

# Die Kommunen als Akteur im Energiewenderecht

11. Leuphana Energieforum „Energiewende als kommunale Herausforderung“  
Prof. Dr. Thorsten Müller  
05.09.2023

# Agenda

- ▶ Kommunen – eine Bestandsaufnahme
- ▶ Handlungsfelder der Gemeinden und Rechtsrahmen
- ▶ Rechtsbereiche eines kommunalen Klimaschutzes – Überblick und Systematisierung
- ▶ Fazit: Kommunen noch keine strategischen Akteure im Energiewenderecht



## Zukunftswerkstatt für das Recht der Energiewende

- ▶ Gemeinnütziges, spezialisiertes Forschungsinstitut
- ▶ Leitfrage: Wie muss sich der Rechtsrahmen verändern, damit die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht werden?
- ▶ Interdisziplinäre Forschungspartner, enger Austausch mit der Praxis
- ▶ Beratung in Gesetzgebungsprozessen



# Kommunen – eine Bestandsaufnahme

# Verpflichtung Klimaneutralität



ÜBERSICHT KONTAKT ENG  
| LEICHTE SPRACHE

 Bundesverfassungsgericht

Das Gericht Richterinnen und Richter Verfahren Entscheidungen

Startseite > Presse > Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich

## Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich

Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021

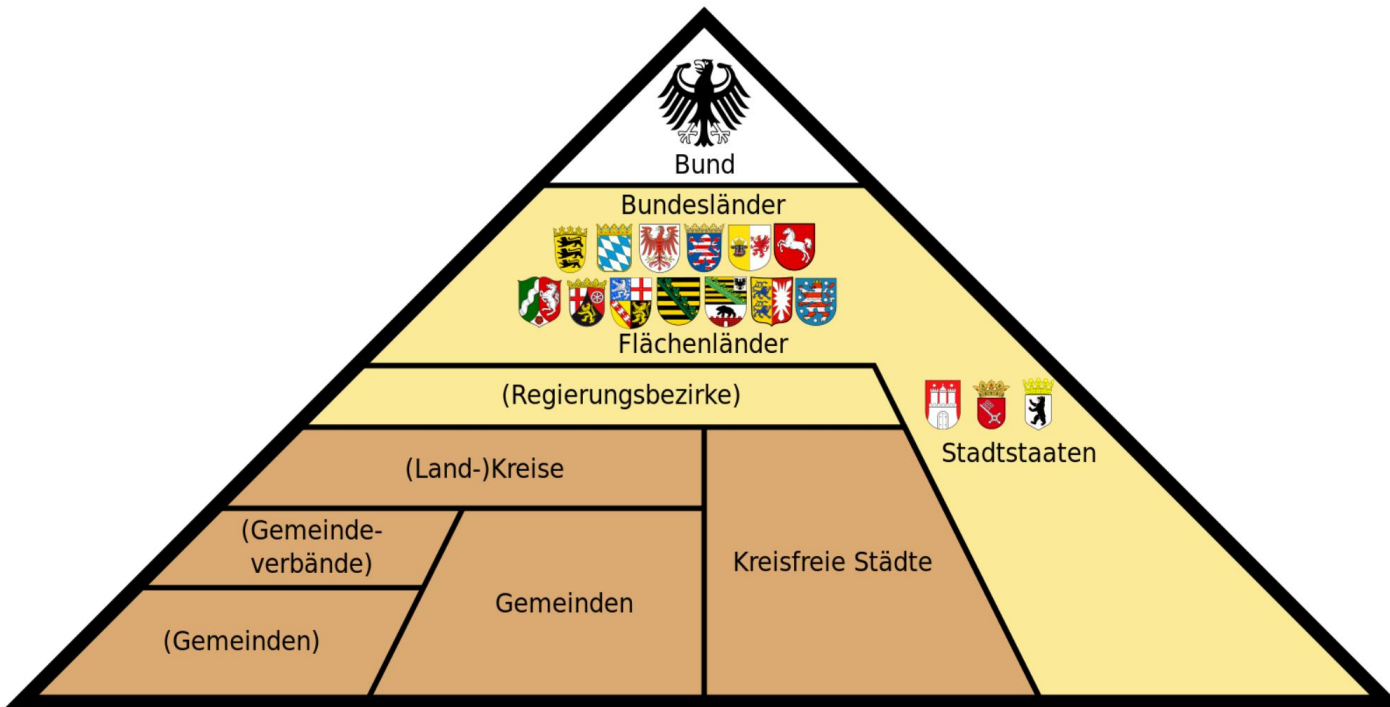
Beschluss vom 24. März 2021 - [1 BvR 2656/18](#), [1 BvR 288/20](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#)

Mit heute veröffentlichtem Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 (Klimaschutzgesetz <KSG>) über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Im Übrigen wurden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

**„Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.“**

**Leitsatz 2**

# Kommunen im föderalen Verwaltungsaufbau



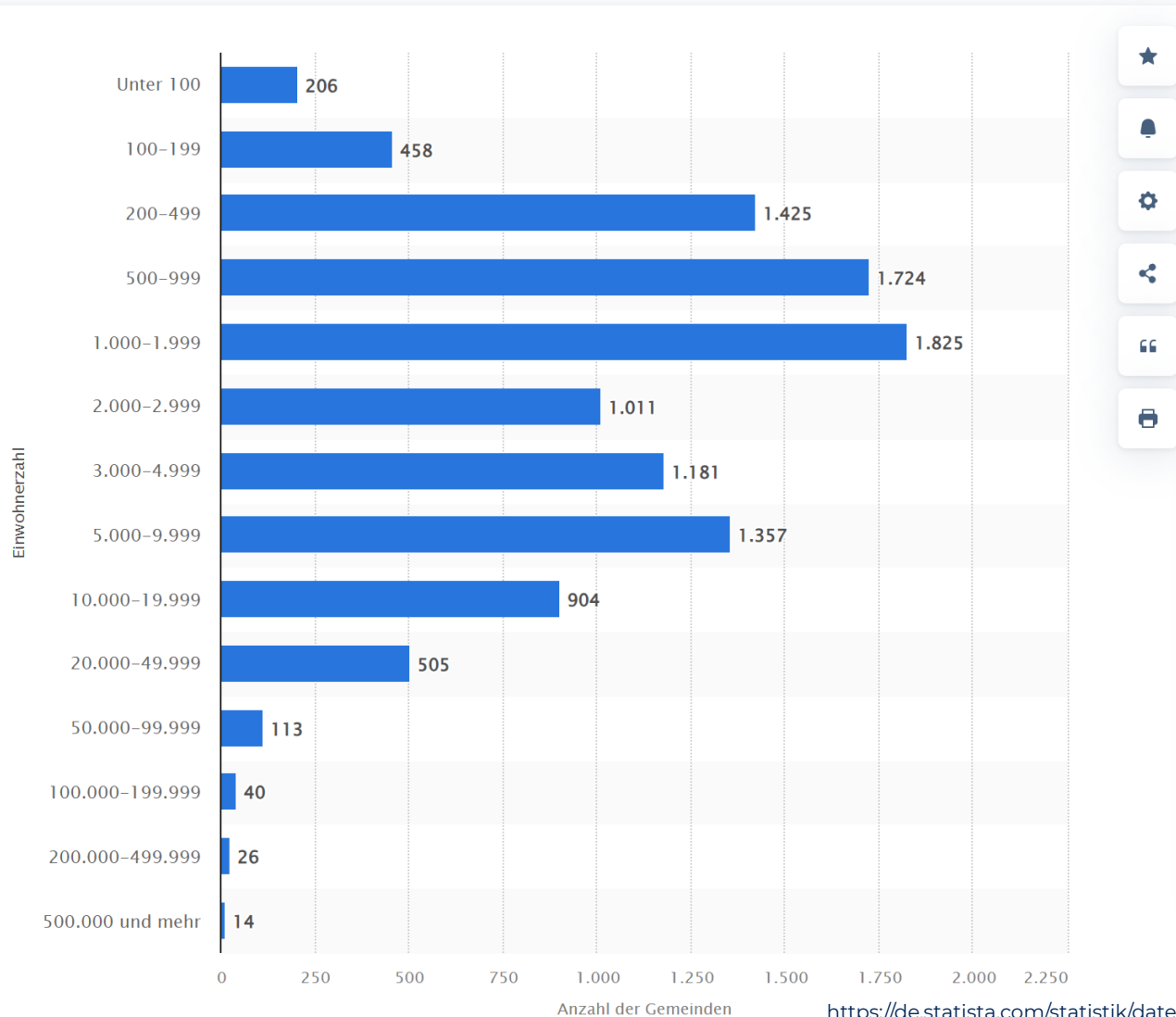
„Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staates.“  
§ 2 Abs. 1 NKomVG

## Gemeinden in Deutschland



- 10.773 Gemeinden (31.3.23)

## Gemeinden in Deutschland

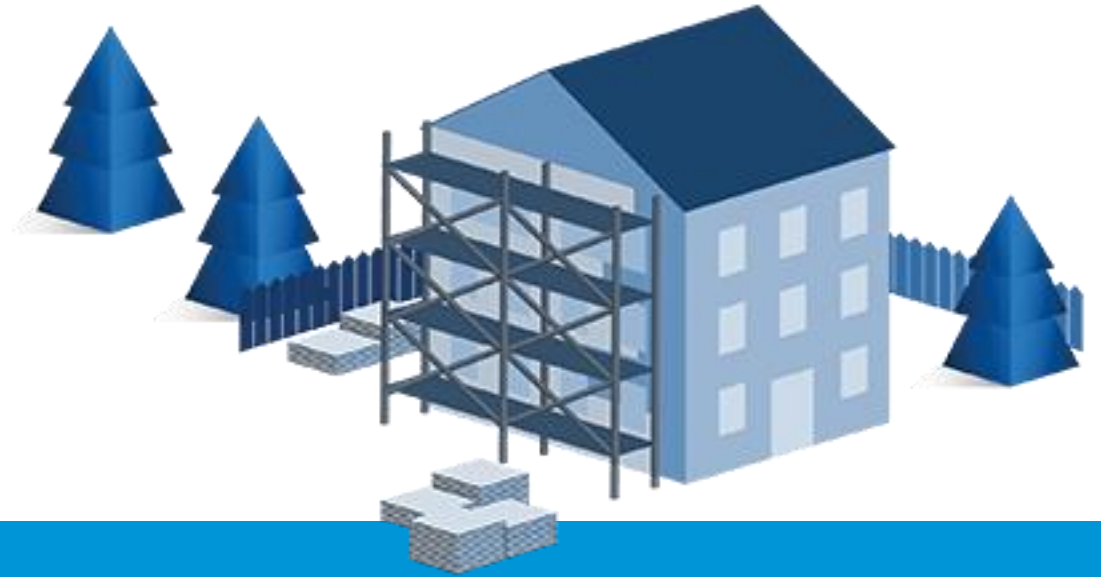


- **10.773 Gemeinden (31.3.23)**
- **überwiegend klein (31.12.2021):**
  - \* **über 50 % mit < 2.000**
  - \* **über 70 % mit < 5.000**
  - \* **über 85 % mit < 10.000 Einwohnern**
- **Rund 50 % der Bevölkerung leben in nur 378 Gemeinden**

## Gemeinden in Niedersachsen



- **939 Gemeinden (1.11.21)**
- **rund 90 % < 10.000 Einwohner**
- **Samtgemeinde als „Lösung“**
- **Beispiel Landkreis Lüneburg**
  - \* **Aus 43 Gemeinden werden so 11 Verwaltungseinheiten**
  - \* **kleinste Einheiten mit 5.320 (Amt Neuhaus) bzw. 6.207 (Dahlenburg) Einwohnern**



# Handlungsfelder der Gemeinden und Rechtsrahmen

# Kommunale Garantie und Allzuständigkeit in GG und NV

## Art 28

(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu

diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit

(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige entspricht.

## Artikel 57

### Selbstverwaltung

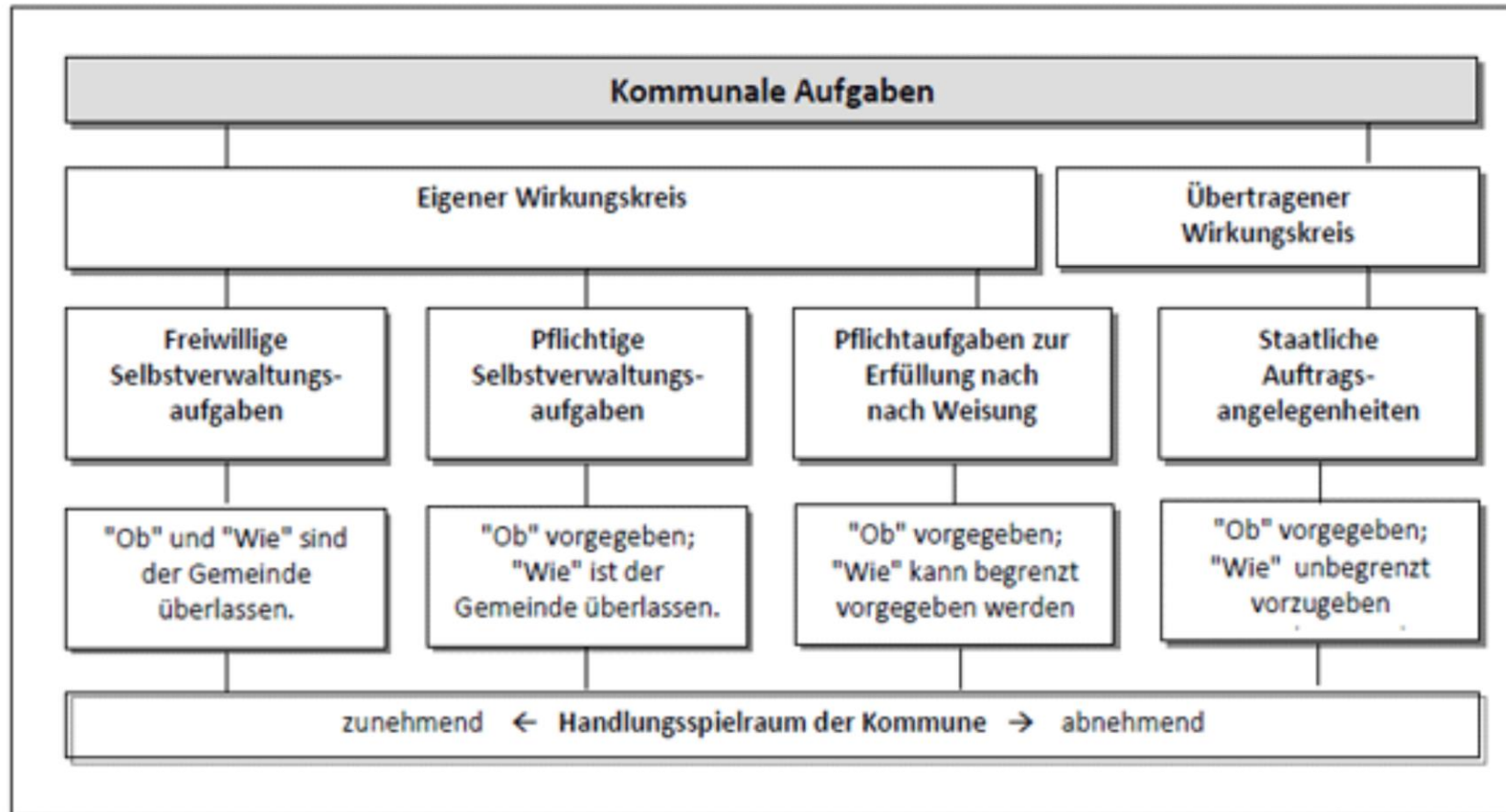
(1) Gemeinden und Landkreise und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

(2) <sup>1</sup>In den Gemeinden und Landkreisen muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. <sup>2</sup>In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Vertretung die Gemeindeversammlung treten.

(3) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.

# Handlungsfelder Klimaschutz in Gemeinden

## Zum kommunalen Aufgabenkanon



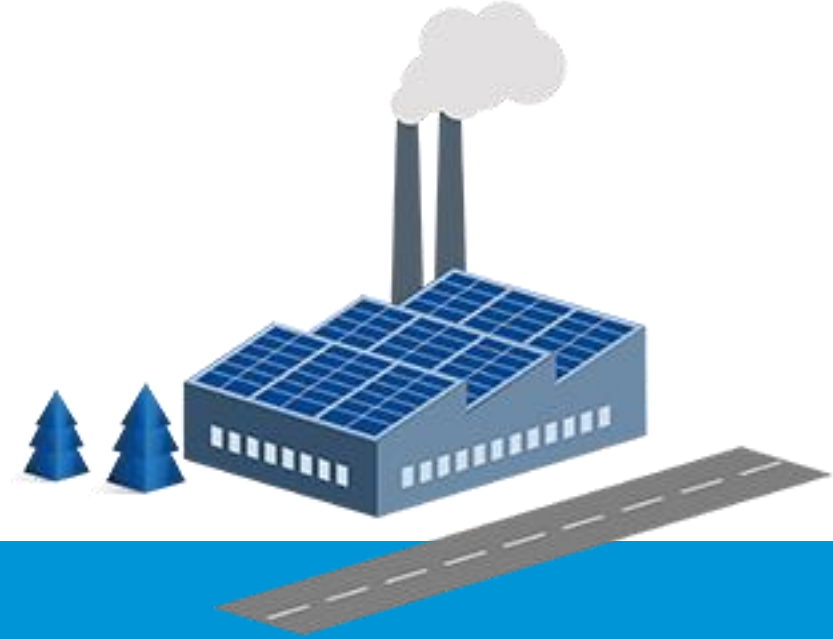
# Partielle Sperrung des Bundes

## – das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG

### Art 84

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. **Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.**

# Rezeption in der Rechtswissenschaft als Spiegel einer defizitären Ausgestaltung der Aufgabe kommunaler Klimaschutz?



# Rechtsbereiche eines kommunalen Klimaschutzes

Überblick und Systematisierung

## Kommunen als Adressat von (auch) klima- und energierechtlich motivierten Vorgaben

Verwaltung,  
Liegenschaften,  
Beschaffung,  
Kommunal-  
wirtschaft

Mobilität

Bauleitplanung

Lokale  
Energiever-  
sorgung Strom  
und Wärme

...

Querschnittsvorgaben für allgemeine Verwaltung

## Systematisierung in vier Typen von Klimaschutzregelungen

- ▶ Kommunaler Klimaschutz als spezifische Verwaltungs- und Liegenschaftspflicht
- ▶ Anregung von freiwilligem Klimaschutz durch Kommunen
- ▶ Kommunaler Klimaschutz aufgrund allgemeiner Verpflichtungen
- ▶ Spezifische Verpflichtung der Kommunen zur Unterstützung bzw. (Mit-)Gestaltung konkreter Klimaschutzmaßnahmen Privater

## Kommunaler Klimaschutz als spezifische Verwaltungs- und Liegenschaftspflicht

- ▶ Kommunen sind als Verwaltungsträger und/oder Eigentümer Adressat von klimapolitischen Vorgaben, die sich ausschließlich an die öffentliche Hand richten und für Private keine Geltung haben.
- ▶ Beispiele:
  - Spezialrecht für die Verwaltung, z. B. das Vergabe- und Beschaffungsrecht, vgl. z. B. Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge
  - Ambitioniertere Spezialregelungen im Kontext der Verpflichtung aller vergleichbaren Eigentümer, vgl. EE-Nutzungspflicht bei öffentlichen Bestandsgebäuden, § 52 ff. GEG
  - Transparenzvorgaben, etwa § 17 NKlimaG
  - Generalklauselartige Verpflichtung der Verwaltung etwas zur Priorisierung des Klimaschutzes oder zur Wahrung einer Vorbildfunktion, §§ 4 GEG, 13 KSG, 2 EEG

## Freiwilliger Klimaschutz durch Kommunen

- ▶ Kommunen nutzen Angebote oder Spielräume ohne konkrete gesetzliche Vorgaben zum Klimaschutz für Klimaschutzmaßnahmen
- ▶ Beispiele:
  - Unternehmerischer Klimaschutz durch Stadtwerk bzw. Bürgerenergie
  - Entsprechende Ausgestaltung der Konzessionsvergabe bzw. von Beschaffungen
  - EE-Anlagen auf Liegenschaften nach EEG
  - Ambitionierte Ausweisungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a/b BauGB
  - Ausweisung von Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen
  - Ausweisung (zusätzlicher) Flächen für Windenergieanlagen, vgl. jetzt auch „Gemeindeöffnungsklausel“ in § 245e Abs. 5 BauGB
  - Anreize nach § 6 EEG durch mögliche finanzielle Beteiligung

## Vertiefungshinweise auf Panel-Sessions

- ▶ Panel 1.1 **Kommunale Wärmeversorgung mit Erneuerbarer Energie**  
um 11:45 Uhr im Raum C 40.031 (hier)
- ▶ Panel 1.3 **Sustainable Finance in Kommunen**  
um 11:45 Uhr im Raum C 40.601 (6. Stock)
- ▶ Panel 2.1 **Kommunale Raumplanung zur Beschleunigung der Energiewende**  
um 14:00 Uhr im Raum 40.606 (6. Stock)
- ▶ Panel 2.2 **Finanzielle Beteiligung von Kommunen und Bürger\*innen an der Energiewende**  
um 14:00 Uhr im Raum 40.704 (7. Stock)
- ▶ Panel 2.4 **Finanzierung kommunaler Wärmenetze**  
um 14:00 Uhr im Raum C 40.601 (6. Stock)

## Kommunaler Klimaschutz aufgrund allgemeiner Verpflichtungen

- ▶ Kommunen sind jenseits des hoheitlichen Handelns, etwa als Eigentümervon Liegenschaften auch Adressat von allgemeinen klimapolitischen Vorgaben, die sich ebenso an alle Private richten
- ▶ Beispiele:
  - Allgemeine Vorgaben für Gebäudeeigentümer im GEG
- ▶ Vielfach wie andere Private auch nur reflexiv betroffen durch BEHG, ETS/TEHG, StromStG, ...
- ▶ Noch ungeklärte Rechtsfrage: Gelten erhöhte Anforderungen nach dem Prinzip „Keine Flucht ins Privatrecht“ durch eine „Verpflichtungskombination“ aufgrund fortbestehender Grundrechtsbindung?

## Spezifische Verpflichtung der Kommunen zur Unterstützung bzw. (Mit-)Gestaltung konkreter Klimaschutzmaßnahmen Privater

- ▶ Kommunen sind als Verwaltungsträger spezifische Verpflichtete, um durch kommunales Handeln die Klimaschutzmaßnahmen der Privaten in der Kommune zu ermöglichen oder zu unterstützen
- ▶ Beispiele:
  - Ausweisungen von Windenergieflächen im Rahmen des WindBG i.V.m. Landesrecht
  - Verpflichtung zur Erstellung kommunaler Energie- bzw. Wärmepläne
- ▶ Häufig fehlen korrespondierende Regelungen, um konsistentes Handeln zu ermöglichen, etwa im Konzessionsrecht im Hinblick auf eine geordnete Außerbetriebnahme von Gasnetzen

## Vertiefungshinweise auf Panel-Sessions

- ▶ Panel 1.2 Das Wärmeplanungsgesetz – Steuerung der kommunalen Wärmeplanung im Föderalismus  
um 11:45 Uhr im Raum C 40.704 (7. Stock)
- ▶ Panel 2.3 Kommunale Wärmeplanung: Zentraler Baustein für die Wärmewende vor Ort  
um 14:00 Uhr im Raum 40.031 (hier)



**Fazit: Kein konsistentes Recht  
des kommunalen Klimaschutzes**

- ▶ Klimaschutz (ebenso wenig wie Klimaanpassung) ist keine ausdrückliche, aber durch vielfältige Normen bereichsspezifisch (wenn auch lückenhaft) ausgestaltete Aufgabe der Kommunen
- ▶ Die Kommunen sind Adressaten vielfältiger klimapolitisch motivierter Regelungen, die allgemeine Unübersichtlichkeit des Energiewenderechts betrifft auch die Kommunen
- ▶ Die Gesetzgeber nutzen dabei sehr unterschiedliche Instrumente zur Aktivierung der Kommunen
- ▶ Das bisherige Klimaschutz- und Energiewenderecht sieht in den Kommunen bisher scheinbar keinen strategischen Akteur der Klimaschutzgovernance

**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**

## Unterstützen Sie unsere Forschung



### Forschung fördern und gemeinsam mehr bewirken

Um weiterhin als Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende wichtige Impulse setzen zu können, brauchen wir Ihre Unterstützung! Ihre Spende fördert unsere Forschung und hilft, die Energiewende voranzubringen.

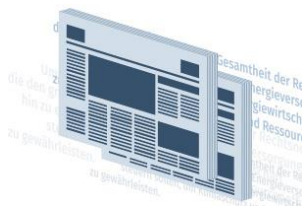
### Kontakt

Hannah Lallathin  
Referentin Fundraising  
lallathin@stiftung-umweltenergierecht.de

### Spendenkonto

Sparkasse Mainfranken  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU

## Bleiben Sie auf dem Laufenden



### Newsletter

Info | Stiftung Umweltenergierecht informiert periodisch über die aktuellen Entwicklungen



### Webseite

[www.umweltenergierecht.de](http://www.umweltenergierecht.de) als Informationsportal



### Social Media

aktuelle Informationen auf Twitter und LinkedIn



Prof. Dr. Thorsten Müller  
Vorsitzender des Stiftungsvorstandes  
und Wissenschaftlicher Leiter

mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

Tel: +49-931-79 40 77-0

Fax: +49-931-79 40 77-29

Twitter: @tmueller\_Wue

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

**Spenden:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE16790500000046743183

**Zustiftungen:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE83790500000046745469