

# Rechtsgutachten

## Kompetenzrechtliche Überlegungen im Zusammenhang mit dem Verbot des Betriebs von Gasherden auf fossiler Basis

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

### 1. Sachverhalt und maßgebliche Rechtsfragen

1. Ein wesentliches Ziel des EWG ist der Ausstieg aus fossiler Energie für die Gewinnung von Raumwärme. Dazu soll ua ein Stilllegungs- und ein Umrüstungsgebot verwirklicht werden. Das EWG erfasst zwar die Heizungsanlagen, nicht jedoch die Gasherde, die ausschließlich für Kochzwecke in privaten Haushalten verwendet werden. Durch die Regelungen des EWG kann der Gasverbrauch in Gebäuden um ca 99% verringert werden. Der Gasverbrauch für Kochzwecke beträgt 0,7%, die Luftemissionen aus Gasherden sind minimal und ihre Reduktion ist auch kein Ziel des EWG.

Es ist aber gleichwohl notwendig zu verhindern, dass nur für diesen geringen Gasverbrauch für Kochzwecke die Gasanschlüsse (Leitungen) weiterhin bestehen bleiben:

2. Gasnetze weisen (wie auch andere Infrastrukturen) eine fixe Kostenstruktur auf. Das bedeutet, dass sich Wartungs-, Instandhaltungs- und Administrativarbeiten mit der Menge an Erdgas, das durch die Gasleitungen fließt, nur unwesentlich verändern. Bleiben daher auch nur einzelne Kochgasherde, verteilt im Versorgungsgebiet, in Verwendung, bedeutet dies, dass die Funktionsfähigkeit des Gasnetzes weiterhin unverändert sicherzustellen ist und damit die gleichen Kosten bei einer wesentlichen geringeren Abgabemenge anfallen. Solange nicht jeder Anschluss in einem Gebäude abgeklemmt wird, muss der Hausanschluss funktionsfähig erhalten werden. Solange nicht alle Hausanschlüsse an einem Leitungsstrang stillgelegt sind, kann der betreffende Sektor nicht außer Betrieb genommen werden. Somit würden trotz 99%iger Reduktion der Mengen weiterhin 100% der Kosten anfallen.

Zwar dürfte durch die mit den Maßnahmen des EWG verbundene Reduktion des Erdgasverbrauchs für Raumwärme und Warmwasser auch eine gewisse Reduktion des Kochgasverbrauchs zu erwarten sein, jedoch ist davon auszugehen, dass dies nicht im gleichen Umfang und nicht in der gleichen zeitlichen Abfolge stattfinden wird. Daher ist zu erwarten, dass Verteilernetzstränge trotz einer bis zu 99%-igen Gasmengenreduktion nicht stillgelegt oder für andere Zwecke (LWL-Anwendungen udgl) genutzt werden können, sondern für Gasherde zu Kochzwecken reserviert bleiben müssen. Damit bleibt aber die Gesamtkostenbelastung für ein Netz gleich hoch wie vorher. Das führt dazu, dass die als Netzgebühren auf die einzelnen Abnehmer (Zählpunkte) umgelegten Kosten nicht proportional reduziert werden können. Für die verbliebenen Kunden kommt es dadurch zu einer Vervielfachung der aktuellen Netztarife, was vielfältige negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Lage innerhalb der im Netz verbleibenden Abnehmer und auch für die volkswirtschaftliche Situation insgesamt haben wird. Die notwendigen konstanten Kosten bei einer gleichzeitig zu erwartenden unkoordinierter Ausdünnung der Kundenstruktur wird mit Sicherheit zu einer Verdoppelung der Netztarife ab dem Jahr 2035 für die verbleibenden Kunden auf der Ebene der Haushalte und der Industrie führen. Mit diesen Tarifsteigerungen wird es zwangsläufig zu einer weiteren Ausdünnung des Kundenstocks kommen, was wiederum zu einer weiteren Verdoppelung der Tarife bis 2040 führen wird. Für einen Haushalt würde dies eine Steigerung von € 250,- auf € 1.000,- bedeuten.

Hinzu kommt, dass nach neueren Studien Kochen mit Gas zu einer gesundheitsschädlichen Belastung der Innenraumluft führen kann.

Als geeignete gesetzliche Maßnahme gegen diese unerwünschten Effekte bietet sich ein Verbot der Nutzung von Gasherden für Kochzwecke in privaten Haushalten an.

3. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der kompetenzrechtlichen Zuordnung eines möglichen Verbots von Gasherden für Kochzwecke. Das Verbot soll sich nur auf das Verbot des Betriebs von Gasherden zu Kochzwecken innerhalb eines Gebäudes beziehen. Fragen der Stilllegung oder des Bestandes von Leitungen außerhalb der Gebäude sollen nicht Gegenstand der geplanten Regelungen sein. Der Frage, welche Gebietskörperschaft für die Erlassung solcher Verbote zuständig ist, soll in den folgenden Ausführungen nachgegangen werden.

## **2. Mögliche Zuordnungsmöglichkeiten zu Bundeskompetenzen**

### **1. Vorbemerkung**

1.1. Die vorliegenden kompetenzrechtlichen Überlegungen verzichten auf einen vertiefenden Anmerkungsapparat mit Belegen über das Versteinerungsmaterial und Judikatur – ein solcher kann für eine allenfalls gewünschte Endfassung nachgereicht werden. Auch können die hier eher thesenhaft vorgebrachten Überlegungen und Ergebnisse im Einzelnen vertieft und ausgebaut werden.

1.2. Die Überlegungen folgen den gängigen Interpretationsregeln der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, wie sie insb vom VfGH entwickelt und in jüngerer Zeit (zT etwas modifiziert) judiziert werden. Grundlage ist die in Art 15 Abs 1 B-VG enthaltene Systementscheidung, dass Bundeskompetenzen speziell bundesverfassungsrechtlich begründet sein müssen und es – mit Ausnahmen – keine versteinerungsfähigen Kompetenztatbestände der Länder gibt. Das bedeutet, dass es etwa keinen Kompetenztatbestand „Baurecht“ gibt, der historisch versteinert wäre. Die Landeskompetenz endet sohin dort, wo eine bundesverfassungsrechtlich begründete Bundeskompetenz besteht.

### **2. Der kompetenzrechtlich relevante Inhalt des Verbots des Betriebes von Gasherden zu Kochzwecken**

2.1. Nach der Judikatur des VfGH ist bei der kompetenzrechtlichen Zuordnung einer gesetzlichen Bestimmung auf ihren Inhalt, nicht auf den Zweck, die Zweckmäßigkeit oder die Effizienz der Maßnahme abzustellen. Diese Aspekte sind Thema der Grundrechtsprüfung oder der Prüfung der Übereinstimmung mit anderen Verfassungsnormen. Freilich kann ein Gesetzesinhalt nie gänzlich losgelöst vom Normzweck betrachtet werden, dieser darf aber – sieht man von den wenigen final interpretierten Kompetenzrechtsnormen ab – nie im Vordergrund stehen. Zwar darf der Gesetzgeber mit einer Regelung auch einem anderen Kompetenztatbestand zugehörige Ziele (mit)verfolgen, die Regelung darf aber nicht so umfassend in eine fremde Materie hineinwirken, dass sie zugleich als Regelung dieser fremden Materie gewertet werden muss (VfSlg 14597 mit Hinweisen auf die Vorjudikatur). Die Motive des Gesetzgebers treten daher hinter die inhaltliche (kompetenzrechtliche) Beurteilung des Gesetzes zurück (VfSlg 9750).

2.2. Gegenstand der kompetenzrechtlichen Betrachtung ist das Verbot der Installation und des (Weiter-)Betriebs von funktionsfähigen Gasherden zu Kochzwecken. Bedenkt man, dass durch die Umsetzung der Maßnahmen des EWG 99% des Gasverbrauchs in einem Gebäude entfallen, so ist das Verbot auch sachlich gerechtfertigt (siehe oben I. 2.) (Auf den Betrieb von Gasherden oder Kochern mit mobilen mit fossilem Gas gefüllten Feuerungsanlagen (Kartuschen) wird hier nicht näher eingegangen.)

Dieses Verbot hat keinen direkten klimaschutzrechtlichen Zweck, denn die dadurch bewirkte Reduktion von Treibhausgasen bewegt sich im Mikrobereich und das Verbot wäre aus Klimaschutzgründen allein auch kaum nötig. Mit diesem Verbot können aber unverhältnismäßige Wartungs- und Kontrollkosten vermieden, Umgehungsmöglichkeiten verhindert und der Ausbau der Fernwärmeleitungen auch in dichtbesiedelten Ballungsräumen besser gewährleistet werden. Hinzu kommt, wenn auch nicht prioritär, der speziell innenraumbezogene Gesundheitsschutz, der eine Zurückdrängung des Kochens mit Gas nahelegt.

### **3. Die Unterstellung des Verbots unter die Kompetenzdeckungsklausel des § 1 EWG**

3.1. § 1 EWG bezieht sich zweifelsfrei auf den Regelungsgegenstand „Raumwärme“ und „Warmwasserbereitung“. Gasherde für Kochzwecke erzeugen zwar auch Wärme, die in der Küche spürbar ist und sind auch zum Kochen von Wasser geeignet, ihr primärer Zweck ist aber die Zubereitung warmer Mahlzeiten. Dies ist aber sicher nicht der Regelungsgegenstand des EWG. Denn bei solchen Herden ist die Wärmeerzeugung ein reiner Nebeneffekt. Auch wird im gesamten Gesetz weder direkt noch indirekt auf Kochherde Bezug genommen. Ein solches Verbot kann sich sohin nicht auf die in § 1 EWG begründete Bundeskompetenz stützen.

3.2. Angesichts der unterschiedlichen Regelungsinhalte und –ziele ist dieses Verbot auch nicht mit der „intrasystematischen Entwicklungsfähigkeit“ einer verfassungsrechtlichen Kompetenznorm als Bundeskompetenz gem § 1 EWG argumentierbar. Denn Kochherde und Heizungsanlagen für Raumwärme und Warmwasserbereitung sind dafür zu unterschiedlich.

### **4. Die Luftreinhaltekompetenzen von Bund und Ländern**

4.1. Mit der B-VG-Novelle 1988 wurde dem Bund eine umfangreiche Zuständigkeit im Bereich der Luftreinhaltung eingeräumt. Nur für Heizungsanlagen verblieben den Ländern

Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten, wobei auch diese auf jene Zuständigkeiten beschränkt bleiben, die ihnen bereits vor Inkrafttreten der B-VG –Novelle 1988 zugekommen waren. Diese Zuständigkeit erfasst sohin das Luftreinhalterecht bezüglich der Heizungsanlagen in privaten Haushalten, nicht aber von Betriebsanlagen, Eisenbahngebäuden etc, wo bereits vor 1988 das Luftreinhalterecht in die Bundeskompetenz fiel. Diese Landeszuständigkeiten sind durch das EWG durchbrochen, sodass nur mehr außerhalb der Kompetenzdeckungsklausel des EWG weiterhin von einer Landeszuständigkeit für Heizungsanlagen auszugehen ist. Auf diesbezügliche Abgrenzungsfragen braucht hier aber nicht näher eingegangen werden, da ein Betriebsverbot für Gasherde für Kochzwecke zweifelsfrei keine Maßnahme der Luftreinhaltung darstellt. Auch ist ein Gasherde für Kochzwecke keine Heizungsanlage iS dieser Kompetenzbestimmung. Eine Unterstellung dieses Verbots unter den Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG kommt daher nicht in Betracht.

## **5. Das Gesundheitswesen (Art 10 Abs 1 Z 12 B-BVG)**

5.1. Dieser Kompetenztatbestand erfasst in erster Linie Maßnahmen der Volksgesundheit, des Berufsrechts des Gesundheitspersonals, des Lebensmittelrechts uva. Die Judikatur des VfGH hat in sehr kasuistischer Weise vielfältige Abgrenzungen zu anderen Kompetenztatbeständen vorgenommen. Der genaue Umfang dieses Kompetenztatbestandes ist immer noch nicht exakt bestimmbar, die Judikatur lässt nach wie vor einige Abgrenzungsfragen offen.

5.2. Zur Verwendung von Gas in Haushalten als gesundheitliches Risiko gibt es bis heute keine wirklich eindeutigen gesicherten wissenschaftlichen Ergebnisse und auch keine auch nur ansatzweise verwertbare Judikatur. Mit Gesundheitsfragen im (privaten) Haushalt befassen sich lediglich zwei höchstgerichtliche Urteile:

In VfSlg 7582/1975 stellte der VfGH fest, dass Maßnahmen zur Verhinderung der Übertragung von Infektionskrankheiten durch Tiere (wozu auch polizeiliche Aufträge zur Reinigung, Entrümpelung, Entwesung und Desinfektion von Wohnräumen gehören) keine Angelegenheiten der Baupolizei, sondern des Gesundheitswesens sind. Die Argumentation des VfGH baut zwar auf einer (verfehlten) Versteinerung von Landeskompetenzen auf, zeigt aber, dass der VfGH den geltenden Bestand des Baurechts im Versteinerungszeitpunkt für relevant für die kompetenzrechtliche Abgrenzung des Baurechts (Art 15 Abs 1 B-VG) vom Gesundheitswesen erachtet.

Im Erk 2011/11/0084 vom 6. 7. 2004 ordnete der VwGH eine Maßnahme, die auf § 9 der Wiener ReinhalteVO gestützt wurde (Entrümpelung einer gesundheitsgefährdenden völlig verdreckten Wohnung) dem Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ des Bundes zu.

5.3. Die beiden Fälle sind mit dem Verbot der Benützung von Gasherden für Kochzwecke aber nicht vergleichbar. Dies insbesondere deshalb, weil im vorliegenden Fall die gesundheitlichen Aspekte nur einen (kleinen) Nebenaspekt der geplanten Regelung darstellen („Darüber- hinaus-Argument“). Zudem kann sich dieses Argument zwar auf einzelne wissenschaftliche Studien nicht aber auf einen gesicherten Stand der Wissenschaft stützen. Daher scheidet eine Unterstellung des Verbots unter Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG aus.

## **6. Ernährungswesen 8Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG**

Dieser Kompetenztatbestand erfasst das Produktrecht, wobei die Überwachung der Lebensmittel unter sanitären Gesichtspunkten in Konkurrenz zum Gesundheitswesen steht. Auch Regelungen über die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln fallen unter diesen Kompetenztatbestand. Davon nicht erfasst sind die Methoden des Kochens (Elektro-, Holz-, Gasöfen). Weder aus der Judikatur noch aus der Literatur lassen sich dafür Hinweise ableiten. Eine kursorische Untersuchung des bundesrechtlichen Materials zum Versteinerungszeitpunkt ergibt keinen Hinweis auf eine vergleichbare bundesrechtliche Regelung.

## **7. Zwischenergebnis**

Das geplante Verbot der Verwendung von Gasherden zu Kochzwecken in privaten Haushalten kann keiner Bundeskompetenz unterstellt werden. Dieses Verbot ist auch von der Kompetenzdeckungsklausel des § 1 EWG nicht erfasst, da sich diese ausschließlich auf die Raumwärme bezieht.

## **3. Landeskompetenzen**

### **1. Der Inhalt des Art 15 Abs 1 B-VG**

1.1. Art 15 Abs 1 B-VG belässt den Ländern alle Staatsaufgaben, die nicht ausdrücklich durch bundesverfassungsrechtliche Anordnung dem Bund zugewiesen sind. Das bedeutet,

dass die Landeskompetenzen nur in den Fällen, in denen dies ausdrücklich angeordnet ist, als inhaltlich abgegrenzte „Materien“ ausgestaltet sind (zB Art 10 Abs 1 Z 6, 8, 10, 12, 13 ua). Gleichwohl haben sich durch die Rechtsentwicklung typische „Landesmaterien“ herausgebildet (zB Bau- und Raumordnungsrecht, Jagdrecht, Naturschutzrecht etc), die aber kompetenzrechtlich keine versteinierungsfähigen Inhalte, die vom Gesetzgeber nicht erweiter- und modifizierbar wären, aufweisen.

1.2. Der VfGH hat aber in einzelnen Fällen auch Landeskompetenzen versteinert. Im bereits oben (II. 5.) zitierten Erk zum Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ hat der VfGH eine landesrechtliche Regelung mit Hinweis auf fehlende gleichartige baurechtliche Bestimmungen im Versteinerungszeitpunkt als verfassungswidrig aufgehoben. Abgesehen davon, dass diese problematische Judikatur schon seit Jahrzehnten nicht mehr fortgesetzt wurde, ist eine solche im vorliegenden Fall nicht zu befürchten, da ein gesundheitsrechtlicher Bezug zum geplanten Verbot so marginal ist, dass er kompetenzrechtlich wohl nicht ins Gewicht fällt.

1.3 Ob eine gesetzliche Regelung in einer „Landesmaterie“ enthalten ist oder nicht, ist kompetenzrechtlich irrelevant, da ausschließlich zu prüfen ist, ob diese zum Versteinerungszeitpunkt als bundesgesetzliche Regelung hätte erlassen werden dürfen oder nicht. Wenn nicht, kommt die Landeskompetenz zum Tragen, mag die Regelung auch systematisch in keine „Materie“ passen (in diesem Sinne etwa VfSlg 10.831/1986 – Energiesparstandards).

## **2. Mögliche Anknüpfungen an Landesrecht**

Anknüpfungspunkte könnten im Baurecht und im Gasrecht der Länder gesucht werden.

2.1. Da nur ein Benützungsverbot für Gasherde für Kochzwecke verfügt werden soll, handelt es sich dabei wohl um keine baurechtlich relevante Maßnahme, die nach den österreichischen Bauordnungen durchwegs anzeige- bzw bewilligungspflichtig wäre.

2.2. Die Gasgesetze bzw Gassicherheitsgesetze der Länder regeln ua die Verwendung gasförmiger Brennstoffe sowie die Herstellung und Erhaltung des Leitungssystems für Gasgeräte, die nicht einer Bundeskompetenz unterliegen (insb im Gewerbe, in der Industrie, in Eisenbahngebäuden, in militärischen Anlagen, in Bundestheatern ua). Kein Indiz für eine Bundeskompetenz ist das GWG (Gaswirtschaftsgesetz). Dieses regelt die bundesweite Gasversorgung und andere gesamtwirtschaftliche Aspekte der Gasversorgung und Versorgungssicherheit, insb die Gasverteilungsnetze sowie deren

Kontrolle. Fragen der individuellen Gasanschlüsse und die Zulässigkeit der Verwendung von Kleingeräten sind in diesem Gesetz überhaupt nicht geregelt. Zwar hat das Verbot von Gasherden für Kochzwecke mittelbare Auswirkungen auf die Systemnutzungstarife, was freilich als mittelbare Auswirkung kompetenzrechtlich irrelevant ist. Das Verbot ist zweifelsfrei keine Maßnahme der österreichischen Gaswirtschaft.

Der VfGH hat die Zuständigkeit der Länder für die Regelung der Gasgeräte in privaten Haushalten ab dem Hausanschluss schon 1963 bestätigt (VfSlg 4349/1963). In Ausübung dieser Zuständigkeit haben die Länder die 15a-B-VG-Vereinbarung über das Inverkehrbringen von Kleinferuerungen und die Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken (2013) erlassen. Darin sind Regelungen über Zulassung, den Betrieb und die zulässigen Brennstoffe enthalten. Ein Verbot der Benützung von Gasherden zu Kochzwecken könnte systematisch und inhaltlich in diese landesgesetzlichen Regelungen eingepasst werden.

#### **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: 02.02.2023, Innsbruck

Wien, 2023