

Stellungnahme
zur Gesetzgebungskompetenz
hinsichtlich der Schaffung von Ladeinfrastruktur
für Elektromobilität bei der Errichtung von Gebäuden

I. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat den Präsidenten des Abgeordnetenhauses gebeten, den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung einer gutachterlichen Stellungnahme (summarisch) zu folgender Frage zu beauftragen:

Hat das Land Berlin eine Gesetzgebungskompetenz, im Zusammenhang mit der Errichtung von Gebäuden die Schaffung von Ladeinfrastruktur für Elektromobilität vorzuschreiben?

II. Stellungnahme

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht der Bund nach der Verfassung für die Gesetzgebung zuständig ist. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn ein Gesetz eine abschließende Regelung

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

einer bestimmten Materie darstellt¹. Maßgeblich hierfür ist, ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte².

Auf bestimmten, in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Gebieten – wozu auch das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gehört – hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dieses Erfordernis ist eine zusätzliche Voraussetzung für eine Bundeskompetenz, d. h. das „Gebrauchmachen“ i. S. d. Art. 72 Abs. 1 GG muss ebenfalls vorliegen³.

1. Regelungen im Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz

Der Bundestag hat am 18. März 2021 das Gesetz zum Aufbau einer gebäudeintegrierten Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität (Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz – GEIG) beschlossen, das am 24. März 2021 im Bundesgesetzblatt verkündet worden ist⁴.

In § 6 GEIG heißt es:

Wer ein Wohngebäude errichtet, das über mehr als fünf Stellplätze innerhalb des Gebäudes oder über mehr als fünf an das Gebäude angrenzende Stellplätze verfügt, hat dafür zu sorgen, dass jeder Stellplatz mit der Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität ausgestattet wird.

§ 7 GEIG lautet:

Wer ein Nichtwohngebäude errichtet, das über mehr als sechs Stellplätze innerhalb des Gebäudes oder über mehr als sechs an das Gebäude angrenzende Stellplätze verfügt, hat dafür zu sorgen, dass

1. mindestens jeder dritte Stellplatz mit der Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität ausgestattet wird und

¹ Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 6.

² BVerfGE 109, 190, 230.

³ Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 16.

⁴ BGBl. I S. 354.

2. zusätzlich mindestens ein Ladepunkt errichtet wird.

Die §§ 8 bis 10 GEIG regeln die Ausstattungspflicht bei einer größeren Renovierung bestehender Gebäude und bei Nichtwohngebäuden mit besonders vielen Stellplätzen. Nicht anzuwenden ist das Gesetz auf Nichtwohngebäude im Eigentum und in der Nutzung von kleinen und mittleren Unternehmen (§ 1 Abs. 2 GEIG).

2. Recht der Wirtschaft oder Bauordnungsrecht?

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Regierungsfractionen stützt sich das Gesetz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)⁵. Es fragt sich, ob das GEIG in dieser Norm eine Kompetenzgrundlage findet.

Würde man die Verpflichtung zur Schaffung von Ladeinfrastruktur bei der Errichtung von Gebäuden nämlich als Teil des Bauordnungsrechts betrachten, so läge die Gesetzgebungskompetenz beim Land, da das Bauordnungsrecht nicht unter den Begriff des Bodenrechts in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG fällt, für das die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gilt⁶. So ist die Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen bei der Verwirklichung von Bauvorhaben, bei denen ein Zu- und Abfahrtsverkehr zu erwarten ist, Teil des Bauordnungsrecht, für das gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben⁷. Der Grund hierfür liegt im Zweck der Regelung, nämlich, denjenigen, der durch das Bauvorhaben einen Verkehr veranlasst, zu verpflichten, dafür zu sorgen, dass die Fahrzeuge so abgestellt werden, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs nicht beeinträchtigt wird⁸.

Der Begriff "Recht der Wirtschaft" im Sinne des Art. 74 Nr. 11 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit zu verstehen⁹. Zu ihm gehören nicht nur diejenigen Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen¹⁰.

Zweck des GEIG ist es u. a., die weitere Verbreitung von Elektrofahrzeugen durch Ausbau der Leitungs- und Ladeinfrastruktur zu fördern¹¹. Damit liegt die Stoßrichtung der

⁵ BT-Drs. 19/18962, S. 12.

⁶ BVerfGE 40, 261, 265f.

⁷ BVerwGE 122, 1, 3f.

⁸ BVerwG, ebenda.

⁹ BVerfGE 68, 319, 330.

¹⁰ BVerfG, ebenda.

¹¹ So die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/18962, S. 12.

Regelung in der Verfolgung eines wirtschaftspolitischen Ziels und nicht darin, Auswirkungen, die sich aus der Errichtung von Gebäuden ergeben, zu regulieren. Die Regelung ist damit nicht Teil des Bauordnungsrechts sondern des Rechts der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

3. Gebrauchmachen durch den Bund

Mit dem GEIG hat der Bund eine Verpflichtung zur Ausstattung von Gebäuden mit Ladeinfrastruktur sowohl bei der Errichtung von Wohngebäuden als auch von Nichtwohngebäuden geschaffen und zudem den Umgang mit Bestandsgebäuden geregelt. Damit hat der Bundesgesetzgeber die Frage einer Verpflichtung zur Schaffung von Ladeinfrastruktur für Elektromobilität im Zusammenhang mit der Errichtung von Gebäuden abschließend geregelt. Eine solche abschließende Regelung war auch beabsichtigt, da der Gesetzgeber mit der bundeseinheitlichen Regelung unterschiedliche Anforderungen in den Ländern gerade verhindern wollte.¹² Somit hat er gemäß Art. 72 Abs. 1 GG von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht.

4. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung

Erforderlich für eine Bundeskompetenz ist zudem die Voraussetzung des Art. 72 Abs. 2 GG, also dass die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu:

Unterschiedliche Anforderungen in den Bundesländern würden die Umsetzung der EU-Vorgaben erheblich erschweren. Insbesondere deutschlandweit tätige Handelsunternehmen verfügen über Nichtwohngebäude mit vielen Parkplätzen und würden durch unterschiedliche Anforderungen stark belastet. Es wäre möglicherweise mit erheblichen Mehrkosten für den Ausbau der Leitungs- und Ladeinfrastruktur zu rechnen. Um die Ziele der Gebäuderichtlinie für die Elektromobilität zu erfüllen, ist daher eine bundesgesetzliche Regelung mit einheitlichen Anforderungen notwendig¹³.

Allein die Tatsache, dass eine Regelung der Umsetzung einer EU-Richtlinie dient, begründet noch kein gesamtstaatliches Interesse an einer Rechtseinheit¹⁴. Die Notwendigkeit, eine Vorschrift des Unionsrechts sachgerecht umsetzen zu können, kann

¹² So die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/18962, S. 12.

¹³ BT-Drs. 19/18962, S. 12.

¹⁴ Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 14.

aber eine Rechtseinheit erfordern¹⁵. Bei der Frage der Erforderlichkeit hat der Gesetzgeber einen gewissen Prognosespielraum, wenn der Sachverhalt sorgfältig ermittelt wurde und in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind¹⁶. Dass unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich der Schaffung von Ladeinfrastruktur in den Ländern zu Belastungen gerade der überregional tätigen Unternehmen führen könnten, ist nachvollziehbar. Ohne spezielle Fachkenntnisse im Bereich der Wirtschaft kann zwar an dieser Stelle im Einzelnen nicht abschließend beurteilt werden, ob dies die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung begründet. Im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung ist die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung aufgrund der in der Gesetzesbegründung genannten Argumente hier aber zu bejahen.

Somit ist mit der Regelung durch das GEIG nach Art. 72 Abs. 1 GG eine Sperrwirkung für die Länder eingetreten, wonach sie für diesen Bereich keine Gesetzgebungskompetenz haben.

III. Ergebnis

Das Land Berlin hat daher keine Gesetzgebungskompetenz, im Zusammenhang mit der Errichtung von Gebäuden die Schaffung von Ladeinfrastruktur für Elektromobilität vorzuschreiben.

* * *

¹⁵ Degenhart, ebenda, Art. 72 Rn. 16.

¹⁶ Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 23.