch Verteilernetzbetreiber als Folge der Genehmigung des NSP nahe. Insofern könnte von einem Eingriff in subjektive Rechte der Netzkunden durch Genehmigung des NSP ausgegangen werden.

Verneint man – der restriktiveren VwGH-Rsp folgend – einen solchen Eingriff, ist uE unter Berücksichtigung der EuGH-Rsp zur Drittschutzwirkung in Verfahren über Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Netzwirtschaften von einer Parteistellung bestehender Netzkunden des stillzulegenden Verteilernetzes auszugehen: So sprach der EuGH iZm der E der zuständigen ungarischen Regulierungsbehörde über die Änderung von Vorschriften eines Netzkodex aus, dass die in Art 5 VO (EU) 1775/2005<sup>27)</sup> enthaltenen Grundsätze zusammengefasst so auszulegen seien, dass sie „Schutzmaßnahmen im Interesse der Nutzer, die Zugang zum Netz erhalten möchten, darstellen [würden] und

<sup>11)</sup> ErwGr 9 GasbinnenmarktRL.

<sup>12)</sup> Dies deckt sich mit den praktischen Erfahrungen der Gasnetzbetreiber, wonach gerade die fehlende Kündigungsmöglichkeit als Barriere für eine effiziente Gasnetzstilllegung gesehen wurde – vgl *Frontier Economics/Beur-le Rechtsanwältin/AIT*, Erforderliche Rahmenbedingungen für die Stilllegung von Teilen des Gasverteilernetzes – Bericht für das BMK (2024) 10 FN 6, [https://www.bmwet.gv.at/Services/Publicationen/publikationen-energie/stilllegung\\_gasverteilernetz.html](https://www.bmwet.gv.at/Services/Publicationen/publikationen-energie/stilllegung_gasverteilernetz.html) (abgerufen am 25. 7. 2025).

<sup>13)</sup> *Berka*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2021) Rz 1088.

<sup>14)</sup> Vgl beispielhaft VfGH 2. 12. 2022, V 137/2022-13.

<sup>15)</sup> Bundesgesetz, mit dem Neuregelungen auf dem Gebiet der Erdgaswirtschaft erlassen werden (Gaswirtschaftsgesetz 2011 – GWG 2011), BGBl I 2011/107 idF BGBl I 2024/74.

<sup>16)</sup> *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 8 Rz 8 (Stand 1. 1. 2014, rdbat) mwN.

<sup>17)</sup> *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 8 Rz 6 mwN.

<sup>18)</sup> Für mehrere *B. Raschauer*, Verwaltungsrecht<sup>6</sup> Rz 1093.

<sup>19)</sup> VwGH 24. 5. 2005, 2005/05/0014.

<sup>20)</sup> *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 8 Rz 6.

<sup>21)</sup> *Hengstschläger/Leeb*, AVG § 8 Rz 6.

<sup>22)</sup> VfSlg 18.308/2007, 18.829/2009; in diese Richtung auch VwSlg 2457 A/1952 iZm der Einräumung eines Kündigungsgrundes nach dem MietenG in der damaligen Fassung für den Vermieter aufgrund eines Abbruchsbescheids.

<sup>23)</sup> VfSlg 18.308/2007, 18.829/2009; VwSlg 2457 A/1952.

<sup>24)</sup> VwSlg 2457 A/1952, worauf *Pöschl* hinweist (*Pöschl*, Wirtschaftliche Interessen und subjektive Rechte, in FS N. Wimmer [2008] 495 [519]).

<sup>25)</sup> Vgl etwa VwGH 16. 6. 1992, 91/05/0234.

<sup>26)</sup> ErwGr 9 GasbinnenmarktRL.

<sup>27)</sup> VO (EG) 1775/2005, ABI L 2005/289, 1.

somit Rechte für diese begründen könn[t]en“.<sup>28)</sup> Nach dieser E seien bereits potenzielle Nutzer von Netzinfrastruktureinrichtungen in ihren Rechten betroffen. Ähnlich gelagert ist die dem Eisenbahnregulierungsrecht entstammende EuGH-E C-489/15.<sup>29)</sup> Demnach würden Entscheidungen der Regulierungsbehörde Rechtswirkungen für sämtliche Betroffene – sowohl für die jeweiligen Infrastrukturbetreiber wie auch für deren Nutzer – entfalten.<sup>30)</sup> Die E wahre „den effektiven Schutz der Rechte der Zugangsberechtigten“.<sup>31)</sup> Auch in EuGH C-55/06 geht der EuGH auf den „Rechtsschutz Dritter“ ein und betont, dass (auch) ein Begünstigter, der nicht Adressat einer Entscheidung ist, als „betroffene Partei“ anzusehen und damit auch als bloßer „Dritter“ rechtsschutzlegitimiert sei.<sup>32)</sup> Im Ergebnis kann aufgrund dieser Rsp, die zwar zu verschiedenen regulierten Sektoren erging, aber ob der gleich gelagerten Kernaussagen grds verallgemeinerungsfähig ist,<sup>33)</sup> davon ausgegangen werden, dass potenziellen und bestehenden Netzkunden im NSP-Genehmigungsverfahren Parteistellung einzuräumen wäre.

Auch in Art 79 Abs 8 GasbinnenmarktRL wird normiert, dass „[d]ie Mitgliedstaaten [sicherstellen], dass auf nationaler Ebene geeignete Mechanismen bestehen, in deren Rahmen eine von einer Entscheidung der Regulierungsbehörde betroffene Partei das Recht hat, bei einer von den beteiligten Parteien und Regierungen unabhängigen Stelle Beschwerde einzulegen“.

Insb unionsrechtliche Erwägungen sprechen im Ergebnis für die Parteistellung der Endkunden:

- ▶ Die GasbinnenmarktRL garantiert umfassende Endkundenrechte sowie Verbraucherschutz. Zudem bestimmt Art 79 Abs 8 GasbinnenmarktRL, dass die MS sicherzustellen haben, dass auf nationaler Ebene geeignete Mechanismen bestehen, wonach eine von einer Entscheidung der Regulierungsbehörde betroffene Partei das Recht hat, bei einer unabhängigen Stelle Beschwerde einzulegen. Die Betroffenen müssen somit das Recht haben, diese Entscheidung *effektiv zu bekämpfen*.
- ▶ Die GasbinnenmarktRL regelt zwar die Kündigung von Netzkunden nicht unmittelbar, im Licht des Zwecks der RL, der letztlich ua die Stilllegung von bestehenden Erdgasver-

teilernetzen vorsieht, kann allerdings von einem Eingriff in subjektive Rechte der Netzkunden ausgegangen werden.

- ▶ Insb die Rsp des EuGH zum Drittschutz in Verfahren betreffend Netzinfrastrukturmaßnahmen spricht für die Parteirechte der Endkunden, weil auf Basis dieser Rsp als Folge der NSP-Genehmigung eine Einschränkung des Rechts auf Netznutzung bzw Netzanschluss oder Netzzugang argumentiert werden könnte. Gegen eine allfällige Verletzung des Unionsrechts durch Normierung einer NSP-Genehmigungsentscheidung in V-Form könnte ein B-Verfahren mit Parteistellung der Netzkunden Abhilfe schaffen.
- ▶ Weiters kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch das Konsultationsverfahren des Art 57 Abs 2 lit d GasbinnenmarktRL den Endkunden ausreichender Rechtsschutz gewährt wird. Das Konsultationsverfahren ist keine effektive Beschwerde, zumal es im Rahmen des Konsultationsverfahrens zu keiner bekämpfbaren Entscheidung einer unabhängigen und unparteiischen Stelle kommt.

## Schlussstrich

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Verfahren über die Genehmigung von Netzstilllegungsplänen aus Rechtsschutzgründen als Bescheidverfahren ausgestaltet werden sollte, in dem auch die Endkunden Parteistellung haben sollten.

<sup>28)</sup> EuGH C-510/13, *E.ON Földgáz Trade Zrt*, ECLI:EU:C:2015:189, Rn 46.

<sup>29)</sup> EuGH C-489/15, *CTL Logistics GmbH/DB Netz AG*, ECLI:EU:C:2017:834.

<sup>30)</sup> EuGH C-489/15, *CTL Logistics GmbH/DB Netz AG*, ECLI:EU:C:2017:834, Rn 94.

<sup>31)</sup> *Gerstner*, EuGH: Verkehrsrecht: Überprüfung der Wegeentgelte im Eisenbahnverkehr von den ordentlichen Gerichten, EuZW 2018, 74 (79).

<sup>32)</sup> EuGH C-55/06, *Arcor AG & Co. KG*, ECLI:EU:C:2008:244.

<sup>33)</sup> *Schneider*, Rechtsschutz der Nutzer gegen Maßnahmen der Infrastrukturregulierung, insbesondere gegen die Festlegung von Infrastrukturnutzungsentgelten, in *Paulus* (Hrsg), Jahrbuch Regulierungsrecht 2021 (2021) 149 (158).

# Netzreserve neu – BVwG stärkt die Rechte der Bieter

**BEITRAG.** Im Rahmen des Engpassmanagements beschafft der Regelzonenführer die Netzreserve mittels Ausschreibungsverfahren gem § 23b EIWOG 2010. Nach der Auswahl der technisch geeignetsten Angebote durch den Regelzonenführer muss die Regulierungsbehörde die Auswahl mit Bescheid genehmigen. Das BVwG hat jüngst die Rechte der Netzreserveanbieter entscheidend gestärkt.<sup>1)</sup> **ecolex 2025/290**



Dr. **Paul Oberndorfer** ist Partner der BEURLE Rechtsanwälte GmbH & CO KG in Linz und auf Fragen des Energierechts spezialisiert.

**Erik Händlhuber**, LL.M. (WU), ist Rechtsanwalt der BEURLE Rechtsanwälte GmbH & CO KG in Linz und unter anderem auf verwaltungsgerichtliche Verfahren spezialisiert.

## A. Einführung

Um den sicheren Betrieb des Stromnetzes zu gewährleisten, setzen die Regelzonenführer verschiedene Maßnahmen des Engpassmanagements ein. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Netzreserve, die im Jahr 2020 durch eine Änderung des EIWOG 2010 gesetzlich verankert wurde.<sup>2)</sup>

Bei der Netzreserve handelt es sich um die Vorhaltung von zusätzlicher Erzeugungs- oder reduzierter Verbrauchsleistung

<sup>1)</sup> BVwG 18. 2. 2025, W606 2289109-1/13E (nicht rk). Die Autoren waren am Verfahren als Vertreter der Bf beteiligt.

<sup>2)</sup> Vgl BGBl I 2021/17; ErläutRV 471 BlgNR 27. GP 1.