

Übungsfall zu Einheit 2

Ausgangsfall

Die EU beschließt in einer Verordnung, dass ab dem Jahre 2026 alle in der EU eingebauten Stromzähler den näher definierten Standard „TS-2“ aufweisen müssen. Sog. intelligente Stromzähler mit diesem Standard verbessern die Möglichkeit, den Stromverbrauch je nach Stromangebot und Netzauslastung zu beeinflussen, etwa durch angebotsabhängige Preisgestaltungen. Sie können insoweit einen Beitrag zu einer erfolgreichen Energiewende leisten und die effiziente Nutzung des Stroms aus erneuerbaren Energieträgern wie Windkraft und Photovoltaik fördern. Durch die einheitliche Standardsetzung will die EU Handelshemmnisse abbauen und den Wettbewerb für den Absatz von Stromzählern fördern. Bisher werden in den 27 Mitgliedstaaten der EU Stromzähler mit zahlreichen unterschiedlichen Standards eingebaut. Dadurch ist der Vertrieb von in einem anderen Mitgliedstaat produzierten und verwendeten Stromzählern erheblich erschwert.

Die S-GmbH, die in Deutschland Stromzähler mit dem bisher in Deutschland üblichen Standard „DS-10“ herstellt, ist empört. Ihre Stromzähler funktionierten technisch einwandfrei und eine Umstellung der Produktion auf den Standard „TS-2“ wäre mit erheblichem Aufwand verbunden. Zudem seien über den deutschen Standard bereits variable Tarifgestaltungen möglich. Dass dies in anderen Mitgliedstaaten nicht der Fall sei, könne ihr doch nicht zum Nachteil gereichen. Die S-GmbH hält das Vorgehen der Union für kompetenzwidrig. Zu Recht?

Zusatzfrage

Die A-Fraktion im Europäischen Parlament tritt für Klimaschutz und eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energien ein. Sie beklagt eine nur zögerliche Verwirklichung der Energiewende. Die Kommission möchte aber ihren Fokus derzeit vor allem auf eine Stärkung der europäischen Wirtschaft und Industrie legen und weitere Erhöhungen der Strompreise vermeiden. Die A-Fraktion beschließt daher, selbst tätig zu werden, und bringt im Europäischen Parlament einen Entwurf für die oben genannte Verordnung ein. Das Europäische Parlament stimmt dem Entwurf mehrheitlich zu und auch der Rat der Europäischen Union erteilt seine Zustimmung.

Vor der abschließenden Ausfertigung fragt sich die Präsidentin des Europäischen Parlaments, ob die Verordnung ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Nehmen Sie Stellung.

Lösungshinweise

Ausgangsfall

Das Vorgehen der Union ist kompetenzgemäß, wenn es auf einer hinreichenden Kompetenzgrundlage beruht und die Kompetenzausübungsschranken beachtet wurden.

A. Kompetenzbegründung

I. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

Im Ausgangspunkt gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung: die EU darf nur tätig werden, wenn und soweit ihr die Mitgliedstaaten Kompetenzen übertragen haben, Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EUV. Grundsätzlich verbleiben damit alle Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten, es sei denn der EU ist primärrechtlich eine Kompetenz übertragen. Fraglich ist, ob eine solche Kompetenzgrundlage hier besteht.

II. Zuständigkeit für den Politikbereich

Für die Ermittlung einer Kompetenzgrundlage sind Ziel und Inhalt der Maßnahme zu berücksichtigen. Vorliegend verfolgt die EU mit der Standardisierung das Ziel, durch den Abbau von Handelshemmnissen die Verbreitung intelligenter Stromzähler zu fördern und damit zum Gelingen der Energiewende – hin zu einer stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien – beizutragen. In Betracht kommen daher die Kompetenz aus Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV, die Kompetenz aus Art. 192 Abs. 1 AEUV und die Harmonisierungskompetenz des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV.

1. Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV

Auf Grundlage der Kompetenz des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat die zur Erreichung der Ziele des Art. 194 Abs. 1 AEUV erforderlichen Maßnahmen erlassen.

Hier könnte die Standardisierung zunächst der „Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes“ gemäß Art. 194 Abs. 1 lit. a AEUV dienen. In Abgrenzung zu den weiteren Titeln des Art. 194 Abs. 1 AEUV, insbesondere Art. 194 Abs. 1 lit. b AEUV, geht es insoweit nicht um die Sicherstellung der Energieversorgung, sondern um die Herstellung eines möglichst freien Wettbewerbs bei Netzbetreibern und Energieversorgern. (Zumindest) Auf Grundlage des vorliegenden Sachverhalts ist nicht ersichtlich, dass sich die Verwendung unterschiedlicher Stromzähler negativ auf die Möglichkeit auswirkt, in einem wettbewerblichen Umfeld Leistungen auf dem Energie- bzw. Strommarkt anzubieten. Umgekehrt leistet, soweit ersichtlich, die breitere Verwendung intelligenter Stromzähler keinen unmittelbaren Beitrag zur Funktion des europäischen Energiemarktes.

In Betracht kommt aber, dass intelligente Stromzähler zur Förderung der „Energieeffizienz und Einsparung von Energie“ gemäß Art. 194 Abs. 1 lit. c Var. 1 AEUV beitragen. Derlei Stromzähler ermöglichen es, den Stromverbrauch abhängig vom Stromangebot zu beeinflussen. So können über die Preisgestaltung Anreize für Kundinnen und Kunden geschaffen werden, gerade bei einem hohen Stromangebot Energie zu verbrauchen. Damit kann insbesondere der Strom aus regenerativen Quellen wie Windkraft- und Photovoltaikanlagen, die abhängig von natürlichen Gegebenheiten im Tagesverlauf in unterschiedlicher Menge Strom produzieren, umfassender genutzt werden. Intelligente Stromzähler ermöglichen somit zwar keine Steigerung der Energieeffizienz durch die verbesserte Nutzung von Energie durch verbrauchsärmere Geräte, Anlagen etc. Sie können aber in der Gesamtbetrachtung eine bessere Auslastung und Nutzung des produzierten Stromangebots bewirken, gerade auch der in Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV

ebenfalls genannten erneuerbaren Energien. Damit bietet hier Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV i.V.m. Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV eine taugliche Kompetenzgrundlage.

2. Art. 192 Abs. 1 AEUV

Gemäß Art. 192 Abs. 1 AEUV kann die EU Maßnahmen zur Erreichung der Umweltschutzziele des Art. 191 Abs. 1 AEUV ergreifen. Fraglich ist, ob Art. 194 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 194 Abs. 1 lit. c AEUV und Art. 192 Abs. 1 AEUV im Verhältnis der Spezialität stehen, sodass für Maßnahmen mit Bezug zur Energieeffizienz ein Rückgriff auf die Kompetenzgrundlage für Umweltschutzmaßnahmen von vornherein ausscheidet. Der Wortlaut des Art. 194 Abs. 2 AEUV sieht insoweit vor, dass diese Kompetenzgrundlage „unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge“ Anwendung findet. Dies legt ein Verständnis nahe, nach dem Art. 194 Abs. 2 AEUV grundsätzlich „zusätzlich“ neben andere, überschneidende Kompetenzgrundlagen tritt. Es spricht somit mehr dafür, zunächst beide Kompetenzgrundlagen nebeneinander in „Idealkonkurrenz“ anzuwenden und sodann auf den Schwerpunkt abzustellen.

Fraglich ist somit hier, ob die Standardisierung für Stromzähler eine Maßnahme zur Erreichung der in Art. 191 Abs. 1 AEUV genannten Ziele darstellt. Der Einsatz intelligenter Stromzähler ermöglicht, den Stromverbrauch auf die Stromverfügbarkeit und Netzauslastung abzustimmen. Dadurch können gerade erneuerbare Energien, die regelmäßig keine oder nur geringe CO₂-Emissionen erzeugen, effizienter genutzt werden. Dies dürfte die Rentabilität und damit den Ausbau erneuerbarer Energien fördern. Intelligente Stromzähler leisten somit mittelbar einen Beitrag zum Klimaschutz. Dieser ist auch Teil der umweltpolitischen Ziele der EU gemäß Art. 191 Abs. 1 AEUV. Auch Art. 192 Abs. 1 AEUV bildet somit hier eine taugliche Kompetenzgrundlage.

3. Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV

Hier könnte zudem Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV eine hinreichende Kompetenzgrundlage darstellen. Dieser Kompetenztitel umfasst den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

Dafür müssten die Voraussetzungen des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV vorliegen. Erforderlich ist insofern, dass Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen oder zu erwarten sind, die geeignet sind, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen und sich auf diese Weise unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. Dabei ist auch die betroffene Ware in den Blick zu nehmen: je größer das Handelsvolumen zwischen den Mitgliedstaaten ist und je stärker dieser Handel ohne ein Einschreiten erschwert werden würde, umso eher kann die Union Angleichungen vornehmen. Bei Stromzählern handelt es sich um Produkte, die in jeder Wohnung, in jedem Betrieb etc. eingebaut sind und daher in großem Umfang gehandelt werden. Sie haben daher eine gesteigerte Marktrelevanz. Die unterschiedlichen Standards lassen es nicht zu, dass die für einen mitgliedstaatlichen Markt produzierten Stromzähler ohne weiteres auch in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden können. Vielmehr ist eine entsprechende Ausdifferenzierung sowohl in der Produktion als auch des Produktportfolios im Vertrieb erforderlich. Ein Zugang zum Markt eines anderen Mitgliedstaats ist nur möglich, soweit Stromzähler für den Standard dieses Marktes feilgeboten werden, woraus regelmäßig entsprechende zusätzliche Kosten resultieren. Die unterschiedlichen Standards erschweren den freien Warenverkehr in einem Binnenmarkt, der sich als „Raum ohne Binnengrenzen“ (Art. 26 Abs. 2 AEUV) versteht, somit erheblich. Eine Angleichung der Rechtsvorschriften vermag dem entgegenzuwirken, Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV ist eine taugliche Kompetenzgrundlage.

4. Abgrenzung bei mehreren Kompetenzgrundlagen

Hier kommen somit zunächst mehrere Kompetenzgrundlagen in Betracht. Bei der Abgrenzung zwischen mehreren Kompetenzgrundlagen ist grundsätzlich auf den Schwerpunkt der Maßnahme abzustellen. Nur wenn mehrere Ziele

in gleicher Weise verfolgt werden und insoweit keine unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren vorgesehen sind, ist ein europäischer Rechtsakt auf mehrere Kompetenzgrundlagen zu stützen.

Fraglich ist somit, ob die Maßnahme der Standardisierung von Stromzählern schwerpunktmäßig dem Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) oder aber der Energieeffizienz und damit mittelbar dem Klimaschutz (Art. 192, 194 AEUV) dienen soll. Hier will die EU einen einheitlichen Standard schaffen, um zuvörderst Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Daraus soll ein europäischer Wettbewerb im Bereich intelligenter Stromzähler entstehen, der tendenziell die Preise senkt und den Handel fördert. Dabei wird zugleich ein Beitrag zum Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes, das als Querschnittsaufgabe (Art. 11 AEUV) stets zu berücksichtigen ist, geleistet. Darüber hinausgehend dürfte die Stärkung erneuerbarer Energien durchaus einen Anlass für die Unionsregelung bieten. Allerdings ist der Bezug insofern mittelbar, als aus der Angleichung nur die Möglichkeit erwächst, dass – über entsprechende Tarife – ein verändertes Nutzungsverhalten beim Stromverbrauch erreicht werden kann. Erst daraus könnte dann ein positiver Effekt auf den Ausbau regenerativer Energien folgen. Es spricht somit mehr dafür, dass die Verbesserung der Energieeffizienz hier hinter dem Primärziel der binnenmarktfördernden Harmonisierung zurücktritt. Somit ist im Ergebnis die Harmonisierungskompetenz des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage heranzuziehen.

III. Zuordnung zu einer Zuständigkeitskategorie

Die Binnenmarktkompetenz aus Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV ist gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a AEUV eine geteilte Zuständigkeit. Sofern und soweit die Union gesetzgeberisch tätig geworden ist, wird die mitgliedstaatliche Kompetenz verdrängt, vgl. Art. 2 Abs. 2 AEUV.

B. Kompetenzausübung

Näher zu prüfen ist, ob die EU beim Erlass der Verordnungsnorm, die eine Standardisierung vorsieht, auch die Kompetenzausübungsschranken berücksichtigt hat. Für geteilte Zuständigkeiten sind insofern der Subsidiaritäts- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen.

I. Subsidiaritätsgrundsatz

Der Unionsgesetzgeber darf im Bereich geteilter Zuständigkeiten gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 UAbs. 1 EUV nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der Maßnahme von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können (Negativkriterium), sondern auf Unions-ebene besser zu verwirklichen sind (Positivkriterium).

Es ist vorliegend nicht erkennbar, dass das Ziel der Handelserleichterung für Stromzähler auf mitgliedstaatlicher Ebene ausreichend zu erreichen wäre. Vielmehr haben sich in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Standards herausgebildet, die zu einer besonderen Zersplitterung des Marktes geführt haben. Das Ziel der Maßnahme müsste überdies durch die EU besser zu verwirklichen sein. Ansätze einer mitgliedstaatlichen Absprache über eine einheitliche Verwendung sind hier nicht erkennbar, sie wären überdies sehr aufwendig. Eine einheitliche Vorgabe der EU ermöglicht demgegenüber, dass in allen Mitgliedstaaten der EU ab demselben Zeitpunkt eine einheitliche Regelung gilt. Damit werden Wettbewerbsverzerrungen vermieden. Der Subsidiaritätsgrundsatz ist gewahrt.

II. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die Verordnung müsste auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 UAbs. 1 EUV Rechnung tragen. Danach dürfen Maßnahmen der Union formal und inhaltlich nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Bezugspunkt dieser Kompetenzausübungsschranke ist dabei die

Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten. Unionale Maßnahmen dürfen den mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum mithin nicht übermäßig beschränken.

1. Verhältnismäßigkeit der Form

Im Hinblick auf die Form hat die Union grundsätzlich diejenige Rechtsform zu wählen, die unter Berücksichtigung der Ziele der Maßnahme in geringstem Maße in die mitgliedstaatliche Autonomie eingreift. Hier wurde die Regelung durch eine Verordnung getroffen. Diese ist gemäß Art. 288 UAbs. 2 AEUV von allgemeiner und unmittelbarer Geltung sowie in allen Teilen verbindlich. Sie greift damit weiter in die mitgliedstaatliche Autonomie ein als eine nur hinsichtlich ihres Ziels verbindliche Richtlinie. Dies kann allerdings nicht allein zu einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes führen, anderenfalls wäre die Differenzierung zwischen den Handlungsformen obsolet. Vielmehr ist das Ziel der Maßnahme in den Blick zu nehmen. Die EU verfolgt hier das Ziel, einen einheitlichen Standard für Stromzähler zu schaffen und damit einen möglichst umfassenden Wettbewerb zu ermöglichen. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn keine Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume eingeräumt hätte, wäre somit zur Zielerreichung nicht geeignet, weil sie eine Zersplitterung sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht innerhalb der EU nicht effektiv verhindern kann. Somit ist die Verwendung einer Verordnung als Rechtsform hier verhältnismäßig.

2. Verhältnismäßigkeit des Inhalts

Auch ihrem Inhalt nach müsste die getroffene Maßnahme – im Hinblick auf die Autonomie der Mitgliedstaaten – verhältnismäßig sein.

a) Eignung

Die Verordnung müsste zur Zielerreichung geeignet sein. Dies wäre zu verneinen, wenn sie erkennbar nicht zu einer Verwirklichung des Binnenmarkts innerhalb der EU beitragen kann. Durch die Schaffung eines einheitlichen Standards wird allerdings bewirkt, dass in allen Mitgliedstaaten Stromzähler desselben Standards eingebaut werden. Stellt sich eine Produktion entsprechend ein, wird somit ein Handel und Vertrieb in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich erleichtert. Die Maßnahme ist daher geeignet.

b) Erforderlichkeit

Ein milderes Mittel läge hier daran, weiterhin verschiedene Standards zuzulassen. Dies aber wäre zur Zielerreichung nicht gleichermaßen geeignet.

c) Angemessenheit

Das verfolgte Ziel müsste zur Einschränkung der mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume in einem angemessenen Verhältnis stehen. Hier folgt aus der EU-seitigen Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten keine eigenen Standards mehr festlegen können, auch wenn diese etwa für die Sicherstellung intelligenten Stromverbrauchs ebenso geeignet sind. Sie können damit insbesondere nicht dafür sorgen, dass heimische Produzenten (wie die S-GmbH) an etablierten Produktionsstandards festhalten können. Dem gegenüber stehen die erheblichen Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten, die derzeit sehr unterschiedliche Standardisierungen verwenden. Zudem fördert der einheitliche Standard auch den Umweltschutz und begünstigt maßgeblich den Fortschritt der Energiewende. In Ansehung der widerstreitenden Interessen ist die Maßnahme daher auch angemessen.

C. Ergebnis

Die Verordnung ist kompetenzgemäß erlassen worden.

Zusatzfrage

Die Verordnung ist ordnungsgemäß zustande gekommen, wenn die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren gewahrt wurden. Für Verordnungen, die auf der Kompetenzgrundlage des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV beruhen, ist ein sog. ordentliches Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, dessen Ablauf in Art. 294 AEUV näher geregelt ist.

A. Beginn des Gesetzgebungsverfahrens: Initiativrecht der Kommission

Hier hat die A-Fraktion den Gesetzentwurf in das Europäische Parlament eingebracht hat und damit das Parlament das Gesetzgebungsverfahren angestoßen hat. Fraglich ist, ob eine solche Initiative „aus der Mitte des Parlaments“ (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG) zulässig ist. Gemäß Art. 294 Abs. 2 AEUV und Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV hat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren allein die Kommission das Recht, einen Vorschlag einzubringen. Die Kommission hat mithin ein Initiativmonopol, weitere Initiativberechtigte sehen die Europäischen Verträge nicht vor. Mithin liegt keine ordnungsgemäße Gesetzesinitiative vor.

B. Konkludente Rezeption der Kommission

Die Kommission hat nach Beginn des Gesetzgebungsverfahrens nicht interveniert. Fraglich ist, ob darin eine konkludente „Einwilligung“ in dem Sinne liegen könnte, dass sich die Kommission den Vorschlag der Fraktion zu eigen macht. An eine solche Möglichkeit sind hohe Anforderungen zu stellen. Insoweit ist zum einen zu bedenken, dass – anders als das Europäische Parlament und der Rat der EU – die Kommission ein genuin supranationales Organ ist. Ihr umfassendes und exklusives Initiativmonopol sichert maßgeblich die Berücksichtigung der „allgemeinen Interessen der Union“ (Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV) im Gesetzgebungsverfahren. Zum anderen betont Art. 13 Abs. 2 EUV, dass die Organe jeweils nur nach Maßgabe der vertraglich bestimmten Befugnisse und nach den festgelegten Verfahren handeln. Die Vorschriften des Art. 294 AEUV sehen vor, dass sich die Kommission mit Änderungen, die sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ergeben, einverstanden erklären kann (vgl. Art. 294 Abs. 6 S. 2, Abs. 7 lit. c AEUV). Eine spätere „Einverleibung“ der Kommission einer anderweitig eingebrachten Gesetzesinitiative ist demgegenüber nicht vorgesehen. Entscheidend gegen die Möglichkeit einer nachträglichen Billigung einer Gesetzesinitiative aus dem Europäischen Parlament spricht darüber hinaus das indirekte Initiativrecht des Europäischen Parlaments aus Art. 225 S. 1 AEUV, das gerade einen Weg bietet, um die Kommission aus dem Parlament heraus zur Initiative anzuhalten. Die Kommission kann sich somit nicht, erst recht nicht durch bloßes Nichtstun, den Vorschlag zu eigen machen. Die Formvorschrift des Art. 294 Abs. 2 AEUV wurde verletzt.

C. Ergebnis

Die Verordnung ist nicht ordnungsgemäß zustande gekommen.