

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE LOKALE SELBSTVERWALTUNG IN DEUTSCHLAND

CHALLENGES ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

Wolfgang Beck¹

Einleitung

Auch die Kommunen waren als unterste staatliche Verwaltungsebene und vor allem als Selbstverwaltungskörperschaften eine zentrale Ebene zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Alle Kommunen hatten während dieser Zeit erhöhte Aufwendungen im Gesundheitssektor, hier insbesondere in der Nachverfolgung von Infektionen sowie beim Aufbau und Betrieb der Test- und Impfzentren. Das war auch mit der ständigen Herausforderung verbunden, ausreichend Personal für die Umsetzung der Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen. Auch die Ausgaben für die Sozialhilfe sind während dieser Zeit erheblich angestiegen, weil sog. Solo-Selbstständige insbesondere aus dem Kulturbereich arbeitslos wurden. Der wiederholte Lockdown hat zu erheblichen Gewerbesteuermindereinnahmen und auch zu fortwirkenden Belastungen etwa im Schulsektor geführt.

Die Kommunen sind im föderalen Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland nicht allein verantwortlich. Erste Einschätzungen zu den Herausforderungen der Pandemie lassen sich wie folgt zusammenfassen. (Ritgen, 2021, 371 ff.).

Es hat sich gezeigt, dass die Bund-Länder- und die Länder-Kommunen-Arbeitsteilung bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben sich im Großen und Ganzen bewährt hat (trotz einzelner Fehlentscheidungen). (Ritgen, 2021, 374 ff.). Die finanzielle, technische und personelle Unterstützung durch den Bund war hinreichend; allerdings gilt die Koordination und Kommunikation zwischen den Verwaltungsebenen als verbesserungswürdig.

Trotz der – schon vor der Pandemie – zögerlichen Digitalisierung im öffentlichen Bereich konnten die zahlreichen Unterstützungsprogramme für die Wirtschaft zumeist elektronisch abgewickelt werden. Gleichwohl steht insbesondere die Forderung nach einer elektronischen Produktplattform für alle wichtigen öffentlichen Dienstleistungen nach wie vor auf der Tagesordnung. Eine vollständige Vereinheitlichung der Produkte kann es im Sozialbereich wegen der überwiegend persönlichen Ansprache aber nicht geben. Wenn die „Unübersichtlichkeit“ der gesetzlichen Bestimmungen aus der Sicht der Anspruchsberechtigten beklagt werde, so sei das auch auf die Komplexität der Regelungen zurückzuführen. (Ritgen, 2021, 375 ff.). Da es sich überwiegend um Bundesgesetze handelt, muss hier die Bundesebene die Digitalisierungskosten mittragen.

Hinsichtlich der zur Pandemiebekämpfung getroffenen Regelungen ist zunächst das Handlungsinstrument der Rechtsverordnung favorisiert worden. Die enorme Herausforderung für die Gesundheitsämter (Kontaktnachverfolgung, Überprüfung der

¹ Harz University, Halberstadt, Department of Administrative Sciences

Hygienekonzepte) ist auch durch eine zeitnahe personelle Umschichtung bewältigt worden. Es zeigte sich die Flexibilität der kommunalen Verwaltung. (Ritgen, 2021, 376 ff.).

Es gibt aber weitere Herausforderungen, die sich während der Pandemie gezeigt haben. Als problematisch hat sich die Zusammenarbeit im föderalen Staat (Ritgen, 2021, 379 ff.) bei der Besuchertesting in privaten Alten – und Pflegeheimen erwiesen. Hier hat der Bund zwar die finanziellen Mittel aus dem Gesundheitspakt (Im Wortlaut abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/Pakt_fuer_den_OEGD.pdf), zur Verfügung gestellt, aber auf die Mittelverwendung keinen Einfluss nehmen können. Ein weiteres Beispiel ist die allen Gesundheitsämtern zur Verfügung gestellte Software SORMAS, die sich gegen bei den Kommunen vorhandene, leistungsfähigere Programme nicht durchsetzen konnte.

Insgesamt ist das faktische Ausnahmeregime während der Corona-Pandemie wohl keine „Blaupause“ für die Bewältigung anderer Krisen (etwa Klimawandel). (Ritgen, 2021, 382 ff.). Im Folgenden soll erörtert werden, welche Aufgaben in welchen Handlungsfeldern auf die Kommunen zukommen. Welche planerischen, konzeptionellen und finanziellen Herausforderungen sind das? Hier sind viele „Baustellen“ – u.a. in den Bereichen Stadtumbau, Verkehrswege, Stadtklima-Regulierung, Logistik, Parkraumbewirtschaftung – unübersehbar. Der Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen liegt dabei auf Herausforderungen der Klimawende, hierauf bezogener kommunaler Maßnahmen im Verkehrsbereich, ferner auf der Steigerung der Bürgerbeteiligung sowie der Bedeutung der Fernwärmeversorgung.

Schlüsselwörter

Gemeinde, Recht, Recht, Pflicht, Behörden, Gesundheitswesen, Verwaltung

Klimawende und mehr

Die Erderwärmung und die Begrenzung des Anstiegs der Temperatur ist eine der größten Herausforderungen für die Politik der Gegenwart. Hier sind einschneidende Maßnahmen notwendig, die zentrale Strukturen des gesamten gesellschaftlichen und privaten Lebens betreffen. Die Art des Wirtschaftens durch umfassenden Ressourcenverbrauch und die damit einhergehende CO₂-Produktion verändern die klimatischen Rahmenbedingungen in erheblichem Umfang. Gleiches gilt für die stark umweltbelastenden, globalen und überregionalen Verkehrsströme. Hinzu kommen die emissions – und abfallintensive Lebensführung breiter Bevölkerungsgruppen vor allem in den westlichen Industrieländern und den Metropolen der Schwellenländer. Besonders prekär ist die notwendige Reduktion des CO₂-Ausstoßes wohl auch deshalb, weil die energieintensive Konsum- und Lebensweise in engem Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit der westlichen Demokratiemodelle steht. Deren Charakteristika sind:

- stetiges Wirtschaftswachstum und verkürzte Lebenszeitzyklen der Produkte (Wegwerfgesellschaft);

- globale Nutzung der jeweils geringsten Arbeitskosten mit immer kürzeren Nutzungs- und Standortzeiten;
- Legitimation des Wirtschaftssystems mit dem Nutzen globaler Arbeitsteilung.

Es ist offensichtlich, dass die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft die erforderliche Veränderung allein nicht bewältigen kann. Es bedarf hierzu (zentral-) staatlicher Regulierung, der Bereitschaft zum Konsumverzicht und des gestalterischen Spielraums für spezifisch kommunale Aktivitäten. Auf kommunaler, insbesondere großstädtischer Ebene, finden – pars pro toto – die energieintensiven Ressourcenverbräuche statt: Wohnen, Bauen, Wirtschaft, Verkehr und Freizeitgestaltung. In Betracht kommen hier die traditionellen Bereiche kommunaler Daseinsvorsorge über die kommunalwirtschaftliche Tätigkeit; Energieversorgung, Infrastruktur (insbesondere Straßen), Gewerbeansiedlung (bisher häufig als Konkurrenzveranstaltung der Kommunen) und Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Derartige Aktivitäten müssen durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Davon kann angesichts der Mammutaufgaben grundsätzlich ausgegangen werden. Es handelt sich um ein weites Feld an Aktivitäten, die priorisiert werden müssen und nicht voraussetzungslos verwirklicht werden können. Sowohl die regulativen Vorgaben als auch die verhaltensbezogenen Anreize bedürfen zentralstaatlicher und bundesstaatlicher Maßnahmen. Es gilt einmal mehr: Ohne zentralstaatliche Vorgaben kann keine lokale Umsetzung erfolgen: Aber ohne lokalen Entscheidungsspielraum können keine Innovationen entstehen.

Eine eigenständige Klimaschutzpolitik ohne den erforderlichen örtlichen Bezug, konnte die Gemeinde bisher nicht realisieren. Nunmehr lässt das Baugesetzbuch klimabezogene Festsetzungen ausdrücklich zu (§§ 1 Abs.5 S.2, 1a Abs.5 BauGB). In Betracht kommen beispielsweise neben Verbrennungsverboten insbesondere Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung, die zur Vermeidung von Verkehrsströmen auf eine kompakte Bebauung oder auf eine energetisch optimierte Bauweise ausgerichtet sind. (Franz, 2022). In Deutschland sucht das Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 (Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften – KSG – (BGBl. I 2019, 2513).) den Herausforderungen zu begegnen, die mit dem Klimawandel für die heutige und die künftigen Generationen verbunden sind. Um eine international und europarechtlich vorgegebene Treibhausgasneutralität erreichen zu können, macht das KSG die Umsetzung dieses Ziels zur Grundlage der Regelung (§ 1 S.3 KSG). Das Gesetz kommt allerdings über die Orientierungsstiftung kaum hinaus. Als ein Rahmengesetz übt es eine Koordinations- und Überwachungsfunktion für die Klimaschutzpolitik aus. (Kment, 2020, 1539 ff.). Insbesondere wird die Rolle der sektoralen Emissionsminderungslast festgeschrieben, die freilich im Einzelnen erst durch Rechtsverordnung konkretisiert werden soll.

Nach dem Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs.1 KSG haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Mit dieser Klimaschutzklausel werden auch solche Bereiche des Bundesrechts materiell-rechtlich angereichert, die bisher keine fachspezifische Klausel kennen. (Wickel, 2021, 337 ff.). Folglich sind die Landesbehörden und die kommunalen Behörden, die Bundesrecht vollziehen, hieran gebunden. Der Bund kann die

KSG-Ziele auch darüber hinaus nicht ohne die Mitwirkung der Bundesländer erreichen. Örtliche Infrastrukturen, etwa die Wärmeplanung im Gebäudesektor, unterliegen dem Regelungsbereich der Länder, sollten allerdings sinnvollerweise bundesweit abgestimmt werden. (Wickel, 2021, 338 ff.).

Ansatzpunkte für klimaschutzaffines Verwaltungshandeln lassen sich auch in der kommunalen Bauleitplanung verorten. (Emrich u.a., 2022, 4 ff.). Bereits seit 2011 hat der Gesetzgeber die Klimaschutzklausel in § 1a Abs.5 BauGB eingefügt, mit der Folge, dass der Klimaschutz zu den Zielen und Grundsätzen der Bauleitplanung zählt. Danach können Festsetzungen in Bauleitplänen und Darstellungen in Flächennutzungsplänen mit übergeordneten Zielen des Klimaschutzes begründet werden, sofern ein bodenrechtlicher und städtebaulicher Bezug besteht. Dennoch kommt dem Klimaschutz kein Abwägungsvorrang gegenüber anderen Belangen zu; dieses Ziel fließt, wie zahlreiche andere Belange auch, in die Abwägung ein. Dennoch bestehen nach § 9 Abs. 1 BauGB klimaschützende Festsetzungsmöglichkeiten, wie das Verbot oder die Beschränkung bestimmter luftverunreinigender Stoffe (§ 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB). Hierzu zählen Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch den Ausstoß von CO₂. Zudem können bestimmte gebäude- und anlagebezogenen Festsetzungen für die Erzeugung, Nutzung und Speicherung aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden (§ 9 Abs.1 Nr. 23b BauGB).

Verkehrsbezogener Klimaschutz: Luftreinhaltung

Ein wesentlicher klima- und gesundheitsrelevanter Bereich sind die Verkehrsemissionen. Ausweislich der Messdaten für 2020 wurde der Luftqualitätsgrenzwert von 40 Mikrogramm NO₂ pro Kubikmeter Luft (µg/m³) im Jahresmittel in sechs Städten überschritten. 2019 waren es 25, 2018 57, 2017 in 65 Städte. (Umweltbundesamt (UBA), Finale Daten zur Stickoxid-Belastung 2020: Rückgang setzt sich fort, Pressemitteilung vom 28.05.2021). Der Grenzwert gilt EU-weit seit 2010. (EU-Richtlinie 2008/50 (ABl 2008 L 152). NO₂-Überschreitungen gab es 2020 in den folgenden Gebieten (µg/m³): München 54, Ludwigburg 47, Limburg 44, Stuttgart 43, Darmstadt 42 und Hamburg 41).

Für eine angemessene Beurteilung der Wirkungen der Luftverschmutzung ist eine ganzheitliche Sicht unverzichtbar. Es gilt also, wesentliche Handlungsfelder eines umweltrechtlichen Gesundheitsschutzes in den Blick zu nehmen. Hier ist das Luftqualitätsrecht von besonderer Bedeutung, weil es einen signifikanten Beitrag zur Verringerung von Atemwegserkrankungen (Asthma) und zur Minderung von chronischen Herz-Kreislauferkrankungen leistet. (Köck, 2020, 464).

Global und auch in der EU ist die Luftverschmutzung nach wie vor das größte umweltbedingte Gesundheitsrisiko. Die WHO macht die Luftverschmutzung durch Feinstäube PM_{2,5} in der EU für 375.000 vorzeitige Todesfälle verantwortlich. Die – zweifelsohne – beträchtlichen Fortschritte der Umweltpolitik haben aber eher dazu beigetragen, „dass die Schadstoffformate immer kleiner und damit unsichtbar geworden, aber gleichwohl wirksam geblieben sind“. (Köck, 2020, 466).

Statt 10 Mikrogramm NO₂/Kubikmeter (WHO-Empfehlung), legt die geltende EU-Richtlinie 25 Mikrogramm NO₂/Kubikmeter (µg/m³) als gemittelten Jahreswert zugrunde. Die Grenzwerte aufgrund der NEC-Richtlinie verpflichten zwar zur Aufstellung nationaler

Luftreinhalteprogramme, eine EU-Regelungskompetenz gibt es aber nur für einige zentrale Emissionsquellen (beispielsweise Industrieanlagen, Kraftfahrzeuge). In den übrigen Bereichen liegt die Verantwortung auf nationaler Ebene und die Kontrollmöglichkeiten durch die EU sind folglich stark herabgesetzt.

Es zeigt sich auch, dass zehn Städte, im Jahresmittel den Grenzwert zwar einhalten, aber nur geringfügig unterschreiten ($\leq 10\%$). (UBA, NO₂-Grenzwertüberschreitungen 2019/2020, Stand 17.05.2021.). Die mithin nach wie vor erhebliche verkehrsinduzierte Gesundheitsbelastung besteht vor allem für die an Haupt- und Durchgangsstraßen wohnende Bevölkerung. (UBA, Die Anzahl der Städte mit NO₂-Grenzwertüberschreitung von mehr als 40 Mikrogramm NO₂ pro Kubikmeter Luft ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) im Jahresmittel verminderte sich von 65 in). Die hohe Dauerbelastung betrifft zudem ganze Autobahnabschnitte und die angrenzenden Wohngebiete. Die Luftbelastung hat erhebliche Folgen für die Gesundheit der dort lebenden Bürger, – ein Sachverhalt, der ebenso wenig wie die soziale Dimension Gegenstand der öffentlichen Diskussion ist. An den Verschmutzungs-Hotspots leben und arbeiten überwiegend sozial schwache Einwohner und Geringverdiener, die sich ein weniger emissionsbelastetes Wohnumfeld nicht leisten können. Auf diese Weise bekommt die soziale Segregation eine weitere Dimension und erhöht die Gefahr gesundheitlicher Langzeitfolgen erheblich. (Schäfer, 2019, 477).

Klimagerechter Umbau des ÖPNV und des Individualverkehrs

Die klimagerechte Ausrichtung der kommunalen Mobilitätsstrukturen ist ein komplexer Gesamtprozess, der durch einzelne Maßnahmen initiiert, aber nicht richtungsgebend auf den Weg gebracht werden kann. Auch insoweit bedarf es gesamtstaatlicher Vorgaben, die landesgesetzlich flankiert werden, um in der Fläche und hier vor allem in den urbanen Räumen umgesetzt werden zu können. Angesichts der geringen rechtlichen Verbindlichkeit des KSG des Bundes kommt den entsprechenden Gesetzen der Länder eine substantielle Bedeutung zu.

Stellvertretend für andere Regelungen soll hier das Berliner Mobilitätsgesetz (MobilG) erörtert werden, dass trotz des Stadtstaatenbezugs vergleichsweise früh wesentliche Eckpunkte klimagerechter Mobilität normiert hat. (Seifert, Dromgool, 2019, 10 ff.). Danach hat die klimagerechte Ausrichtung der Mobilität auch die stadt-, umwelt- und sozialverträgliche Ausrichtung, favorisiert aber den Fußgänger – und Radverkehr sowie den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Es wird die Entwicklung eines integrierten Verkehrssystems unter Einbeziehung „intelligenter Mobilitätsformen“ (Carsharing, Digitalisierung) angestrebt, ohne bestimmte Vorgaben zum Umfang des Individualverkehrs zu machen. Insgesamt enthält auch das Mobilitätsgesetz nur wenige verbindliche Inhalte. Es legt ganz überwiegend anspruchsvolle Ziele und Anforderungen fest, (Seifert/Dromgool, 2019, 11) die offenbar die Quadratur des Kreises zu bewältigen suchen. Neben der Sicherung der Mobilität für alle zu jederzeit, die zugleich an den Bedürfnissen der Wirtschaft ausgerichtet ist, soll die Stadtplanung gemischte Quartiere bevorzugen und die Anbindung an den Fernverkehr gesichert sein (§§ 3–15 MobilG). Grundlage der Umsetzung ist der Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr (StEP), welcher alle verkehrsspezifischen Planungen verkehrsmittelübergreifend konkretisiert. Etwaige – und kaum vermeidbare –

Nutzungskonflikte werden durch einen Vorrang des Verkehrsmittels des Umweltverbundes gegenüber dem motorisierten Individualverkehr entschieden. Innovativ erscheint es, dass vom Gesetz ein Mechanismus zur Bewältigung der Konfliktlagen bereitgestellt wird. (Seifert/Dromgool, 2019, 12).

Im Blick auf den ÖPNV und den Individual-Nahverkehr nimmt ein Nahverkehrsplan die besonderen Entwicklungsziele auf und legt ein ÖPNV-Vorrangnetz fest (§ 26 MobilG). Der Vorrang gelangt beispielsweise bei der Straßenraumaufteilung und bei der Schaltung der Lichtzeichenanlagen zum Ausdruck, wirkt sich aber auch auf den Systemwechsel von Bus- auf Schienenverkehrsmittel aus. Zudem sollen die ÖPNV-Fahrwege möglichst nicht durch Verkehrsmittel des Individualverkehrs (Carsharing-, Elektro- oder andere Fahrzeuge) mitbenutzt werden (§ 33 Abs.3 MobilG).

Der Vorrang des ÖPNV steht zum Aufbau einer (Schnell-) Ladesäuleninfrastruktur durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis. Einerseits soll der nach wie vor erhebliche Anteil der Kraftfahrzeuge mit Verbrennungsmotor möglichst zügig reduziert werden, mit der Folge, dass die Verkehrsraumbeanspruchung für diese Verkehrsart kaum sinken dürfte. Andererseits wird dadurch die eindeutige Präferenz einer großen Zahl der Bevölkerung für die Individualmotorisierung ganz offensichtlich weiter unterstützt. Ob die jahrzehntelange Bevorzugung des Individualverkehrs sich allen klimapolitischen Zielsetzungen zum Trotz aufgrund einer abstrakten Klimaneutralität von Energien erneut durchsetzt, ist durchaus offen. Die Zeichen sind einmal mehr ausschließlich auf eine technische Bewältigung der Herausforderungen gerichtet. Gerade die Fixierung auf die E-Mobilität zeigt deutlich, dass eine ganzheitliche Verminderung aggressiver Ressourceninanspruchnahme nicht angestrebt wird.

Windenergie und Bürgerakzeptanz

Ohne Einbeziehung der Bürger ist die Klima- und Energiewende nicht zu realisieren. Dies zeigt sich mutmaßlich auch in einem Bereich, der bisher als Erfolgsgeschichte der Klimawende gilt: die Windenergie. Die Gemeinde ist hier im Blick auf ihre Planungshoheit in übergeordnete Planungsziele eingebunden. Die gemeindlichen Planungen dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Das gilt auch für an sich privilegierte Planungen, wie beispielsweise die Nutzung von Windenergie. Ist hier die Windenergienutzung durch die Regionalplanung im gesamten Außenbereich ausgeschlossen, dann darf die Nutzung nicht erfolgen. Umgekehrt hat die Festlegung von Eignungsgebieten für Windenergie durch den Regionalplan grundsätzlich Ausschlusswirkung gegenüber einer Errichtung an anderer Stelle. Die Gemeinde darf ihre Steuerungsmöglichkeit allerdings nicht missbrauchen, indem sie Windenergie pauschal verhindert (Negativplanung). Innerhalb des regionalplanerischen Rahmens kann die Gemeinde sog. Konzentrationszonen für Windkraft planerisch festsetzen. (Franz, 2022, 334 ff.).

Neben rechtlichen, finanziellen und Standortfaktoren stehen vielen an sich realisierbaren Windkraftenergie-Projekten starke Widerstände vor Ort entgegen. (Lege, 2019, 1000; Milstein, ZUR 2016, 269).

Die Vorbehalte beziehen sich sowohl auf Schallemissionen, die generelle Umweltverträglichkeit als auch auf Abstände zur Wohnbebauung. Zu nennen sind ferner der sog. Discoeffekt und der Schattenschlag der Anlagen. (Milstein, 2016, 269).

Die im Allgemeinen begrüßte Nutzung erneuerbarer Energien, weicht daher häufig einer strikten Ablehnung von Windkraftanlagen bei den konkret Betroffenen. Eine grundsätzlich begrüßte und finanziell durch Umlagen unterstützte regenerative Energiepolitik wird daher häufig von der benachbarten Wohnbevölkerung torpediert oder doch bis zur Fertigstellung um Jahre verzögert. Dies ist nicht ohne Auswirkungen auf die Zahl der genehmigten Anlagen geblieben. Die Akzeptanz solcher Anlagen sinkt seit Jahren und hat zu einer erheblichen Verzögerung der Ausbauziele geführt.

Daher geht es darum, Wege zu finden, die lokale Akzeptanz zu fördern. Versuche, die Akzeptanz durch finanzielle Anreize für Bürger und Gemeinden zu steigern, gibt es bereits in Dänemark mit dem Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien. Vorgesehen sind sowohl Entschädigungen für den Wertverlust an Grundstücken als auch eine finanzielle Beteiligung der Bevölkerung an Windenergieanlagen mit bis zu 20 %. (Milstein, 2016. 270). Dies kann durch unmittelbare wirtschaftliche Beteiligung der öffentlichen Hand oder durch eine stärkere Einbindung der Bevölkerung in die Planungsprozesse erreicht werden. Recht erfolgreich scheinen bisher öffentlich-private Kooperationsmodelle, die privates Know-How und Risikokapital mit dem öffentlichen Interesse an einer klimafreundlichen lokalen Energieversorgung verbinden wollen.

Dieser Ansatz ist bereits 2016 in Mecklenburg-Vorpommern nicht mehr nur einzelvertraglich, sondern durch Gesetz abgesichert worden. Allein vertragliche Beteiligungsangebote der Betreiber konnten die Zurückhaltung von Gemeinden und Bevölkerung nicht beseitigen. Bedenken aus verbraucherschutzrechtlicher Sicht waren mitunter berechtigt, weil die wirtschaftlichen Risiken der Projekte einseitig auf die (zumeist kleinen) Kapitalgeber verlagert wurden.

Den Vorbehalten und Risiken versucht das BüGembeteilG MV durch eine moderate Pflichtbeteiligung an Anteilen oder vergleichbare Surrogate zu begegnen. In MV dürfen Windenergieanlagen nur durch Projektgesellschaften errichtet und betrieben werden, die ausschließlich der Erzeugung von Windenergie dienen. Der Vorhabenträger ist gesetzlich verpflichtet, kaufberechtigten Bürgern und Gemeinden mindestens 20 % der Anteile anzubieten. Er kann – stattdessen – auch den kaufberechtigten Gemeinden die jährliche Zahlung einer Ausgleichsabgabe und den Anwohnern den Erwerb eines „Sparprodukts“ anbieten.

Im Einzelnen konkretisiert das Gesetz den Regelungsbereich durch Legaldefinitionen. Eine Gesellschaft ist projektbezogen, wenn ein Vorhaben ausschließlich den Zweck verfolgt, Windenergieanlagen zu errichten und zu betreiben. Andere gesetzliche Zwecke sind – abgesehen von untergeordneten Hilfs- oder Nebengeschäften – nicht zulässig (§ 3 Abs.1 BüGembeteilG MV). Die Haftung der Kaufberechtigten muss auf den Einlagebetrag beschränkt sein. Bei der Beteiligung von Gemeinden sind insbesondere die kommunalwirtschaftsrechtlichen Vorschriften einzuhalten. Die Gleichstellung der offerierten Gesellschaftsanteile mit den übrigen Anteilen sowie der Zeitpunkt der Offerte sind gesetzlich vorgeschrieben (§ 4 BüGembeteilG MV).

Auch den Kreis der Kaufberechtigten hat der Gesetzgeber abschließend festgelegt. Kaufberechtigte natürliche Personen sind solche, die mit ihrer Wohnung seit mindestens drei Monaten in einer Entfernung von nicht mehr als 5km vom Standort der Windenergieanlage gemeldet sind. Standortgemeinden oder Gemeinden, die innerhalb

des 5 km-Radius liegen, sind ebenfalls kaufberechtigt (§ 5 BüGembeteilG MV). Kaufpreis und Stückelung der Anteile sind eigenkapitalbezogen und auch ansonsten nach anerkannten Wertermittlungsgrundsätzen festzulegen (§ 6 BüGembeteilG MV). Ein Kaufpreis von 500 € pro Anteil darf nicht überschritten, eine Mindestzahl von zu erwerbenden Anteilen nicht vorgegeben werden. Inhalt und Bekanntmachung der Offerte sowie weitere Informationspflichten regeln §§ 7 und 8 BüGembeteilG MV.

Auch die Anteilszeichnung und das Zuteilungsverfahren sind verbraucherfreundlich geregelt (§ 9 BüGembeteilG MV). Statt der genannten Offerte, können den Kaufberechtigten auch andere Möglichkeiten wirtschaftlicher Teilhabe (z.B. ein vergünstigter lokaler Stromtarif) oder die Zahlung einer Ausgleichsabgabe nach § 11 BüGembeteilG MV angeboten werden. Schließlich kann kaufberechtigten natürlichen Personen auch eine erstattungsfähige Einlage („Sparprodukt“) offeriert werden (§ 12 BüGembeteilG MV).

Das Gesetz ist insgesamt betrachtet geeignet, den Bedenken und Widerständen gegen die Umsetzung der Energiewende im bedeutenden Windenergiebereich angemessen zu begegnen. Dies geschieht im Blick auf die Vorhabenträger durch eine Reihe verbindlicher Offerte-Pflichten gegenüber einem bestimmten Kreis lokaler Kaufberechtigter. Insoweit ist die Berufsfreiheit der Vorhabenträger eingeschränkt. Adressaten des Gesetzes sind indessen die Gemeinden und die Gemeindeeinwohner. An ihrer Zurückhaltung, mangelnden Unterstützung oder auch erfolgreichen Rechtsschutzbegehren sind Windanlagenprojekte häufig gescheitert. Der Ansatz, lokale Widerstände durch Formen wirtschaftlicher Beteiligung zu minimieren, ist freilich nicht neu, war aber offenbar ohne gesetzliche Risikobegrenzung nicht erfolversprechend oder sogar risikobehaftet und spekulativ. Die gesetzlichen Regelungen sind geeignet, hier – auf der Grundlage eines vertretbaren Einlagerisikos – einen wirtschaftlichen Anreiz für die verstärkte lokale Umsetzung der Windenergie zu schaffen.

Die Förderung der Akzeptanz von regenerativen Energieanlagen als ein berechtigter Gemeinwohlbelang ist heute notwendiger denn je und wird durch die Entscheidung des BVerfG vom 23.03.2022 (Beschluss 1 BvR 1187/17) noch einmal bekräftigt.

Mit der Verfassungsbeschwerde hatten die Projektbetreiber Bedenken vor allem unter folgenden Aspekten geltend gemacht: Das BüGembeteilG MV könne nur in Mecklenburg-Vorpommern klimaschonend wirken. Diese Region trage aber im globalen Maßstab nicht entscheidend zur Verbesserung des Klimaschutzes bei. Überdies seien die Vorhabenträger im ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit (Milstein, 2016, 276) und der Eigentumsfreiheit verletzt. (Lege, 2019, 1002 ff.).

Die Bedenken sind nach Auffassung des BVerfG nicht berechtigt. Das BüGembeteilG MV verfolge den legitimen Zweck, den klimaschädlichen CO₂-Ausstoß durch Windenergie zu vermindern und sei geeignet, Vorbehalten und Akzeptanzproblemen zu begegnen. Die den Betreibern auferlegten Pflichten seien zwar mit schweren Eingriffen in die Berufsfreiheit verbunden, aber aufgrund ebenso gewichtiger Gemeinwohlziele gerechtfertigt. Zudem bewirkt die nationale Förderung des Klimaschutzes auch eine im multilateralen Verhältnis der Staaten unerlässliche Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Schutzmaßnahmen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit der Projektbetreiber ist auch deshalb hinnehmbar, weil die Pflichtenbindung alternativ ausgestaltet ist und als Mittel der Akzeptanzsteigerung auch das Angebot von Sparprodukten vorsieht, und damit die mit der Gesellschafterstellung

einhergehende Belastung vermeidet. Schließlich ist die Akzeptanzsteigerung durchaus mit dem Betreiberinteresse vereinbar, weil sie unmittelbar der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien zum Ziel hat und der Standortausweisung dient.

Die zuvor geschilderte spezifische Form der Akzeptanzförderung durch neue Instrumente der Beteiligung von Bürgern und Standortkommunen durch verlässliche und regelmäßige Zahlungsflüsse von den Anlagenbetreibern an die Gemeinden ist nunmehr bundesrechtlich in § 6 EEG 2021 verankert worden. (Baur/Lehnert, 2021, 361 ff.).

Wesentlicher Inhalt ist danach die Pflicht zum Abschluss eines Vertrages zwischen Windenergiebetreiber und Standortgemeinde mit einer bindenden Entgeltregelung für die eingespeisten Strommengen, und zwar ohne Gegenleistung. Die Regelung gilt auch für Freiflächensolaranlagen. Der Normzweck der Förderung der planungs – und oder zivilrechtlichen Bereitstellung von Flächenpotenzialen für konkrete Projekte geht damit über die reine Akzeptanzförderung hinaus.

Exemplarisch: Klimaschutz durch Fernwärme

Lokaler Klima – und Ressourcenschutz ist nur auf gesetzlicher Grundlage umzusetzen, also durch Bundes - und Landesgesetze sowie durch lokale Satzungen, die beispielsweise den Anschluss - und Benutzungszwang festlegen können. Hier bietet die bundesrechtliche Regelung in § 16 EEWärmeG (Erneuerbare Energien-Wärmegesetz v. 01.01.2009, zuletzt geändert am 27.06.2020) geeignete Ansatzpunkte für einen Anschluss – und Benutzungszwang zum Zweck des Klima - und Ressourcenschutzes und zwar in zwei Varianten:

- a) Entspricht eine Fernwärmeeinrichtung den Anforderungen der Anlage VIII: unwiderlegbare gesetzliche Vermutung, dass der Anschluss- und Benutzungszwang zum Klimaschutz geeignet ist;
- b) Ist das nicht der Fall, muss im Einzelfall geprüft werden, ob der Anschluss- und Benutzungszwang geeignet, erforderlich und zumutbar ist; die Geeignetheit kann ein SV-Gutachten erforderlich machen.

In beiden Fällen ist dauerhaft zu überwachen, ob die Voraussetzungen für den Anschluss- und Benutzungszwang noch gegeben sind. Hier eröffnen sich für die klimabewusste Kommune nicht nur Chancen, sondern auch rechtliche und finanzielle Hürden. Diese lassen sich schlaglichtartig wie folgt bezeichnen: Die rechtmäßige Umsetzung dieser Alternative hängt entscheidend davon ab, dass die Energieversorgung auf überwiegend regenerativer Grundlage gewährleistet werden kann. (Brüning, 2014, 121 ff.) (Kahl, 2010, 395 ff.).

Fazit

Ohne eine Umstellung des Verkehrs auf erneuerbare Energien können die Klimaziele nicht erreicht werden. Der Wandel hat nicht allein eine Erhöhung des Anteils von E-Fahrzeugen, sondern vorrangig den Bau- und Betrieb von lokalen Ladeinfrastrukturen zu Voraussetzung. Diese Infrastruktur wird ohne eine öffentliche Förderung/Beteiligung nicht in ausreichendem Maße durch private Investitionen zur Verfügung gestellt werden können. Eine Förderung durch die öffentliche Hand unterliegt auch in diesem Bereich

grundsätzlich dem EU-Beihilfe- und Vergaberecht. Eine Freistellung vom Beihilfeverbot kommt bei Betriebs- und Investitionsbeihilfen für Ladeinfrastrukturen in Betracht, deren Betrieb mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut wurde (DAWI). Dabei müssen aber die vergaberechtlichen Voraussetzungen beachtet werden. Hierzu gehört insbesondere, dass die Dienstleistung „Errichtung und Betrieb einer Ladeinfrastruktur“ europaweit ausgeschrieben werden, (Deuster, 2021, 41, 45) es sei denn, dass die Voraussetzungen für eine Direktvergabe an ein Inhouse-Unternehmen vorliegen (Deuster/Klingerske, 2021, 85).

Zu den Herausforderungen des Klimawandels gehören nicht nur die Energiewende, sondern auch die Anpassung der lokalen Infrastrukturen (Trinkwasser, Abwasser, Energie, Verkehr) Versorgungseinrichtungen (Krankenhäuser, Pflege- und Bildungseinrichtungen) sowie die Rückführung des hohen Versiegelungsgrades. (Albrecht, 2020; 12–22ff).

Weitere Beispiele sind die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur, das Parkraum-Management sowie die Einbindung des gewerblichen Lieferverkehrs in den ÖPNV. (Zur Umsetzungsproblematik in Ortsrecht: VG Freiburg, Urt. V. 16.06.21; Zum Anschluss- und Benutzungszwang bei (regenerativer) Fernwärme, KommJur 2021, 355).

Literatur

Albrecht, Die Stadt im Klimawandel, Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities), ZUR 2020, 12 ff.

Baur/Lehnert/Vollprecht, Die finanzielle Beteiligung von Gemeinden an Windenergieprojekten gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 EEG 2021 aus kommunaler Sicht – Entstehungsgeschichte und allgemeine rechtliche Praxisfragen (Teil 1), KommJur 2021, 361 ff.

Brüning, Energieintelligente Steuerung mittels (sonstiger) Satzungen und Abgaben? KommJur 2014, 121 ff.

Deuster, EU-rechtskonforme Vergabe und Finanzierung von öffentlichen Ladesäulen (Teil 1), KommJur 2021, 41 ff.

Deuster/Klingerske, EU-rechtskonforme Vergabe und Finanzierung von öffentlichen Ladesäulen, Teil 2: Vergaberecht, KommJur 2021, 85, ff.

Emrich/Nauheim-Skrobek, Möglichkeiten und Grenzen einer klimaschutzgerechten kommunalen Bauleitplanung, DVP 2022, 3 ff.

Franz, Öffentliches Baurecht in Sachsen-Anhalt, 2022.

Kment, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen. Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 ff.

Kahl, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010, 395 ff.

Köck, Gesundheitsschutz im Umweltrecht, ZUR 2020, 464 ff.

Lege, Enteignung zwecks Beschaffung politischer Akzeptanz, NVwZ 2019, 1000 ff.

Milstein, Die Beteiligung der Bürger und Gemeinden an Windparks in privater Trägerschaft durch Landesgesetz, ZUR 2016, 269 ff.

Ritgen, Corona und die Folgen – das Professorengespräch 2021 des Deutschen Landkreistages, ZG 2021, 371 ff.

Schäfer, Luftreinhalteplanung unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit – Rechtliche Zulässigkeit der notwendigen Maßnahmen insbesondere von Dieselfahrverboten, DVBl. 2010, 473 ff.

Seifert/Dromgool, Das Berliner Mobilitätsgesetz – Beginn einer kommunalen Verkehrswende LKV 2019, 10 ff.

Umweltbundesamt, NO₂-Grenzwertüberschreitungen 2019/2020, Stand 17.05.2021, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2-ueberschreitungen_staedte_2020_stand_17.05.2021.pdf.

Umweltbundesamt, Finale Daten zur Stickoxid-Belastung 2020: Rückgang setzt sich fort, Pressemitteilung v. 28.05.2021, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/finale-daten-zur-stickstoffdioxid-belastung-2020>.

Umweltbundesamt, die Anzahl der Städte mit NO₂-Überschreitung, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/staedte-no2-grenzwertueberschreitungen>.

Wickel, Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen, ZUR 2021, 332 ff.

Contact

Prof. Dr. Wolfgang Beck
Harz University, Halberstadt
Department of Administrative Sciences
Friedrichstrasse 57-59, 38855 Wernigerode, Germany
wbeck@hs-harz.de