

## Schlussbericht der Abteilung „Öffentliches Recht“ des 22. ÖJT

### Maßnahmen und Mechanismen zur Krisenbewältigung unter besonderer Berücksichtigung der Energieversorgung

Der Aktualität vieler Krisen der letzten Jahre – von der Pandemie über Kriege bis zu Klimawandel und Rezession – war die Auswahl des vorliegenden Themas geschuldet, dessen Bearbeitung sich allerdings nicht in der rechtlichen Untersuchung krisenhafter Phänomene erschöpfen, sondern im positiven Sinn vor allem auch der Erörterung von Möglichkeiten ihrer Bewältigung dienen sollte.

Schwerpunkt des Gutachtens von *Arno Kahl* wie auch der Referate der beiden ersten Halbtage der Abteilung „Öffentliches Recht“ bildete das – unions- wie verfassungsrechtlich determinierte – Energie(krisen)recht im Hinblick auf die grundlegende Frage der Versorgungssicherheit und Leistbarkeit von Energie als der wohl essenziellsten Daseinsvorsorgeleistung. Dagegen befassten sich die beiden Vorträge des letzten Halbtags aus allgemeiner Sicht mit der Frage, wie Krisen in Bundesstaaten, konkret in Österreich und der Schweiz, bewältigt werden können: Hintergrund dafür bildeten insbesondere Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie.

Aufbauend auf seinem Gutachten legte zunächst *Arno Kahl* thesehaft Zyklen und Interdependenzen von Krisen dar: So stehe auch die Energiekrise in Wechselwirkung mit anderen Krisen, wie insbesondere dem Krieg in der Ukraine. Mit kritischem Blick auf das geltende Energieverfassungsrecht beleuchtete der Gutachter das breite und innovative Spektrum an Instrumenten des EU-Rechts und betonte das Erfordernis eines solidarischen europäischen Energieversorgungs-Krisenverbunds sowie der intensiven Kooperation des Staats mit Marktteilnehmern. Vor allem die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten stelle eine wesentliche Voraussetzung für die Bewältigung der Energiekrise dar.

Teilweise komplementär, teilweise respondierend zum Vortrag des Gutachters waren die Referate von *Stefan Storr* und *Dragana Damjanovic* angelegt:

*Stefan Storr* bezweifelte, dass es ein allgemeines Krisenverwaltungsrecht gäbe, wogegen das Energierecht – das weniger Ordnungsrecht als organisierendes Regulierungsrecht sei – zweifellos ein eigenes Rechtsgebiet darstelle. Zwischen Krisenvorsorge und Krisenbewältigung

müsse unterschieden werden. Notwendig für ein wirksames Krisenmanagement sei die Balancierung zwischen dem Gebot der (nicht immer) hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung und der erforderlichen Flexibilität. Versorgungssicherheit, Wettbewerb und Vorsorge seien Rechtsprinzipien, die sich aus dem Energierecht ableiten ließen und Optimierungsgebote darstellten.

*Dragana Damjanovic* ging in ihrem Referat auf die soziale Dimension der Energiekrise, nämlich das Erfordernis der rechtlichen Gewährleistung der Leistbarkeit von Energie, ein: Wettbewerb sei nicht Selbstzweck, vielmehr sei die Versorgungssicherheit der übergeordnete Zweck. Dies sei auch aus dem unionsrechtlichen Energierecht ableitbar. Es gehe darum, angemessene Preise durch wirtschaftlichen Wettbewerb sicherzustellen, und zwar nicht nur für sozial benachteiligte Gruppen, sondern für alle Haushaltskundinnen und -kunden. Der bisher vorliegende Entwurf des EIWG schließe jedoch eine Preisregulierung explizit aus. Es bedürfe jedenfalls einer adäquaten Auffangregulierung für den Fall von Marktversagen und Versorgungskrisen, wenn angemessene Preise nicht bloß durch Marktkräfte gebildet werden könnten.

*Walter Obwexer* behandelte in seinem Referat rechtliche Grundlagen und ausgewählte Beispielfälle des Krisenmanagements der EU und erläuterte dafür die vertikale Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten: Die EU verfüge über keine spezifische Kompetenz für „Krisenmanagement“, jedoch über punktuelle Kompetenzen, die für Notfallmaßnahmen herangezogen werden könnten. Darüber hinaus ziehe die EU immer wieder andere Kompetenzen heran, um in deren Rahmen Notfall- oder Krisenregelungen zu erlassen. Allerdings sehe das Primärrecht auch umgekehrt Schutzklauseln vor, die es den Mitgliedstaaten erlaubten, in gewissen Notfällen vom Unionsrecht abzuweichen und autonome Maßnahmen zu treffen. Teilweise umstritten sei, wie weit die vorhandenen Zuständigkeiten es der EU erlaubten, (reaktive, zunehmend auch proaktive) Maßnahmen zu treffen: Im Bereich der Energierechts beleuchtete der Referent dafür insbesondere die „Notfallkompetenz“ des Art 122 AEUV, der eine *lex specialis* darstelle und eng auszulegen sei.

*Christian Ranacher* schilderte Rahmenbedingungen, Erfahrungen und Lehren der Krisenbewältigung im österreichischen Bundesstaat aus Sicht der Bundesländer. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung sehe keine gesamthafte Krisenbewältigungskompetenz des Bundes oder der Länder vor, sondern es handle sich vielmehr um eine gesamtstaatliche

Kooperationsaufgabe, die das Zusammenwirken aller betroffenen staatlichen Ebenen erfordere. Die Länder besäßen nicht nur wichtige originäre Kompetenzen im Bereich des allgemeinen Katastrophenschutzes, sondern führten auch Krisenverwaltungsrecht des Bundes in mittelbarer Bundesverwaltung aus. Auf Grund des Übergewichts der Bundeskompetenzen besitze der Bund allerdings im Rahmen der verwaltungspolizeilichen Abwehr von Gefahren viele materienspezifische Krisenkompetenzen. Im Energieverfassungsrecht bestehe im Hinblick auf eine Krisensituation, die der Referent am hypothetischen Beispiel eines längeren Blackouts beleuchtete, auch in kompetenzrechtlicher Hinsicht Reformbedarf. Eine bislang praktisch unbedeutende Rolle spielten die bundes- und landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Notverordnungsbefugnisse. Krisenprävention und eine strukturelle Verschränkung der operativen mit der rechtsetzenden Ebene seien für eine effiziente Krisenbewältigung unerlässlich.

*Eva Maria Belser* schilderte abschließend die Krisenbewältigung nach der Schweizerischen Bundesverfassung: Auch in der Schweiz, einem in vielfacher Hinsicht als modellhaft geltenden Bundesstaat, werde spätestens sei der COVID-19-Pandemie kritisch darüber diskutiert, welche Maßnahmen (auch) auf verfassungsrechtlicher Ebene zu treffen seien, um die aufgetretenen Schwächen der Krisenbewältigung zu minimieren. Dazu gehört nicht nur die fehlende verfassungsrechtliche Definition einer „Krise“, ihres Eintritts oder Endes, sondern auch die Vormachtstellung des Bundesrats bei der Erlassung von Krisenbewältigungsmaßnahmen, die aus föderalistischer Sicht genauso problematisch sei wie aus parlamentarisch-demokratischer; auch das gerichtliche Rechtsschutzinstrumentarium sei zu eingeschränkt, wie sich in der Pandemie gezeigt habe. (Einfachgesetzlicher) Verbesserungsbedarf werde seitens des Bundesrats bislang aber nur in beschränktem Maße erkannt, während letztlich erforderliche Verfassungsänderungen ausgeklammert blieben.

Insgesamt zeigten die eindrucksvollen Referate, aber auch die lebhaftige Diskussion durchaus Übereinstimmung dahingehend auf, dass die Zuständigkeitsverteilung eine ganz zentrale Frage der Krisenbewältigung, nicht nur im Bereich der Energievorsorge, darstellt. Weder die EU noch der Bund oder die Länder bzw Kantone verfügen über eine jeweils geschlossene und abgerundete Exklusivkompetenz im Bereich der „Krisenbewältigung“. Daraus leitet sich auch das Fehlen eines „Krisenrechts“ im Sinne einer eigenen Rechtsmaterie und eines geschlossenen wissenschaftlichen Fachgebiets ab. Beobachtbar ist eine zentralisierende

Tendenz, vor allem seitens der EU, indem Notfälle – seien es eingetretene oder nur erwartete – dafür genützt werden, vorhandene materienspezifische Kompetenzen um implizite Notfallkompetenzen anzureichern, oder von transversalen Notfallkompetenzen Gebrauch gemacht wird. Gleichzeitig sind die (in ihrer Reichweite freilich nicht unumstrittene) Solidarität und Kooperation in Mehrebenensystemen gerade in Krisensituationen das Gebot der Stunde. Übereinstimmung gab es aber auch bei der Identifikation eines Spannungsfelds zwischen Erfordernissen der Raschheit sowie Flexibilität einerseits und parlamentarischer Legitimation sowie hinreichender gesetzlicher Bestimmtheit andererseits. Speziell im Bereich des Energierechts wurde – mit unterschiedlicher Akzentsetzung – die Spannung zwischen marktwirtschaftlichem Wettbewerb einerseits und wirtschaftlicher Versorgungssicherheit andererseits diskutiert. Häufig werden in eingetretenen Krisenfällen reaktive ad-hoc-Maßnahmen gesetzt, doch wären präventive, proaktive und systematische Regelungen nötig, um Krisen möglichst vorzubeugen. Weiters wurde moniert, dass rechtlich vielfach unklar ist, wann ein Krisenfall überhaupt rechtlich eintritt, und das Phänomen „Krise“ nur diffus oder allenfalls punktuell legaldefiniert ist.

Plädiert wurde aber auch für eine Renaissance des vielfach „totgesagten“ Staats, dessen oberste Maxime ist, dass er dem Wohl der Menschen zu dienen hat. Diese Maxime gilt umso mehr in Krisenzeiten. In Mehrebenensystemen tragen mehrere Ebenen dazu bei. Und auch wenn in der Diskussion immer wieder von „Dauerkrise“, von Krisen als „neuer Normalität“ oder der Befürchtung, „nach der Krise“ sei „vor der Krise“, gesprochen wurde: Krisen gibt es seit Anbeginn der Menschheit. Sie spornen auch zu Innovation, nicht zuletzt in rechtlicher Hinsicht, an. Zu letzterer hat die Abteilung „Öffentliches Recht“ des 22. ÖJT sicherlich beigetragen.

*Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper*