

Prof. Dr. Johannes Saurer,
LL.M. (Yale)

Wer? Wie? Was? – ZeitenWENDE und EnergieWENDErecht

**Bund-Länder-Kommunen: Wer macht was im
Lichte der neueren Rechtsprechung des BVerfG?**

24. Würzburger Gespräche zum Umweltenergierecht
Stiftung Umweltenergierecht, 22.9.2022

I. Einleitung – Energiewende in Bund, Ländern
und Kommunen

II. Wandel von Konfliktpotential und
Koordinationsbedarf im Zeitverlauf

III. Aufgabenteilung: Verfassungsrechtlicher
Rahmen

IV. Aufgabenteilung: Einfachgesetzliche
Ausprägung

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

VI. Schlussfolgerungen

II. Wandel von Konfliktpotential und Koordinationsbedarf

1. 1990er und 2000er Jahre

- Bundesrechtliche Prägung des Energiewenderechts; Leitgesetze u.a.: Stromeinspeisungsgesetz 1990, Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000, Atomgesetz-Novelle 2002
- Erneuerbare Energien-Ausbau in Bund/Länder/Kommunen ohne prägende Kompetenzkonflikte; eher kontrovers: EEG-Fördermodell und EU-Recht
- Koordinationsmechanismen Bund/Länder/Kommunen schwach ausgeprägt

→ stark unterschiedliche Entwicklung in den Bundesländern

II. Wandel von Konfliktpotential und Koordinationsbedarf

2. 2010er Jahre bis heute

- Signifikanter Bedeutungsanstieg von Konfliktpotential und Koordinationsbedarf im Verhältnis von Bund/Ländern/Kommunen
- Gründe (u.a.):
 - Herausforderung Umstellung Fördermodell Ausschreibungen
 - Umsetzung EU-Recht im deutschen Bundesstaat
 - Ambitionierte Klimaschutz-/Energiewendeziele Bund, Länder, Kommunen
 - Ausgestaltung Kohleausstieg
 - Schlüsselrolle von Ländern und Gemeinden bei Überwindung Schwächephase Erneuerbare Energien-Ausbau im Hinblick auf: regional-politische und soziale Akzeptanz, Planungs- und Genehmigungsverfahren, Flächenverfügbarkeit
 - Netzausbau

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Vorgaben des Grundgesetzes

- Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Recht der Energiewende besteht aus mehreren Komponenten, insbes.
 - Grundrechte / Art. 20a GG
 - Regelungen Bundesstaatsverhältnis, u.a. Homogenitätsgebot Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, Kompetenzregel Art. 30 GG, Vorrangregel Art. 31 GG
 - Garantie kommunale Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG
 - Gesetzgebungskompetenzen, Art. 70 ff. GG
 - Verwaltungskompetenzen, Art. 83 ff. GG
 - Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91a ff. GG
 - Finanzverfassung, Art. 104a ff. GG

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

insbesondere:

- Gesetzgebungskompetenzen, Art. 70 ff. GG
ausschließliche Bundeskompetenzen, insbes.:
 - Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG [Kernenergie]

konkurrierende Bundeskompetenzen, insbes.:

- Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG [Energiewirtschaft]
- Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG [Bodenrecht]
- Art. 74 Abs. 1 Nr. 22/23 GG [Straßenverkehr/Eisenbahn]
- Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG [Luftreinhalterecht]
- Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG [Raumordnung]

- Art. 72 GG, insbes. Abs. 2, Abs. 3 GG

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

insbesondere:

- Verwaltungskompetenzen, Art. 83 ff. GG
 - Exekutivföderalismus
 - grds. Vollzugshoheit der Bundesländer, aber Kompetenzzuwachs bei Bundesbehörden
 - Verbot Aufgabenübertragung Bund / Kommunen, Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG (Durchgriffsverbot)
- Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91a ff. GG
 - enumerative Auflistung (regionale Wirtschaftsstruktur; Agrarstruktur; Küstenschutz; Bereiche von Wiss./Forschung)

IV. Einfachgesetzliche Prägung

- Prägung des Energiewende-/Klimaschutzrechts durch den Bundesgesetzgeber
- Maßgeblich: Ausschöpfung konkurrierender G'kompetenzen:
 - div. Instrumentengesetze
 - Rahmengesetz: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)
 - Strukturvorgaben für Governance hin zur Klimaneutralität mit Ebenen-übergreifender Wirkung: CO2-Budgetierung-
/Bewirtschaftungsansatz; sektorale Vorgaben
 - § 14 KSG – Bund-Länder-Kooperation

[zu beachten: starke Prägung durch EU-Recht]

- Rolle der Landesgesetzgebers

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

1. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, NJW 2021, 1723 – Bundes-Klimaschutzgesetz

- Verfassungsbeschwerden wegen Bundes-Klimaschutzgesetz 2019
- Maßstäbe: Art. 20a GG / Grundrechte als Verbürgung verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot
- Leitbegriffe: Intergenerationelle Dimension der Freiheitsrechte; eingriffsähnliche Vorwirkung; Schutzpflichten; ökologisches Existenzminimum
- BVerfG billigt: Orientierung an 2 Grad-/besser 1,5 Grad Ziel gem. Pariser Abkommen/KSG; CO2-Budgetierung als verf.konf. Konkretisierung; Budget-Berechnung für BRD im globalen Maßstab: nach Pro-Kopf-Kriterium
- Gesamtstaatliche Perspektive – keine Differenzierung im Pflichtenprogramm zwischen Ebenen des Staatshandelns

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

- Föderalismusfragen kein ausdrücklicher Schwerpunkt; (implizite) Billigung Gesetzgebungskompetenz für Bundes-Klimaschutzgesetz
- Aber: Föderalismus-Dimension der klimaschutzspezifischen Auslegung von Grundrechten und Art. 20a GG; materielle Gehalte binden übergreifend Bund, Länder und Gemeinden

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

2. BVerfG, Beschl. v. 18.1.2022 (K), NJW 2022, 844 – Landes-Klimaschutzgesetze

- Verfassungsbeschwerden wegen Landes-Klimaschutzgesetzen; Ziel: Verpflichtung div. Landesgesetzgeber, effektive Reduktionspfade für Treibhausgas-Emissionen zu normieren
- Fortführung dogmatische Grundlegung aus BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, NJW 2021, 1723
- Nach BVerfG fehlt es für eingriffsähnliche Vorwirkung an „landesspezifischen Gesamtreduktionsmaßgaben“

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

- Nach BVerfG kann es „wenigstens aus praktischen Gründen notwendig sein, weitere Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Erreichung der Klimaschutzziele bundesrechtlich stärker zu koordinieren“ (NJW 2022, 844 Rn. 17)
- Grundsätzlich hält BVerfG sowohl vertikale Kooperation (d.h. auf einzelne Länder bezogene Vorgaben) für möglich als auch horizontale, sektorale Koordination wie im KSG
- BVerfG konstatiert aber auch, dass „länderspezifische Reduktionsvorgaben [...] insofern Schwierigkeiten [begegnen], als die Länder in allen Bereichen des Klimaschutzes, in denen der Bund insbesondere aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz eine führende Rolle einnimmt, nur beschränkten Einfluss haben“ (NJW 2022, 844 Rn. 13)
- Das BVerfG betont mithin die besonders starke Rolle der Gesetzgeber in Bund und Ländern bei der Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

3. BVerfG, Beschl. v. 23.3.2022, NVwZ 2022, 861 – Windenergie-Beteiligungsgesellschaften

- Verfassungsbeschwerde wegen Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (MVBüGembeteilG); Beschwerdeführerin: errichtet und betreibt Windenergieanlagen (rügt Verstoß gg Art. 12 I GG, Art. 14 I GG, Art. 3 I GG)
- Zielsetzung MVBüGembeteilG: lokale politische und soziale Akzeptanz der Windenergie verbessern durch ökonomische Teilhabe von Bürgern/Gemeinden; d.h. durch regionale/lokale Wertschöpfung bzw. lokal erkennbaren Gegenwert
- Rechtstechnisch: Vorhabenträger für Windenergieanlagen sind speziell zu gründende Projektgesellschaften; diese müssen bestimmte Anteile an lokale Bürger/innen und Gemeinden zum Erwerb anbieten, alternativ „Ausgleichsabgabe“

V. Neuere Rechtsprechung des BVerfG

- BVerfG: bejaht Gesetzgebungskompetenz des Landes, da keine abschließende Regelung auf Bundesebene
- Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Hervorkehr des „Pilotcharakters“ der Regelung in Mecklenburg-Vorpommern
- Nach BVerfG stärkt es das Gewicht öffentlicher Belange in der Abwägung, dass das MVBüGembeteilG gleichartige Maßnahmen anderer Länder oder Gemeinden nachsichziehen könne (NVwZ 2022, 861 Rn. 147), also gewissermaßen eine Anlage zur Vervielfachung seiner positiven ökologischen Effekte in sich trägt
- Das BVerfG rekurriert implizit damit auf eine klassische Qualität föderaler Systeme, nämlich die Erzielung von Gemeinwohlfekten durch Ermöglichung experimenteller Regelungsansätze in föderalen Teileinheiten („experimenteller Föderalismus“)

VI. Schlussfolgerungen

1. Die Energiewende ist eine gesamtstaatliche Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Konfliktpotential und Koordinationsbedarf im Verhältnis der staatlichen Ebenen verändern sich im Zeitverlauf.
2. Der Verfassungsrahmen für die Aufgabenteilung im Energiewenderecht ist mehrdimensional: Zu beachten sind u.a. Grundrechte, Art. 20a GG, Art. 28 Abs. 2 GG, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen.
3. Die führende Rolle des Bundesgesetzgebers im Energiewenderecht prägt die Aufgabenteilung nachdrücklich.
4. Den Bundesländern obliegt die Ausgestaltung nicht (abschließend) bundesrechtlich geregelter Bereiche, auch durch Pilotgesetzgebung.
5. Das kommunale Energiewenderecht wird (unter Beachtung Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) geprägt von bundes- und landesrechtlichen Vorgaben, aber auch vom kommunalen Aufgabenfindungsrecht.