

Rechtsgutachten "Zur Reichweite des § 1 EWG der RV 2268 Blg NR, 27. GP"

Die Möglichkeiten der österreichischen Bundesländer, verbindliche Regelungen zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen im Wohnbau zu erlassen. Zur Reichweite des § 1 EWG der RV 2268 Blg. NR, 27. GP

Von em.O.Univ.-Prof.Dr.Karl Weber, Universität Innsbruck, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre

A: Die Fragestellung

Die RV 2268 Blg. NR, 27. GP enthält ein – im Vergleich zum Vorgängerentwurf - wesentlich verschlanktes Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWG). Wesentlicher Inhalt ist das Verbot der Errichtung von Anlagen zur Wärmebereitstellung für neue Baulichkeiten, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden können. Ebenso unzulässig ist die Errichtung von Anlagen zum Anschluss an Fernwärme, die nicht qualitätsgesichert ist (§ 3 Abs 1). Von diesem Verbot ausgenommen sind dezentrale Anlagen, die für den Betrieb mit fossilen Brennstoffen geeignet sind und für zentrale Anlagen, die für den Betrieb mit gasförmigen fossilen Brennstoffen geeignet sind, sowie Anschlüsse an nicht qualitätsgesicherte Fernwärme, wenn für diese nach der vor Inkrafttreten des § 3 EWG geltenden Rechtslage keine Zulassung erforderlich war und das Rechtsgeschäft über den Erwerb der Anlage vor dem Inkrafttreten des EWG abgeschlossen war oder das Verfahren über die Zulassung vor Inkrafttreten des EWG eingeleitet wurde. In diesem Falle ist das Zulassungsverfahren nach der bisher geltenden Rechtslage durchzuführen (§ 3 Abs 2). Eine weitere Ausnahme besteht für bestimmte Eigenanlagen, die mit erneuerbarem Gas betrieben werden (§ 3 Abs 3).

Der ursprüngliche Plan, verbindliche Vorschriften über die – zeitlich gestaffelte - Stilllegung bestehender, mit fossilen Brennstoffen betriebener Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen zu erlassen wird mit dem neuen Entwurf aufgegeben.

§ 1 der RV 2268 enthält eine Kompetenzdeckungsklausel, die zum einen den Inhalt des EWG kompetenzrechtlich zu Gunsten des Bundes absichert und zum anderen die bisherige Kompetenzrechtslage für Vorschriften, die nicht mit denen des EWG in Widerspruch stehen, beibehält.

Im Zuge der Debatten um das (neue) EWG sind u.a. Fragen nach der Reichweite des § 1 aufgetaucht. Konkret wurde die Frage gestellt, ob die Länder nunmehr zur Erlassung von Regelungen, die den Ausstieg aus fossilen Energieträgern für bereits bestehende und noch funktionsfähige Heizungsanlagen und Anlagen zur Warmwasserbereitung verbindlich vorschreiben, zuständig sind. Damit sind die Reichweite und die damit verbundene kompetenzrechtliche Sperrwirkung des § 1 EWG angesprochen.

B: Die rechtliche Beurteilung

1. Die Reichweite der Landeskompetenzen

Eine Kompetenzdeckungsklausel sichert den Inhalt eines Bundesgesetzes kompetenzrechtlich ab. Jede Regelung dieses Bundesgesetzes wird bundesverfassungsrechtlich der Gesetzgebungshoheit des Bundes unterstellt. Dies gilt auch für die Novellierung dieses Gesetzes, soweit sie weiterhin auf denselben Regelungsgegenstand beschränkt bleiben. Neuerungen sind zwar im Rahmen der „intrasystematischen Entwicklungsfähigkeit“ des Kompetenzrechts für inhaltliche Adaptierungen des Regelungsgegenstandes zulässig, doch müssen diese Regelungen systematisch dem Gesetz zuzuordnen sein und dürfen keine neuen selbständigen Inhalte schaffen. Im Falle des § 1 EWG dürfte die zulässige intrasystematische Entwicklungsfähigkeit der Kompetenzdeckungsklausel vor allem technische Fragen betreffen.

Für alle, nicht im EWG enthaltenen Regelungsinhalte, wozu auch Stilllegungs-, Austausch- und Rückbauverpflichtungen von bestehenden Anlagen im Gebäudebestand zählen, gilt bei deren Neuschaffung die allgemeine Kompetenzverteilung der Bundesverfassung. Diese bleibt aber auch für die Schaffung gleichartiger Bestimmungen relevant, sofern diese Regelungen nicht im Widerspruch zu den Vorschriften des EWG stehen.

In diesem Zusammenhang muss besonders die Frage geklärt werden, wann ein unzulässiger „Widerspruch“ vorliegt. Ein Widerspruch liegt grundsätzlich dann vor, wenn

zwei zu vergleichende Regelungen entweder gegensätzliche Inhalte aufweisen oder auch sonst nicht miteinander vereinbar sind. Wenn eine Regelung etwas erlaubt, was eine andere verbietet, so liegt jedenfalls ein Widerspruch vor. Eine Regelung steht auch dann im Widerspruch zu einer anderen, wenn sie sie inhaltlich zurückdrängt oder unterläuft. Dies ist bei der Neuschaffung von Regelungen grundsätzlich insbesondere dann anzunehmen, wenn das Gesetz, dem die Widerspruchsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert ist, klar und deutlich zum Ausdruck bringt, dass es einen Gegenstand abschließend regelt. Ansonsten kann eine andere Gesetzgebungsautorität im Rahmen ihrer Zuständigkeit nicht geregelte Gegenstände eigenständig gesetzlich regeln.

Gegenüber früher vorgelegten Entwürfen enthält die RV zum EWG keine Bestimmungen mehr, die den verbindlichen Ausstieg aus fossilen Energieträgern beim Bestand der Heizungsanlagen im Gebäudebestand anordnen; vielmehr beschränkt sich das Verbot des § 3 lediglich auf die Errichtung von Anlagen in neuen Baulichkeiten. Nach der geltenden Kompetenzverteilung kommt dabei den Ländern die überwiegende Zuständigkeit zu (Art 10 Abs 1 Z 12 und Art 15 Abs 1 B-VG). Die Materialien zum EWG weisen lediglich auf den verstärkten Einsatz von Förderungen für den Umstieg auf Basis von klimafreundlichen Heizsystemen hin ohne diesen durch Vorgaben zu regeln.

Die RV zum EWG (neu) enthält weder eine Regelung noch einen Hinweis darauf, dass das Gesetz den Ausstieg aus fossilen Energieträgern für Heizungen und Warmwasseraufbereitungsanlagen abschließend regeln und verpflichtende Ausstiegsszenarien für Altanlagen ausschließen will. Solche Verpflichtungen für den Altbestand unterlaufen auch in keinster Weise die Ziele und Maßnahmen des EWG. Die Länder können daher – wie bisher – im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen das rechtliche Schicksal von solchen Heizungsaltanlagen regeln und können dabei auch verwaltungspolizeiliche Instrumente vorsehen. Durch die Neuformulierung des § 1 fallen die in den bisherigen Entwürfen vorgesehenen Stilllegungs- und Rückbauverpflichtungen für den Wohnbau in die Landeskompentenz. Darüber hinaus können die Länder auch eigene Regelungen für die Neuerrichtung von Heizungsanlagen erlassen, sofern diese nicht im Widerspruch zu § 3 stehen. Davon ausgenommen sind allerdings Regelungen über Warmwasseraufbereitungsanlagen.

Aufrecht bleibt auch die Landeszuständigkeit, die Verwendung von Gasherden für Kochzwecke im Wohnbau zu regeln bzw. diese zu verbieten.

Die Länder dürfen auch Förderungsmaßnahmen nach eigenen Vorstellungen setzen. Denn die Kompetenzneutralität der Privatwirtschaftsverwaltung (Art 17 B-VG) gilt auch in den Fällen, in denen Bundeskompetenzen durch Kompetenzdeckungsklauseln begründet werden.

Die Landeszuständigkeit bei solchen Regelungen ist allerdings durch § 2 EWG begrenzt. Die Länder sind an die Begriffsbestimmungen dieser Bestimmung gebunden. Sie dürfen keine Abweichungen von den in § 2 enthaltenen Begriffsbestimmungen vornehmen, was aber bei künftigen legislativen Vorhaben der Länder für den Ausstieg aus fossiler Energie für Heizungsanlagen im Wohnbereich wohl kaum Probleme bereiten dürfte. Begriffe, die in § 2 nicht enthalten sind, dürfen aber von den Ländern ohnehin nach eigener Anschauung definiert werden.

2. Verbleibende Bundeskompetenzen

Während durch § 1 der RV die Bundeskompetenz für alle neuen Anlagen zur Wärmebereitstellung begründet wird, bleibt für die Regelung des Altbestandes die schon bisher bestehende Kompetenzrechtslage weiterbestehen. Das bedeutet, dass die Länder in erster Linie für solche Anlagen im Wohnbau und in der Landwirtschaft, soweit hier keine gewerberechtliche Zuständigkeit besteht, zuständig sind.

Für Altanlagen in Betriebsanlagen, in Bahngebäuden, in Bodeneinrichtungen der Zivilluftfahrt (Flughäfen), für Heizungsanlagen in militärischen Gebäuden u.a. bleiben die Bundeszuständigkeiten im bisherigen Umfang weiterhin aufrecht.

Wie bisher fallen Warmwasserbereitungsanlagen in die Regelungskompetenz des Bundes.

3. Ergebnis

Wenn die RV zum EWG als Bundesgesetz erlassen wird, tritt eine Sperrwirkung für die Länder nur hinsichtlich der Errichtung von neuen Wärmebereitstellungsanlagen im Neubau ein. Neue Anlagen im Gebäudebestand sind davon nicht erfasst.

Kompetenzrechtlich bleiben die Länder wie bisher zur Regelung von Heizungsanlagen für den Wohnbau umfassend zuständig. Sie können daher auch Regelungen für den Altbestand solcher Anlagen treffen und den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen dafür auch verbindlich anordnen.

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie,
Radetzkystraße 2, 1030 Wien

Autor: em.O.Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Universität Innsbruck

Erstellung: 20.11.2023, Innsbruck

Wien, 2023