

**UNTERSUCHUNG MÖGLICHER ANSATZPUNKTE  
BUNDESPOLITISCHER INSTRUMENTE ZUR FÖRDERUNG DES  
KOMMUNALEN KLIMASCHUTZES**

16.02.2009

Sigrid Lindner

Stefan Klinski

Alexander Schmidt

Ashok John

# Inhalt

<b>1 Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>2 Welche Rolle spielen Kommunen für die Erreichung der Klimaschutzziele?</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Klimapolitische Handlungsfelder auf kommunaler Ebene</b>	<b>10</b>
2.1.1 Klimaschutz im Rahmen des kommunalen Beschaffungswesens	10
2.1.2 Klimaschutz in Raumordnung und Bauleitplanung	11
2.1.3 Klimaschutz bei öffentlichen Gebäuden	12
<b>3 Welche Hemmnisse existieren für den kommunalen Klimaschutz?</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Kommunale Handlungsspielräume – rechtliche Begrenzungen</b>	<b>13</b>
3.1.1 Die kommunalen Handlungsfelder aus rechtlicher Sicht: Allgemeines	13
3.1.2 Kommunales Handeln mit Relevanz für den Klimaschutz	14
3.1.3 Begrenzungen durch die Verfassung (Örtlichkeitsprinzip)	16
3.1.4 Begrenzungen in der Bauleitplanung	18
3.1.5 Begrenzungen im Vergaberecht	19
3.1.6 Begrenzungen im kommunalen Haushaltsrecht	21
3.1.7 Begrenzungen für die kommunalwirtschaftliche Betätigung	24
3.1.8 Sonstige Rechtsbereiche	26
<b>3.2 Praktisch-politische Hemmnisse</b>	<b>27</b>
3.2.1 Finanzielle Rahmenbedingungen und Hemmnisse	27
3.2.2 Strukturelle Hemmnisse	28
<b>4 Wie kann Klimaschutz zur kommunalen Pflichtaufgabe gemacht werden?</b>	<b>30</b>
<b>4.1 Rechtliche Einflussnahme des Bundes auf kommunale Aufgabenbereiche</b>	<b>30</b>
4.1.1 Einflussnahme im originären Kommunalrecht und anderen Sachmaterien des Landesrechts	30
4.1.2 Einflussnahme im Rahmen bundesrechtlicher Sachkompetenzen	31
4.1.3 Einflussnahme auf den verwaltungsmäßigen Gesetzesvollzug	32
4.1.4 Verbot der Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden	33
4.1.5 Folgerungen	35
<b>4.2 Finanzielle Einflussnahme des Bundes auf kommunale Aufgabenbereiche</b>	<b>35</b>
4.2.1 Grundsatz: Das Konnexitätsprinzip	35
4.2.2 Ausnahmen	37

<b>5</b>	<b>Wie kann der Bund den kommunalen Klimaschutz konkret fördern?</b>	<b>40</b>
<b>5.1</b>	<b>Maßnahmen auf Verfassungsebene</b>	<b>40</b>
5.1.1	„Staatsziel Klimaschutz“	40
5.1.2	Erweiterung von Art. 28 Abs. 2 GG	41
5.1.3	Aufhebung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG	41
5.1.4	Lockerung von Art. 104a und 104b GG	41
<b>5.2</b>	<b>Maßnahmen auf Gesetzesebene</b>	<b>42</b>
5.2.1	Recht der Bauleitplanung	42
5.2.2	Städtebauförderung und städtebauliche Sanierung	43
5.2.3	Haushaltsrecht	43
5.2.4	Vergaberecht	44
5.2.5	Inpflichtnahme der Länder durch besonderes Bundesgesetz	44
<b>5.3</b>	<b>Maßnahmen unterhalb der gesetzlichen Ebene</b>	<b>45</b>
5.3.1	Fördermittel für die Kommunen	45
5.3.2	Investitionspakt	45
5.3.3	Energetische Erneuerung der sozialen Infrastruktur	47
5.3.4	Städtebauförderung	47
5.3.5	Nationale Klimaschutzinitiative	49
5.3.6	„Joint Implementation“	50
5.3.7	Regionale Kompetenzzentren	52
5.3.8	„Solare“ Ortssatzungen	53
5.3.9	Energieeffizienzgesetz	54

# 1 Zusammenfassung

Für das Erreichen von nationalen Klimaschutzzielen ist es notwendig, die Kommunen bei der Verpflichtung von Zielen sowie der Umsetzung von Maßnahmen mit einzubinden, da sie erheblich zur Senkung von Treibhausgasemissionen beitragen können. Folgende Zahlen verdeutlichen die Bedeutung der Kommunen:

- Der urbane Raum ist für 75% der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich.
- Im Gebäudesektor allein werden bis zu 40% der gesamten Endenergie verbraucht.
- Über 150.000 Gebäude, davon 40.000 Schulen und 50.000 Kindergärten sind in kommunaler Verantwortung.
- Die Energiekosten stellen mit ca. 2,6 Mrd. Euro den viertgrößten Ausgabenposten in kommunalen Haushalten dar.

Um das Klimaschutzziel der Bundesregierung (Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 40% gegenüber 1990) für das Jahr 2020 zu erreichen, bedarf es einer konsequenten Beteiligung der Kommunen.

Doch ihre Rolle als Klimaschutzakteure wird von den Kommunen bislang nicht überall angenommen und ist weitgehend durch freiwilliges Engagement geprägt. Entsprechend unterschiedlich sind die anzutreffenden Ziele und Maßnahmen. So gibt es in einigen Kommunen bereits sehr konkrete Klimaschutzprogramme, während im Regelfall kommunaler Klimaschutz de facto kaum wahrnehmbar ist.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es, die gegenwärtige Situation sowie die Potenziale der verschiedenen kommunalen Handlungsfelder zu untersuchen sowie Möglichkeiten aufzuzeigen, Kommunen an den gesetzten Klimaschutzzielen zu beteiligen. Es soll dargestellt werden, welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf Bundesebene bestehen, Städte und Gemeinden bei der Umsetzung von Klimaschutzzielen zu unterstützen. Zudem werden die rechtlichen Hintergründe einer kommunalen Verpflichtung zum Klimaschutz beleuchtet.

Generell kann der Bund den kommunalen Klimaschutz nicht zu einer Pflichtaufgabe für Kommunen machen, insbesondere nicht durch die Übertragung neuer Aufgaben an die Kommunen. Dies wird durch Art. 84 Abs.1 Satz 7 Grundgesetz klar ausgeschlossen.

Gestattet ist es dem Bund jedoch, aus kompetenzrechtlicher Sicht, in seinen Fachgesetzen Regelungen zu treffen, welche die Kommunen innerhalb ihrer vorhandenen Aufgabenbereiche verpflichten, dem Klimaschutz Rechnung zu tragen. Soweit die Bestimmungen fachgesetzlichen Zielen dienen, können sie nicht als kommunalrechtliche Vorschrift angesehen werden. Dies gilt z.B. für die Pflicht zur Verfolgung von Klimaschutzzielen in der Bauleitplanung oder im Vergabewesen sowie hinsichtlich der Anwendung von Bestimmungen zu Anschluss- und Benutzungspflichten für Wärmenetze nach § 16 EEWärmeG.

Beabsichtigt der Bundesgesetzgeber, neue Aufgabenstellungen im Rahmen der Klimaschutzpolitik zu schaffen, die an sich für eine Ausführung auf kommunaler Ebene prädestiniert wären (z.B. eine Verpflichtung zur Erstellung lokaler Wärmenutzungspläne), so ist er durch das Grundgesetz daran gehindert, diese den Kommunen zuzuweisen. Es ist ihm aber kompetenzrechtlich nicht untersagt, den Ländern vergleichbare Verpflichtungen aufzuerlegen – wobei er diesen dann überlassen muss, wie diese die Pflichterfüllung organisatorisch umsetzen (d.h. ob sie die betreffende Aufgabe den Kommunen überantworten oder nicht).

Das Konnexitätsprinzip im Verhältnis zwischen Bund und Ländern besagt, dass diejenige Körperschaft, welche die jeweilige Verwaltungskompetenz besitzt, auch die finanziellen Aufwendungen für die betreffenden Aufgaben zu tragen hat. Da die Kommunen staatsorganisatorisch den Länder zugehören, ergibt sich in der Konsequenz, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Bund grundsätzlich verbietet, die Aufgaben der Gemeinden mitzufinanzieren. Im Zuge der Förderalismusreform 2006 wurde im Grundgesetz der Art. 104b neu eingefügt, der gelockert werden sollte. Dies betrifft insbesondere die verfassungsrechtliche Absicherung der Praxis einer mittelbaren Förderung der Kommunen durch gemeinsam mit den Ländern gebildeten selbstständigen Einrichtungen, wie z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau, allgemeine Förderprogramme von Bundesministerien (z.B. Modellprojekte oder Marktanreizprogramme) die Gewährung von Unterstützungsleistungen mit relativ geringem finanziellen Umfang nach dem Vorbild von De-minimis-Beihilferegelungen, die Möglichkeit eines Abweichungsrechts der Länder an Stelle der Zustimmungspflicht und die Möglichkeit, das Geld direkt den Kommunen zur Verfügung zu stellen.

Weitere bundesrechtliche Möglichkeiten betreffen eine Präzisierung des Art 20a GG, indem die Rolle der Kommunen in der Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausdrücklich erwähnt wird. Alternativ könnte das Örtlichkeitsprinzip in Art 28 Abs. 2 Satz 1 dahingehend präzisiert werden, dass örtliche Aufgaben im Lichte übergemeindlicher Verantwortung interpretiert werden können.

Die kommunalen Einflussmöglichkeiten mit Relevanz für den Klimaschutz betreffen

1. Die Kommunen als Nachfrager von Produkten und Dienstleistungen (sei es als Investor oder Verbraucher). Hierbei steht das Vergabe- und Beschaffungswesen im Mittelpunkt.
2. Die Kommunen als Anbieter von Leistungen im Rahmen ihrer kommunalen Wirtschaftstätigkeit (z.B. kommunale Energieversorger). Hierbei können sie z.B. faire Rahmenbedingungen für den Anschluss oder die Einspeisung von privaten dezentralen Anlagen zur Energieversorgung schaffen.
3. Die Kommunen haben eine hoheitliche Verhaltenssteuerung, vor allem im Rahmen der im BauGB geregelten kommunalen Bauleitplanung.
4. Die Kommunen haben schließlich Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen ihrer nicht-hoheitlichen Tätigkeiten, z.B. in Gestalt von vertraglichen Bedingungen bei Grundstücksverkäufen oder durch Beratung und die Initiierung politischer Zusammenhänge.

Aus bundespolitischer Sicht sind vor allem folgende Empfehlungen für die Verbesserung von Instrumenten des kommunalen Klimaschutzes zu nennen:

Im Baugesetzbuch (BauGB) sollte präzisiert werden, dass Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung Ziele des überörtlichen Klimaschutzes verfolgen dürfen, indem der Klimaschutz zu den städtebaulichen Motiven gehört. Ein Beispiel dafür sind die Möglichkeiten zur Festsetzung energetischer Anforderungen in Bebauungsplänen, welche aufgrund der fehlenden Präzisierung im BauGB rechtlich umstritten sind. Zudem ist das besondere Städtebaurecht im BauGB einer grundlegenden Überprüfung im Hinblick auf Steuerungseffekte der energetischen Sanierung zu unterziehen. So könnte z.B. daran gedacht werden, die Fördermittel in den Programmen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie für den städtebaulichen Denkmalschutz an geeigneten Stellen nach energetischen Kriterien zu stufen oder die Einhaltung von Mindeststandards zur Voraussetzung zu erheben.

Im Vergabewesen wird ein sehr enger Wirtschaftlichkeitsbegriff angewandt, obwohl die EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG einen deutlich größeren Spielraum auch für die Berücksichtigung von Umwelteigenschaften einräumen. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) spiegelt diesen erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff nicht angemessen wider. § 97 Abs. 5 GWB signalisiert (entgegen den europarechtlich ausdrücklich vorgesehenen Spielräumen) vielmehr, dass es auf außerhalb der reinen Betriebswirtschaftlichkeit stehende Kriterien nicht ankommen solle. Dieses für alle öffentlichen Auftraggeber bedeutsame Hemmnis für den Klimaschutz kann mit Wirkung auch auf die kommunale Ebene sowohl durch Bundesgesetz (d.h. durch eine Änderung des GWB) als auch durch Landesgesetz (z.B. durch ein Landesvergabegesetz, das auch für die Kommunen gelten würde) beseitigt werden, indem entsprechende Ausweitungen bzw. Klarstellungen erfolgen.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit könnte gesetzlich genau definiert werden, und zwar in dem Sinne, dass

- erstens Investitionen unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Vergleichsbetrachtungen über die gesamte Lebens-/Nutzungsdauer bewertet werden, und
- zweitens es ausdrücklich als erwünscht dargestellt wird, die externen Folgewirkungen (z.B. auf den Klimaschutz) wertend in die Betrachtungen einzubeziehen.

Zwar fällt das Gemeindehaushaltsrecht in die Zuständigkeit des Landesrechts. Ein positiver Impuls ließe sich aber möglicherweise dadurch erzeugen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in den gesetzlichen Bestimmungen für den Bundeshaushalt in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geändert wird, um mit einer Vorbildregelung voranzugehen.

Die Kreditaufnahme von Kommunen, insbesondere von solchen, die unter Finanzaufsicht stehen, ist starken Restriktionen ausgesetzt. Ausgenommen sind so genannte rentierliche Kredite, deren Refinanzierung sichergestellt ist. In der Regel sind dies Kredite für Investitionen in gebührenfinanzierte Aufgaben wie Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft. Für die Finanzierung von Energieeinsparinvestitionen wird die Rentierlichkeit leider häufig nicht anerkannt, auch wenn die erzielbaren Einsparungen den Kredit refinanzieren würden.

Im Bereich der Förderung durch den Bund im Rahmen des Investitionspakts und im Rahmen des Konjunkturpakets II ist insbesondere die Frage zu stellen, wie Gemeinden mit festgestellter Haushaltsnotlage profitieren bzw. Komplementärmittel bereitstellen können. Die Förde-

rung kommunaler Klimaschutzkonzepte, im Rahmen einer Förderrichtlinie für Kommunen, soziale und kulturelle Einrichtungen, ist ebenfalls derzeit nur bedingt für Kommunen unter Haushaltssicherung möglich (seit 2009 können jedoch Drittmittel als Eigenanteil anerkannt werden). Zudem sollte Maßnahmen der städtebaulichen Entwicklungsplanung – einer der wirtschaftlichsten Möglichkeiten der CO<sub>2</sub>-Einsparung – in den Anforderungskatalog aufgenommen werden.

Ein interessanter Ansatz für Unternehmen, - auch für kommunale -, ist die Bündelung kleinerer Effizienzmaßnahmen im Bereich der CO<sub>2</sub>-Einsparung, die im Rahmen von Joint Implementation dann als Zertifikate am Markt verkauft werden können. Das dazu laufende Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen zeigt allerdings, dass die Wirtschaftlichkeit durch die hohe Volatilität der Zertifikatspreise schwer kalkulierbar ist.

Für die Identifizierung und Erschließung lokaler Energiesparpotenziale notwendige regionale Kompetenzzentren können zwar nicht direkt vom Bund gefördert werden, es wäre aber möglich gewesen, durch eine Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern z.B. die Gründung regionaler Energie-Agenturen mit Mitteln aus den Infrastrukturmaßnahmen des zweiten Konjunkturpakets zu unterstützen.

## 2 Welche Rolle spielen Kommunen für die Erreichung der Klimaschutzziele?

In Kommunen wird aufgrund des Zusammenspiels der vielfältigen Bereiche und der räumlichen Konzentration ein großer Anteil klimarelevanter Emissionen erzeugt. Insgesamt werden dem urbanen Raum 75% der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen zugeschrieben.

Das Aktivieren der Potenziale bestimmter kommunaler Handlungsfelder - z. B. in der Raumordnung und kommunalen Entwicklungsplanung – stellt einen wesentlichen Baustein für das Erreichen der nationalen und europäischen Klimaschutzziele bis 2020 dar. Besonders der Gebäudesektor, welcher für bis zu 40% des gesamten Energieverbrauchs verantwortlich ist, bietet vielfältige wirtschaftliche Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Einsparung. Kommunen sind allein mit über 40.000 Schulen und 50.000 Kindergärten die größten öffentlichen Eigentümer von Gebäuden und damit verbunden wesentlich beteiligt am Energieverbrauch in Deutschland. Die Energiekosten stellen mit ca. 2,6 Milliarden Euro den viertgrößten Faktor in kommunalen Haushalten<sup>1</sup> dar. Allein 23,5 Mt CO<sub>2</sub>eq. entstanden laut einer Studie<sup>2</sup> des BMU im Jahr 2006 durch den Energieverbrauch in öffentlichen Gebäuden. Danach fielen etwa zwei Drittel des Energieverbrauchs in Gebäuden auf kommunaler Ebene an, allein Schulen verursachten Emissionen von 6,7 Mt CO<sub>2</sub>eq. Im Bereich Transportmittel und Mobilität entstanden Emissionen von insgesamt 5,7 Mt CO<sub>2</sub>eq. Durch energetische Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden lassen sich je nach Maßnahme 10% bis 30% insgesamt bis zu 80% des Energieverbrauchs - bezogen auf das gesamte Gebäude - einsparen. Weiterhin lassen sich durch Festsetzungen von energetischen Standards für den Neubaubereich hohe Einsparungen erzielen. Beispielsweise ermöglicht der Passivhausstandard Einsparungen beim Heizenergiebedarf von ca. 60% gegenüber Neubaustandard<sup>3</sup> (EnEV 2009).

Auch bei der Beschaffung von Gütern sowie bei der Vergabe von Aufträgen sollten Städte und Gemeinden Anschaffungen und Leistungen nach einem erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff d. h. entsprechend ihrer Lebenszykluskosten bewerten. Für das Jahr 2006 hat McKinsey ein kommunales Beschaffungsvolumen (einschließlich kommunaler Beteiligungen) in den Bereichen Energieeffizienz, nachhaltige Mobilität, nachhaltige Wasserwirtschaft, Abfall und Recycling sowie Energieerzeugung von ca. 30 Mrd. Euro errechnet.

Um die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele zu gewährleisten, sollten die Einsparziele der Bundesregierung (minus 40% CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber 1990) für das Jahr 2020 von allen Kommunen übernommen werden. Hierzu gehören im Detail der Ausbau der Erneuerbaren Energien im Strombereich auf 30% und der Kraft-Wärme-Koppelung auf 25% bis 2020,

---

<sup>1</sup> Klimaschutz in Kommunen – Perspektiven und Finanzierung, DStGB, 2007

<sup>2</sup> Die öffentliche Beschaffung - ein Hebel für Klimaschutz und Zukunftsmärkte, BMU 2008.

<sup>3</sup> Ecofys Berechnungen

der Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmebereich auf 14% sowie die Verdopplung der Energieproduktivität.

Nur durch die Ausrichtung an den nationalen Zielen sowohl auf Länder- als auch auf Kommunalebene sowie durch eine konsequente Beteiligung der Kommunen an der Umsetzung der Klimaschutzziele können diese auch erreicht werden. Eine wesentliche Rolle der Kommunen liegt hierbei auch in ihrer Vorbildfunktion. Einerseits durch die erhöhte öffentliche Wahrnehmung kommunaler Einrichtungen sowie durch ihren öffentlichen Charakter tragen Städte und Gemeinden eine Verantwortung ihren Bürgern gegenüber in Bezug auf ihre Zukunftsfähigkeit.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es, die gegenwärtige Situation sowie die Potenziale der verschiedenen kommunalen Handlungsfelder zu untersuchen sowie Möglichkeiten aufzuzeigen, Kommunen an den gesetzten Klimaschutzzielen zu beteiligen. Es soll dargestellt werden, welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf Bundesebene bestehen, Städte und Gemeinden bei der Umsetzung von Klimaschutzzielen zu unterstützen. Zudem werden die rechtlichen Hintergründe einer kommunalen Verpflichtung zum Klimaschutz beleuchtet.

## 2.1 Klimapolitische Handlungsfelder auf kommunaler Ebene

Stadtplanung, Städtebau	Verkehr	Energieerzeugung	Gebäude, Haushalte, Kleinverbraucher	Industrie, Gewerbe	Interne Organisation, Kommunen
Leitbild Brachflächenentwicklung Innenentwicklung Dichte Funktionsmischung Polyzentralität Identität, Gestalt	Verkehrsvermeidung Vorrang für den Umweltverbund Optimierung der Schnittstellen Verkehrstechnische Innovationen	effiziente Energie-Umwandlung Kraft-Wärme-Kopplung Nutzung regenerativer Energie	Wärmeschutz Kompaktheit Orientierung Verschattung Solarnutzung Verbrauchsvermeidung	Verbrauchsvermeidung Energieeffizienz regenerative Energie Solarforschung + Industrie Synergieparks	Beschaffung Vergabe Energie-management Monitoring + Controlling
EINFLUSS DER KOMMUNE					
direkt durch Planungshoheit	direkt bei kommunalen Beteiligungen	direkt bei kommunalen Beteiligungen	direkt bei kommunalen Liegenschaften	kein direkter Einfluss	direkt auf alle internen Belange
	indirekt durch Planungsvorgaben	indirekt durch Planungsvorgaben	indirekt durch gezielte Information/Förderung der Eigentümer	indirekt durch gezielte Information/Förderung/Planungsvorgaben	

### 2.1.1 Klimaschutz im Rahmen des kommunalen Beschaffungswesens

Bund, Länder und Kommunen verfügen mit jährlichen Ausgaben für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen in Höhe von insgesamt ca. 260 Mrd. Euro über ein enormes Potenzial. Ca. 51 Mrd. Euro des Beschaffungsvolumens sind von unmittelbarer Relevanz für umweltfreundliche bzw. energieeffiziente Technologien und Dienstleistungen. Davon entfallen etwa 32 Mrd. Euro auf die Kommunen, 6 Mrd. Euro auf die Länder und 13 Mrd. Euro auf den Bund<sup>4</sup>. Die Rahmenbedingungen für das kommunale Beschaffungswesen sind durch nationales und europäisches Wettbewerbs- und Haushaltsrecht geregelt. Von Seiten der EU sollen verbindliche Berechnungsmethoden für Energie- und Umweltkosten eingeführt werden<sup>5</sup>. Alle über die gesamte Lebensdauer anfallenden Kosten sollen bei der Bewertung von Gütern bzw. bei Ausschreibungen berücksichtigt werden. Auch das Bundesumweltministerium plant derzeit die Investitionen der öffentlichen Hand stärker auf den Klimaschutz und Nachhaltigkeit ausrichten. Bund, Länder und Kommunen sollen dazu einen Beschaffungs- und Investitionspakt schließen und Umwelt- und Sozialaspekten bei der Beschaffung einen höheren Stellen-

<sup>4</sup> Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz, McKinsey 2008

<sup>5</sup> Siehe auch: [www.greenlabelspurchase.net](http://www.greenlabelspurchase.net)

wert einräumen<sup>6</sup>. Allerdings sollen hierbei nur 25% des öffentlichen Beschaffungsbudgets berücksichtigt werden, was der geplanten Bewertung nach wirtschaftlichen Aspekten entsprechend dem Lebenszyklusmodell entgegensteht. Wichtig wäre jedoch, alle geplanten kommunalen Anschaffungen einer Vollkostenanalyse zu unterziehen, d. h. unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten - d. h. inklusive Herstellungs-, Betriebs- und Entsorgungskosten. Dies kann zentral und gebündelt unter Zuhilfenahme von Leitlinien, Labels, Modellrechnungen erfolgen, wobei die Möglichkeit zusätzlicher Angaben zu lokalen Randbedingungen zu berücksichtigen sind. Hier wäre also von Bundesseite vor allem die Festlegung eines CO<sub>2</sub>-Einspar-Zieles empfehlenswert d. h. den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck einzelner Bereiche öffentlicher Beschaffung zu ermitteln und hierbei ein Minderungsziel in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu bestimmen.<sup>7</sup> Daran, sowie an ihrer Wirtschaftlichkeit, sollten sich verpflichtende Maßnahmen orientieren, die im Rahmen eines Beschaffungspaktes gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen festgelegt werden.

### 2.1.2 Klimaschutz in Raumordnung und Bauleitplanung

Die klimarelevanten Handlungsfelder der Raumordnung und Bauleitplanung liegen vorrangig im energetisch optimierten Städtebau und in der Entwicklung von verkehrsreduzierten, Ressourcen schonenden Raum- und Siedlungsstrukturen.

Wegen der elementaren Bedeutung des Klimas für Gesellschaft, Ökonomie und Umwelt kann Klimaschutz demnach als Teilziel oder logischer Bestandteil des Leitbildes einer nachhaltigen Raumentwicklung gesehen werden, welche in Form von übergeordneten Raumordnungsplänen der Länder erstellt werden. Weiterhin können durch Festsetzungen im Flächennutzungsplan Aussagen zu Siedlungsschwerpunkten, Versorgungsstandorten und Verkehrsflächen nachhaltige Planungsprinzipien in die Stadtentwicklungsplanung integriert werden. Darüber hinaus verfügt die verbindliche Bauleitplanung im Rahmen von Bebauungsplänen über weitere Möglichkeiten der Optimierung von Strukturen beispielsweise in Hinblick auf die Integration von erneuerbaren Energien. Gemäß § 9 Abs. Nr. 23 BauGB dürfen Festlegungen für Gebäude getroffen werden, die bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie vorschreiben können.

Die verschiedenen Optionen beinhalten solar- und versorgungsoptimierte Bebauung beispielsweise durch Süd-Orientierung, erhöhte Dichte und Verschattungsfreiheit sowie Verkehrsvermeidung durch Standortauswahl mit Nähe zu öffentlicher Infrastruktur und einem Vorrang für Innenentwicklung. Insgesamt können durch non-investive Maßnahmen wie optimierte Bebauungsplanung 10-40% des Heizenergiebedarfs von Neubauten eingespart werden. Zusätzlich können z. B. über höhere Kompaktheit Baukosten gespart und dank Synergieeffekten der Aufwand für Versorgung und Erschließung reduziert werden. Solar und energetische Planungsoptimierungen amortisieren sich durch eingesparte Energiekosten schon nach ca. 4 Monaten und sind somit die wirtschaftlichsten Einsparmaßnahmen<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Bundesumweltminister Gabriel, 3. Innovationskonferenz des BMU, 2008

<sup>7</sup> Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, 2008

<sup>8</sup> Energieeffiziente Bauleitplanung, Solarbüro für energieeffizient Stadtplanung, 2007

Zudem gibt es auf bestehenden Gebäuden in Deutschland eine potenzielle Fläche von 2344 km<sup>2</sup>, auf der Photovoltaik und/oder Solarthermie installiert werden könnte, welche sich in eine Dachfläche von ca. 1760 km<sup>2</sup> und eine Fassadenfläche von ca. 580 km<sup>2</sup> untergliedert.<sup>9</sup>

### 2.1.3 Klimaschutz bei öffentlichen Gebäuden

Etwa 60% des Energieverbrauchs öffentlicher Liegenschaften entstehen in kommunalen Gebäuden. Neben den Einrichtungen der Kommunalverwaltung stellen insbesondere Schulen und Kindertagesstätten mit nahezu 40 % den größten Anteil an kommunalen Liegenschaften. Dabei entfiel laut Untersuchungen von Dena und Prognos (2007) in 2005 mehr als die Hälfte des Energieverbrauchs im kommunalen Bereich auf Schulgebäude. Davon wurden allein 90% der Wärmeversorgung zugerechnet<sup>10</sup>. Entsprechend den aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen würden sich laut einer Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes<sup>11</sup> die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Nichtwohngebäuden bis 2030 um 36% verringern. Hierbei spielen vor allem Kesselaustausch, Dämmung der Gebäudehülle und der Einsatz von erneuerbaren Energien zur Wärmegewinnung eine große Rolle. Ein anderes Szenario, welches u. a. die Verstärkung von Öffentlichkeitsarbeit, Beratung, Ausbildung und Qualitätsoffensiven mit einbezieht, erreicht eine Reduktion bei Nichtwohngebäuden von 50 % für den gleichen Zeitraum. Hierbei wird deutlich welche Rolle Kommunen bei der Umsetzung von Klimaschutzzielen spielen können. Einmal im Rahmen der Beratung bzw. Entwicklungsplanung für die Sanierung externer Liegenschaften als auch im Bereich eigener Liegenschaften.

---

<sup>9</sup> Leitbilder und Potenziale eines solaren Städtebaus, Ecofys 2004

<sup>10</sup> Wirtschaftlicher Nutzen des Klimaschutzes; Umweltbundesamt, 2008

<sup>11</sup> Politikszenerarien für den Klimaschutz, UBA 2008

## **3 Welche Hemmnisse existieren für den kommunalen Klimaschutz?**

### **3.1 Kommunale Handlungsspielräume – rechtliche Begrenzungen**

#### **3.1.1 Die kommunalen Handlungsfelder aus rechtlicher Sicht: Allgemeines**

Das Grundgesetz weist der kommunalen Ebene (d.h. den Städten und Gemeinden sowie den Kreisen einschließlich ihrer Zusammenschlüsse und Wirtschaftsunternehmen) vom Ansatz her sämtliche Aufgaben zu, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG). In dieses Recht der „kommunalen Selbstverwaltung“, das häufig auch mit dem Schlagwort der örtlichen „Daseinsvorsorge“ verbunden wird, darf der Staat durch Gesetz allerdings außerhalb eines Kernbereichs grundsätzlich durchaus eingreifen, wenn der Eingriff durch ein dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügendes Gesetz erfolgt.

Auf Grund dieser staatlichen Einschränkungsmöglichkeiten sind die örtlichen Regelungskompetenzen und Handlungsspielräume für die kommunalen Gebietskörperschaften im Laufe der letzten Jahrzehnte erheblich kleiner geworden. Allerdings ist den Kommunen noch immer ein erheblicher Bereich verblieben, der übergeordneter staatlicher Einflussnahme nicht oder zumindest nur teilweise unterliegt.

Die zentralen kommunalen Handlungsfelder können wie folgt umrissen werden:

- In dem sehr breiten und heterogenen Handlungsfeld der allgemeinen Daseinsvorsorge sind kommunale Gebietskörperschaften typischerweise zuständig für verschiedene Aufgaben des öffentlichen Verkehrswesens (Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur, Angebote des ÖPNV), der Ver- und Entsorgung (wie Energieversorgung, Bereitstellung von Leitungsnetzen oder Wegen für Leitungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung) sowie für diverse Aufgaben des Sozial- und Gemeinwesens, des Gesundheitswesens oder auch des Wohnungswesens. Die Reichweite ihrer Betätigungen variiert dabei erheblich. Sie hängt einerseits davon ab, welche bundes- und landesrechtlichen Aufgaben und Grenzen vorgegeben werden (z.B. in Gestalt von wettbewerblichen Vorgaben im Rahmen der Strom- und Gasversorgung oder von beschränkten Aufgabenzuweisungen im Rahmen des Abfallrechts), andererseits davon, welche Aufgaben die Gemeinde über ihre Pflichtaufgaben hinaus als ihre eigenen Angelegenheiten ansieht (z.B. im Wohnungsbau oder im Gesundheitswesen).

- Auf dem Gebiet des Bauens und der Bauleitplanung kommen auf die Kommune ihrem Charakter nach planerische Aufgaben zu. Unter dem Rechtsregime des Baugesetzbuchs des Bundes (BauGB) liegt die Planung der künftigen Flächennutzung auf der örtlichen Ebene grundsätzlich in der Hand der Kommunen. Gewisse zusätzliche Kompetenzen können den Kommunen darüber hinaus unter Umständen durch die Bauordnungen der Länder (BauO) zugewiesen sein. Für die überörtliche Planung (Regionalplanung und Raumordnung) besitzen die Kommunen demgegenüber nur eigene Kompetenzen, soweit ihnen das insofern maßgebende Landesplanungsrecht hierin Aufgaben zuweist. Das ist in den meisten Bundesländern nicht der Fall.

Die kommunalen Gebietskörperschaften handeln auf diesen Gebieten mittels verschiedener Funktions- und Organisationsformen, d.h. teils in hoheitlicher Steuerungsfunktion, teils als Anbieter von (Dienst-) Leistungen – teils mittels Behörden, teils indirekt mittels eigener oder von ihnen (mit-) getragener Wirtschaftsunternehmen.

Zu beachten ist, dass die Kommunen neben ihren originären Selbstverwaltungsaufgaben, die sie in eigener Verantwortung erfüllen, zum Teil auch über den Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehende Aufgaben wahrnehmen, die an sich dem jeweiligen Bundesland obliegen. Das Land kann den Kommunen nämlich ihm selbst obliegende Aufgaben durch Gesetz übertragen oder zu ihrer Ausführung verpflichten. Das betrifft typischerweise große Teile des Vollzugs, also der verwaltungsmäßigen Durchführung, von Bundes- und Landesgesetzen auf unterer Ebene.

### 3.1.2 Kommunales Handeln mit Relevanz für den Klimaschutz

Die kommunalen Einflussmöglichkeiten in Richtung des Klimaschutzes können systematisch in vier Arten unterschieden werden:

- (1) Nachfrageseitige Einflussnahme
- (2) Angebotsseitige Einflussnahme
- (3) Hoheitliche Verhaltenssteuerung
- (4) Nicht hoheitliche Steuerung

Dabei ist zu bedenken, dass die nachfolgende Beschreibung des jeweiligen Handlungsfeldes noch nichts darüber aussagt, inwieweit es der Kommune gestattet ist, von den Einflussmöglichkeiten speziell zu Zwecken des Klimaschutzes auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Insofern sind die in den Kap. 3.1.3 bis 0 erörterten Begrenzungen zu beachten.

#### (1) Nachfrageseitige Einflussnahme

Soweit die Kommune eigene Einrichtungen betreibt, hat sie *am Markt* funktional die gleiche Rolle inne wie private Akteure, d.h. sie tritt als Nachfrager auf (sei es als Investor oder als Verbraucher). In der nachfragenden Rolle induziert sie mittelbar den Ausstoß von Treibhausgasen, zum Teil auch (soweit sie etwa Brennstoffe verbraucht) unmittelbar. Je nachdem, wie sie ihr eigenes Nachfrageverhalten konkret ausgestaltet, kann sie dadurch mehr oder weniger zum Klimaschutz beitragen. Als besonders große Nachfrager können die Kommunen hierbei

vergleichsweise viel Nachfragemacht entwickeln. Rechtlich sind sie in Bezug auf dieses Gebiet (das Vergabe- und Beschaffungswesen) einerseits durch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung (GO) des jeweiligen Landes gebunden, im Hinblick auf die Auftragsvergabe zudem durch die vergaberechtlichen Bestimmungen des Bundes (maßgebendes Bundesgesetz ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB –) und (soweit vorhanden) der Länder.

## **(2) Angebotsseitige Einflussnahme**

Soweit die Kommunen als Anbieter von Leistungen auftreten, beeinflussen sie den Klimaschutz auch, indem sie ihr Leistungsspektrum auf Klimaschutzziele zuschneiden. So können sie insbesondere im Rahmen ihrer kommunalen Wirtschaftstätigkeit mit ihren Unternehmen selbst die Rolle des Energieversorgers einnehmen, also als Anbieter von klimaschonenden Energieprodukten bzw. -dienstleistungen auftreten, und die Nutzung von bestimmten wirtschaftlichen Einrichtungen durch Anschluss- und Benutzungsregelungen steuern. Hierfür sind die Rahmenbedingungen unterschiedlich – je nachdem, ob und inwieweit das jeweilige konkrete Betätigungsfeld dem Wettbewerb unterliegt, und welche Freiheiten oder Bindungen sich hierfür aus der einschlägigen Gemeindeordnung (GO) des jeweiligen Bundeslandes ergeben. In ihrer Rolle als örtlicher Netzbetreiber können sie faire Rahmenbedingungen für den Anschluss und die Einspeisung von privaten dezentralen Anlagen zur Energieversorgung schaffen. Für den dazu erforderlichen Erhalt bzw. Rückkauf des Netzes in kommunaler Hand kommen unterschiedliche Rechtsgrundlagen in Betracht. Außerdem können die Gemeinden für die Inanspruchnahme ihrer Wege für Leitungsnetze nach den Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes Konzessionsabgaben erheben (vgl. § 48 EnWG und die dazu ergangene Konzessionsabgabenverordnung (KAV)).

## **(3) Hoheitliche Verhaltenssteuerung**

In Teilbereichen ihrer Tätigkeitsgebiete kann die Kommune das für den Klimaschutz relevante Verhalten Dritter hoheitlich steuernd beeinflussen:

Das gilt in besonderem Maße für das über das BauGB bundesrechtlich geregelte Instrumentarium der kommunalen Bauleitplanung, innerhalb dessen die Gemeinde Art und Maß der zulässigen Bebauung von Flächen (Grundstücken) festlegt. Dazu gehören namentlich auch Festsetzungen über die Baukörper, die Arten von Gebäuden und über Versorgungsanlagen. In begrenztem Umfang bzw. unter bestimmten Voraussetzungen kann sie auch Festlegungen hinsichtlich der Energienutzungstechniken treffen.

Außerhalb der Bauleitplanung stehen den Kommunen nur wenige Befugnisse zu, mit denen sie das Verhalten Dritter hoheitlich steuernd beeinflussen können. Denkbar ist das zum einen über den Weg der Ausschüttung von gemeindeeigenen Fördermitteln für bestimmte Projekte, zum anderen im Hinblick auf die Benutzung von gemeindlichen Einrichtungen (z.B. die durch Satzung zu regelnden Konditionen der Abfallentsorgung, der Wasserver- und Wasserentsorgung oder eines von ihr angebotenen Marktes). Eine Klimarelevanz dürfte Letzteres jedoch nur in relativ speziellen Einzelfällen haben.

Denkbar ist schließlich, dass die Kommunen durch das Land mit Vollzugsaufgaben im Hinblick auf bundes- oder landesgesetzliche Regelungen betraut werden, die dem Klimaschutz dienen. In diesem Zusammenhang stehen den Kommunen aber keine eigenständigen Gestaltungsspielräume zu, sondern allenfalls nach Maßgabe der jeweiligen Fachgesetze Ermessensspielräume in bestimmten Einzelfällen.

#### **(4) Nicht-hoheitliche Verhaltenssteuerung**

Eine Einflussnahme auf das Verhalten Dritter ist den Kommunen schließlich möglich durch Wahrnehmung von Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen ihrer nicht-hoheitlichen Tätigkeiten. Zum Teil kann es sich dabei um unmittelbare Verhaltenssteuerung gehen (z.B. in Gestalt der Setzung von vertraglichen Bedingungen bei Grundstücksverkäufen). In diese Kategorie fällt aber auch der weite Bereich der informellen Instrumente (z.B. Beratung, Initiierung politischer Zusammenschlüsse).

### **3.1.3 Begrenzungen durch die Verfassung (Örtlichkeitsprinzip)**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG umfasst die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“.<sup>12</sup> Die Selbstverwaltungsgarantie bezieht sich in diesem Sinne auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Im Umkehrschluss daraus wird geschlossen, dass es der Gemeinde auf Grundlage des Art. 28 Abs. 2 GG nicht gestattet ist, über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehende Aufgaben wahrzunehmen (sog. Örtlichkeitsprinzip), soweit sie hierzu nicht durch übergeordnete Regelung des Bundes- oder Landesrechts ermächtigt oder verpflichtet wird.<sup>13</sup>

Entscheidend für die Zuordnung zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist, ob die Wahrnehmung der betreffenden Aufgaben einen spezifischen Bezug zu den Bewohnern der eigenen Gemeinde aufweist und der Wahrung von deren Interessen und Bedürfnissen dient. Unschädlich soll es dabei sein, wenn das kommunale Tätigwerden auf andere Gemeinden ausstrahlt, da die Bindung des Selbstverwaltungsrechts an die örtliche Gemeinschaft keine strikte geografische Beschränkung der Reichweite im Sinne einer kartografischen Abgrenzung fordert.<sup>14</sup> Die herrschende – allerdings durchaus umstrittene<sup>15</sup> – Lehre sieht das Örtlichkeitsprinzip aber andererseits als verletzt an, wenn gemeindliche Wirtschaftsunternehmen außerhalb ihres Gemeindegebiets wirtschaftliche Leistungen anbieten,

---

<sup>12</sup> BVerfGE 79, 127/151; BVerfGE 110, 370/400.

<sup>13</sup> Eingehend Kühling, NJW 2001, 170/179 m.w.N., Schliesky, Öffentliches Wirtschaftsrecht (2. Aufl. 2003), 165 m.w.N.; Schink, NVwZ 2002, 129/235 f. m.w.N.

<sup>14</sup> Vgl. Kühling, NJW 2001, 170/178 f.; ferner Scharpf, NVwZ 2005, 148/150 m.w.N.

<sup>15</sup> Kritisch insb. Hellermann, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, 2000, 157 f.; Karst, DÖV 2002, 809/814 f.; differenzierend Kühling, NJW 2001, 170 ff.

die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erbringung originär gemeindebezogener Leistungen stehen.<sup>16</sup>

Angesichts der strittigen Rechtsfragen hinsichtlich der Reichweite des Örtlichkeitsprinzips haben einige Bundesländer die Frage, ob, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit die Gemeinden wirtschaftliche Tätigkeiten auch über das Gemeindegebiet hinaus ausüben dürfen, in ihren Gemeindeordnungen landesgesetzlich geregelt (z.B. Bayern und NRW unter bestimmten Voraussetzungen mit befürwortender Tendenz, Sachsen mit einem klaren Verbot). Maßgebend ist dann insoweit die Rechtslage des einzelnen Bundeslandes. Ganz unumstritten ist die Reichweite der betreffenden Ermächtigungen allerdings ebenfalls nicht.<sup>17</sup>

Mittlerweile kann auf Basis der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als geklärt angesehen werden, dass der Bund und die Länder im Rahmen ihrer fachgesetzlichen Kompetenzen die Bindung an das Örtlichkeitsprinzip auflockern dürfen, indem sie den Gemeinden ausdrücklich die Befugnis erteilen, über die örtlichen Angelegenheiten hinausgehende Aufgaben und Ziele zu verfolgen.<sup>18</sup> Das BVerwG hat dies namentlich für die Verfolgung überörtlicher Ziele des Klimaschutzes im Rahmen des Gemeindegewirtschaftsrechts ausgesprochen, dass die Bundesländer durch Art. 28 Abs. 2 GG nicht daran gehindert sind, Entsprechendes durch Gesetz zu regeln.<sup>19</sup>

Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass es den Kommunen außerhalb ausdrücklicher Ermächtigungen nicht gestattet wäre, Zielsetzungen des Klimaschutzes im Rahmen ihrer gemeindlichen Aufgaben (mit) zu verfolgen. Soweit die Kommune nämlich in Wahrnehmung gemeindlicher Kompetenzen eigene Einrichtungen betreibt und Leistungen anbietet, wurzelt die betreffende Aufgabe als solche ohnehin in der örtlichen Gemeinschaft. Die Verfolgung (überörtlicher) Klimaschutzziele im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben stellt sich lediglich als Ausdruck eigenverantwortlichen Handelns der Gemeinde innerhalb ihrer Aufgabenwahrnehmung dar. Entscheidend ist insofern, ob die Gemeinde im Hinblick auf den Klimaschutz über die örtlichen Angelegenheiten hinausgehende Aufgaben an sich ziehen darf – was nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung möglich ist –, oder ob sie lediglich im Rahmen vorhandener Aufgaben Klimaschutzüberlegungen berücksichtigt. Es ist also systematisch zwischen Aufgaben (Tätigkeitsbereichen) und Zielen (Motiven) zu unterscheiden.

Auf dieser Erkenntnisgrundlage kann für die oben (Kap. 3.1.2) aufgegliederten klimarelevanten Handlungsfelder gefolgert werden:

- Hinsichtlich der nachfrageseitigen Einflussnahme (Vergabewesen, Beschaffung) ergeben sich aus dem verfassungsrechtlichen Örtlichkeitsprinzip keine Restriktionen. Durch den Klimaschutz motivierte Anforderungen im Rahmen der Beschaffung und der Vergabe stellen sich als bloße Auswahlmotive dar, durch die der Bereich der kommunalen Aufgaben nicht verlassen wird.

---

<sup>16</sup> Vgl. Schink, NVwZ 2002, 129/235 f. m.w.N.; Scharpf, NVwZ 2005, 148/149 f. m.w.N.

<sup>17</sup> Kritisch z.B. Scharpf, NVwZ 2005, 148.

<sup>18</sup> Vgl. auch Klinski/Longo: Kommunale Strategien für den Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen des öffentlichen Baurechts, in: Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER) 2007, S. 41.

<sup>19</sup> BVerwG, Urteil vom 25.01.2006 (8 C 13.05), II. 1. b), NVwZ 2006, S. 690

- Inwieweit die Gemeinde eigene Leistungsangebote machen darf, um Klimaschutzinteressen zu verfolgen, hängt davon ab, welche Reichweite man insoweit dem Örtlichkeitsprinzip zuschreibt. Im rechtlichen Raum wird es vielfach Bedenken geben, soweit es dabei um Betätigungen außerhalb des Gemeindegebiets geht. Die bloße Mitverfolgung von Klimaschutzzielen im Rahmen ohnehin vorhandener Leistungsbereiche ist als Ausdruck von Eigenverantwortlichkeit aber unproblematisch (z.B. die Entscheidung eines Stadtwerks, ihren Strom aus KWK oder EE zu beziehen).
- Für den Bereich der hoheitlichen Verhaltenssteuerung ist entscheidend, welche Spielräume die einschlägigen fachgesetzlichen Regelungen erkennen lassen (z.B. für die Bauleitplanung das BauGB und für kommunale Wirtschaftsunternehmen die Gemeindeordnungen der Länder). Für diejenigen Bereiche, die dem allgemeinen Kommunalrecht unterfallen (regionale Wirtschaftsförderung, gemeindliche Einrichtungen) gilt, dass die Mitverfolgung klimapolitischer Ziele als Ausdruck von Eigenverantwortlichkeit unproblematisch ist, soweit sich nicht spezifische Restriktionen aus dem landeskommunalrecht ergeben.
- Das Gleiche gilt auch für die Wahrnehmung nicht-hoheitlicher Einflussmöglichkeiten (z.B. im Rahmen des Zivilrechts oder bei Beratungs- und Kommunikationstätigkeiten). Auch insofern ist aber zu beachten, dass sich das Wirken der Gemeinde nicht auf außergemeindliche Adressaten beziehen darf.

### 3.1.4 Begrenzungen in der Bauleitplanung

Außerordentlich umstritten sind die auf den Klimaschutz bezogenen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Rahmen der auf bundesgesetzlicher Ebene geregelten Bauleitplanung.

Seit der BauGB-Novelle aus dem Jahr 1998 ist vom Wortlaut her an sich eindeutig, dass die Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung auch Ziele des überörtlichen Klimaschutzes verfolgen dürfen. In § 1 Abs. 5 Nr. 7 BauGB 1998 hieß es nämlich, dass „die Belange des Umweltschutzes, auch durch die Nutzung erneuerbarer Energien, (...) sowie das Klima“ zu den Grundsätzen einer „nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung“ zählen. Allerdings fehlten bis auf die Regelungen zur Festlegung von Windenergiestandorten konkrete Ansatzpunkte für die Umsetzung dieser Ziele in der Bauleitplanung.

Die weitere Novelle des Jahres 2004 präziserte diesen Ansatz und erbrachte zusätzlich einige konkrete Regelungen, die speziell dem Klimaschutz dienen (können). Die Bauleitpläne sollen nach heutigem gesetzlichen Auftrag explizit „auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz“ entwickelt werden (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB. Umweltschutzbelange sollen – ähnlich wie im BauGB 1998 – auch in Bezug auf die Nutzung erneuerbarer Energien berücksichtigt werden (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 f) BauGB). In § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB wurde eine zusätzliche Bestimmung für die Privilegierung von Biogasanlagen platziert, die Kraft-Wärme-Kopplung und die erneuerbaren Energien fanden ausdrücklich positive Berücksichtigung in den Bestimmungen zu städtebaulichen Verträgen (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB), und in den Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen wurde eine neue Bestimmung aufgenommen, nach der bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien verlangt werden dürfen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB).

Trotz dieser an sich eindeutig erscheinenden Textlage des BauGB wird in denjenigen rechtlichen Kreisen, die die „Interpretationshoheit“ über das BauGB inne haben (nämlich den Ministerialkreisen in Bund und Ländern und großen Teilen der Rechtslehre) bestritten oder stark relativiert, dass die Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung Ziele des überörtlichen Klimaschutzes (mit) verfolgen dürfen.<sup>20</sup> Namentlich für die Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen wird angezweifelt, dass der Klimaschutz zu den städtebaulichen Motiven gehören könne. Dabei wird übersehen, dass es Sache des Gesetzgebers ist festzulegen, was zu den städtebaulichen Motiven zählt, weil dieser bei der Abfassung des BauGB nicht daran gebunden ist, sich ausschließlich auf den Kompetenztitel des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 BauGB) zu beziehen, sondern sich durchaus zugleich auf weitere Kompetenztitel wie z.B. die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) berufen kann.<sup>21</sup> Auch aus dem Örtlichkeitsprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG kann keine entsprechende Begrenzung hergeleitet werden, weil es dem Bund nicht untersagt ist, unter Wahrnehmung seiner Kompetenztitel und Wahrung der Verhältnismäßigkeit in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie einzugreifen.

In Anbetracht der großen praktischen Bedeutung der Bedenken aus Rechtsliteratur und Ministerien ist gleichwohl zu empfehlen, die betreffenden Bestimmungen des BauGB auf hinreichend eindeutige Weise zu überarbeiten bzw. die betreffenden Regelungen zu ergänzen. Hierzu liegt die Regelungskompetenz auf der Bundesebene.

### 3.1.5 Begrenzungen im Vergaberecht

Das Recht der Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber – und damit auch durch die Kommunen – ist zum überwiegenden Teil auf Bundesebene geregelt, zum Teil aber auch auf Landesebene.

Das Vergaberecht ist dabei weitgehend europarechtlich vorgezeichnet. Die maßgebenden Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (2004/18/EG)<sup>22</sup> sowie über die Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (2004/17/EG)<sup>23</sup> statuieren wie schon ihre Vorgängerbestimmungen der Form nach strenge Verfahrensanforderungen für sämtliche Aufträge oberhalb bestimmter Auftragswerte (Schwel-

---

<sup>20</sup> Eingehend zur Diskussion insb. Schmidt, in: *ECOFYS 2005, Energieeffizienz und Solarenergienutzung in der Bauleitplanung – Rechts- und Fachgutachten unter besonderer Berücksichtigung der Baugesetzbuch-Novelle 2004* (im Auftrag des Klima-Bündnis / Alianza del Clima e. V. und der Städte Aachen, Berlin, Frankfurt, Freiburg, Hannover, Heidelberg und München), S. 16 ff., vgl. auch Klinski/Longo: *Kommunale Strategien für den Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen des öffentlichen Baurechts*, in: *Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER)* 2007, S. 41.

<sup>21</sup> Zu beachten ist, dass die BVerfG-Entscheidung zum Bodenrecht (Baurechtsgutachten, BVerfGE 3, 407, 411 ff.) dem Bund nur untersagt, in den Landeskompetenzbereich des Bauordnungsrechts hineinzuwirken, nicht aber, sich neben dem Kompetenztitel „Bodenrecht“ auf andere Bundeskompetenzen zu beziehen.

<sup>22</sup> Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl. EG 2004 Nr. L 134, S. 14.

<sup>23</sup> Richtlinie zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl. EG 2004 Nr. L 134, S. 1.

lenwerte). Sie geben insbesondere im Einzelnen vor, nach welchen Kriterien die betreffenden Aufträge ausgeschrieben werden dürfen (Leistungsbeschreibung und technische Spezifikationen) und die Zuschlagserteilung erfolgen darf.

Auf Bundesebene finden sich die maßgebenden Rechtsgrundlagen in den §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Unterhalb der gesetzlichen Ebene wurden, um insoweit den europarechtlichen Anforderungen zu genügen, für Aufträge oberhalb bestimmter Schwellenwerte in der Vergabeverordnung (VgV) bestimmte Verfahrensvorgaben aufgestellt. Im Detail finden sich die entscheidenden Anforderungen an Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber in den Verdingungsordnungen für (allgemeine) Leistungen (VOL) sowie den speziellen Verdingungsordnungen für Bauleistungen (VOB) und für freiberufliche Leistungen (VOF, novelliert 2006), aus denen sich auch die Regeln für die Vergabe von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte der Vergabeverordnung ergeben. In einigen Bundesländern gibt es ergänzende Landesregelungen über die Vergabe.<sup>24</sup> Hierzu findet sich eine entsprechende bundesrechtliche Ermächtigung in § 97 Abs. 4 GWB.

Im Hinblick auf den Klimaschutz ist insbesondere die Frage relevant, ob und inwiefern im Rahmen der Auftragsvergabe Bedingungen formuliert und Auswahlentscheidungen getroffen werden können, die (auch) durch Motive des Klimaschutzes begründet sind bzw. werden. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist das grundsätzlich möglich, soweit diese an der richtigen Stelle und auf korrekte Weise im Vergabeverfahren geltend gemacht werden und die verfahrenstechnischen Anforderungen (insb. auch zur Transparenz) eingehalten werden.<sup>25</sup>

Für die erste Stufe des Vergabeverfahrens steht auf Grundlage des insoweit verbindlichen Europarechts außer Frage, dass durch den Klimaschutz motivierte Kriterien in das Programm der bindenden Leistungsanforderungen Eingang finden dürfen (insb. in den sog. technischen Spezifikationen).<sup>26</sup> Das gilt nach Maßgabe der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG auch, soweit es nicht um die Beschaffenheit des Endprodukts (z.B. Strom) geht, sondern um die Art und Weise der Produktion (z.B. Einsatz von regenerativen Energieträgern).<sup>27</sup>

Für die Stufe der Zuschlagserteilung ist der Umgang mit Umweltschutzkriterien weniger eindeutig geregelt. Das deutsche GWB beschränkt sich auf die Formulierung „Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt“ (§ 97 Abs. 5 GWB). Der Begriff der „Wirtschaftlichkeit“ wird im deutschen Rechtskreis traditionell relativ eng ausgelegt, d.h. im Sinne eines Zuschlags für das rein betriebswirtschaftlich günstigste Angebot. Dem steht aber gegenüber, dass der EuGH Umweltschutzgesichtspunkte als Teil des Wirtschaftlichkeitskriteriums an-

---

<sup>24</sup> So in Bayern (BayBauaufträge-VergabeG), Bremen (BremVergabeG), Hamburg (HVergabeG), Sachsen-Anhalt (VergabeG LSA), Sachsen (SächsVergabeG).

<sup>25</sup> Eingehend Bleckmann, NZBau 2004, S. 600, 602 ff. m.w.N.

<sup>26</sup> Vgl. Bleckmann, NZBau 2004, S. 600.

<sup>27</sup> Für RL 2004/18/EG vgl. Art. 34 Abs. 8 sowie Anhang XXI Nr. 1. a) und b); zulässig demnach, soweit es durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist. Entsprechendes ist geregelt im Zusammenhang mit RL 2004/17/EG: vgl. dort Art. 23 Abs. 8 sowie Anhang VI Nr. 1 a) und b).

sieht, wenn sie in einem Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen.<sup>28</sup> Ausdrücklich nennt der EuGH insofern auch Gesichtspunkte des Klimaschutzes.<sup>29</sup>

Die „umweltfreundliche“ Linie dieser Rechtsprechung findet ihren förmlichen und wiederum erweiterten Niederschlag in dem offener gehaltenen Wirtschaftlichkeitsbegriff der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG. In Richtlinie 2004/18/EG heißt es, dass der Auftraggeber bei der Verwendung des Maßstabes des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ folgende Kriterien anwendet: „verschiedene im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehende Kriterien, z.B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften ...“<sup>30</sup>. Einen ähnlichen Katalog von Zuschlagskriterien umschreibt die Richtlinie 2004/17/EG: „... Lieferfrist bzw. Ausführungsdauer, Betriebskosten, Rentabilität, Qualität, Ästhetik und Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, technischer Wert, Kundendienst und technische Hilfe, Zusagen hinsichtlich der Ersatzteile, Versorgungssicherheit, Preis ...“<sup>31</sup>. Die Bestimmungen fragen also nicht nur nach dem rein ökonomischen (Kosten-) Vorteil, sondern geben einen weiter verstandenen Wirtschaftlichkeitsbegriff vor, der Raum für wertende Kriterien aus der Sicht des öffentlichen Wohls lässt.<sup>32</sup>

Das deutsche GWB spiegelt diesen erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff nicht angemessen wider. § 97 Abs. 5 GWB signalisiert (entgegen den europarechtlich ausdrücklich vorgesehenen Spielräumen) vielmehr, dass es auf außerhalb der reinen Betriebswirtschaftlichkeit stehende Kriterien nicht ankommen solle. Dieses für alle öffentlichen Auftraggeber bedeutsame Hemmnis für den Klimaschutz kann mit Wirkung auch auf die kommunale Ebene sowohl durch Bundesgesetz (d.h. durch eine Änderung des GWB) als auch durch Landesgesetz (z.B. durch ein Landesvergabegesetz, das auch für die Kommunen gelten würde) beseitigt werden, indem entsprechende Ausweitungen bzw. Klarstellungen erfolgen.

Einschränkungen durch das Örtlichkeitsprinzip ergeben sich insoweit nicht, weil es hier nicht um klimapolitische Aufgaben (Tätigkeitsbereiche) der Kommunen geht, sondern nur um die Interpretation des eigenverantwortlichen Handelns in eigenen Aufgabenbereichen.

### 3.1.6 Begrenzungen im kommunalen Haushaltsrecht

Soweit Kommunen finanzwirksame Tätigkeiten aufnehmen, stehen sie unter dem Vorbehalt der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landeskommunalrechts, in deren Zentrum der „Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung“ steht. Ergänzt wird dieser Grundsatz zunehmend durch Anforderungen, für bestimmte Maßnahmen mit größerer haushaltspolitischer Bedeutung – insbesondere Investitionen – Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen.<sup>33</sup> Zum Teil liegen in den einzelnen Ländern oder Kommunen zur Feinsteue-

<sup>28</sup> Vgl. EuGH NVwZ 2002, S. 1356 (Concordia Bus) sowie EuGH NVwZ 2004, S. 201 (Wienstrom).

<sup>29</sup> Vgl. EuGH NVwZ 2004, S. 201 (Wienstrom).

<sup>30</sup> Art. 53 Abs. 1 a) der RL 2004/18/EG.

<sup>31</sup> Art. 55 Abs. 1 a) der RL 2004/17/EG.

<sup>32</sup> Überzeugend Bleckmann, NZBau 2004, S. 600/602; in diesem Sinne auch Dageförde/ Dross, NVwZ 2005, S. 19/24.

<sup>33</sup> Vgl. Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht NW, Erl. § 75 GO Rdnr. 5.

rung auch allgemeine oder sektorale interne Richtlinien, Leitlinien oder ähnliche Dokumente zur Erleichterung und Steuerung der praktischen Anwendung vor.

Aus dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, der in einigen neueren Fassungen der betreffenden Vorschriften noch durch ein Effizienzgebot ergänzt wird, lässt sich einerseits ableiten, dass das Ausgabenvolumen insgesamt möglichst gering gehalten werden soll (Sparsamkeit), andererseits das Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen, möglichst günstigen Verhältnis zueinander stehen sollen (Wirtschaftlichkeit/Effizienz).<sup>34</sup> Hierbei spielen auch wertende Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle, da es auf eine Abwägung zwischen den Zielen und den hierfür erforderlichen Aufwendungen ankommt.

Von einer Verletzung des Sparsamkeitsgebots ist auszugehen, wenn die Gemeinde (insgesamt) mit ihren Maßnahmen das zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen überschreitet oder ein einzelner Ausgabeposten so groß ist, dass er die Stabilität des Gesamthaushalts gefährdet. Das Sparsamkeitsgebot stellt daher typischerweise das Hauptproblem für diejenigen Kommunen dar, die sich in einer haushaltspolitisch schwierigen Lage befinden oder gar förmlich in der „Haushaltssicherung“ – was bedeutet, dass ihre Haushaltsführung unter Auflagen und Kontrollen, z.T. sogar unter direkter Steuerung durch die Aufsichtsbehörden steht. In derartigen Lagen ist es den Kommunen entweder nicht mehr gestattet oder praktisch nicht mehr möglich, selbst an sich rentierliche Investitionen z.B. in die Wärmedämmung von Gebäuden aufzunehmen, weil das nötige Haushaltsvolumen nicht verfügbar und erforderliche Kredite nicht erlangt werden können.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist demgegenüber verletzt, wenn eine Maßnahme sich (auch längerfristig) aus wirtschaftlichem Blickwinkel (unter Berücksichtigung der politischen Ziele) nicht als tragbar darstellt.<sup>35</sup> Hinsichtlich des einzelnen kostenwirksamen Haushaltspostens moniert die Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt des Wirtschaftlichkeitsgebots nur solche Ausgaben, die wirtschaftlich unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen sind.<sup>36</sup> Grundsätzlich wird der Kommune dabei ein weiter kommunalpolitischer Gestaltungsspielraum zugesprochen.<sup>37</sup> Spielräume zur Berücksichtigung auch der volkswirtschaftlichen Folgekosten und damit der Bedeutung für den Klimaschutz sind rechtlich also durchaus vorhanden.

In denjenigen Ländern, in denen die kommunalhaushaltsrechtlichen Vorschriften mittlerweile eine Budgetierung von Teilhaushalten vorsehen, bekommt der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung eine gewissermaßen „geschärfte“ Bedeutung, da Einnahmen und Ausgaben nunmehr innerhalb desselben Budgets zur Deckung zu bringen sind. Von daher verengen sich die Beurteilungsmaßstäbe und entsprechend auch die Handlungsspielräume auf einen kleineren Beurteilungsrahmen.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. Schumacher, in: Schumacher, Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, § 74 Nr. 4.2.; Schwarting, Kommunales Haushaltsrecht (2. Aufl. 2004), Rdnr. 86 f.

<sup>35</sup> Vgl. Schwarting, Kommunales Haushaltsrecht (2. Aufl. 2004), Rdnr. 86 f.; Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht NW, Erl. § 75 GO Rdnr. 4.

<sup>36</sup> Vgl. Schumacher, in: Schumacher, KommVerf Bbg., § 74 Nr. 4.5 m.w.N. für die weitgehend übereinstimmende Rechtsprechung der Obergerichte.

<sup>37</sup> Vgl. BVerwGE 59, 259.

<sup>38</sup> Vgl. Schumacher, in: Schumacher, KommVerf Bbg., § 74 Nr. 4.7 m.w.N.

Obgleich die Rechtsprechung den Kommunen hinsichtlich der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einen relativ weiten Spielraum zubilligt, wird in der Praxis häufig beklagt, dass die zuständigen Stellen insbesondere bei energiesparenden Investitionen sehr enge und anspruchsvolle Maßstäbe anlegen und dies mitunter sogar (auch außerhalb der Haushaltssicherung) von den Kommunalaufsichtsbehörden gefordert wird. So soll es z.B. verbreitet sein, hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit von investiven Maßnahmen zur Wärmedämmung mit einer Lebens-/Nutzungsdauer von weit mehr als 20 Jahren zu fordern, dass sich die Maßnahme bereits weit unterhalb dieses Zeitraumes betriebswirtschaftlich amortisiert (verbreitet soll dafür der Maßstab von sieben Jahren sein). Das bedeutet praktisch, dass die Maßnahme nur dann als wirtschaftlich angesehen wird, wenn sie real in hohem Maße gewinnbringend ist – oder umgekehrt betrachtet: dass die weniger umweltschonende Alternative realisiert werden darf, obwohl sie sich längerfristig als betriebswirtschaftlich in erheblichem Maße nachteilig darstellt. Aus haushaltsrechtlicher Sicht spricht Einiges dafür, das Anlegen derartiger Beurteilungsmaßstäbe als einen krassen Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot zu Lasten der Umweltschutzmaßnahme einzustufen, da die Beurteilungsweise jeden noch angemessenen zeitlichen Maßstab vermissen lässt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, den (Teil-) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gesetzlich genauer zu definieren, und zwar in dem Sinne, dass

- erstens für Investitionen in Maßnahmen, mit denen Betriebskosten gespart werden, bei betriebswirtschaftlichen Vergleichsbetrachtungen auf die gesamte zu erwartende Lebens-/Nutzungsdauer abgestellt wird, und
- zweitens es ausdrücklich als erwünscht dargestellt wird, die externen Folgewirkungen (z.B. auf den Klimaschutz) wertend in die Betrachtungen einzubeziehen.

Zu beachten ist aus bundesrechtlichem Blickwinkel jedoch, dass die angesprochenen Änderungen auf der Ebene des Landesrechts anzusiedeln sind, da das Gemeindehaushaltsrecht zur Materie des Kommunalrechts gehört und dieses in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt.<sup>39</sup> Ein positiver Impuls ließe sich aber möglicherweise dadurch erzeugen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in den gesetzlichen Bestimmungen für den Bundeshaushalt in der aufgezeigten Weise geändert wird, um mit einer Vorbildregelung voranzugehen.

Speziell im Hinblick auf Kommunen in schwieriger Haushaltsslage lassen sich damit allein allerdings gleichwohl keine günstigen haushaltsrechtlichen Bedingungen für dem Klimaschutz dienliche Investitionen schaffen, da ihr Problem nicht auf der Seite der Wirtschaftlichkeit, sondern in dem Erfordernis besonderer Sparsamkeit liegt. Diesem Problem dürfte nur mit besonderen Förderprogrammen beizukommen sein, durch welche die betreffenden Kommunen in die Lage versetzt werden, spezielle Investitionen außerhalb der Ausgabenbegrenzungen für den Gemeindehaushalt zu tätigen. Inwieweit zur Lösung dieser Problematik von der Bundesebene aus beigetragen werden kann, wird weiter unten zu erörtern sein (siehe Kap. 4.2).

---

<sup>39</sup> Vgl. nur BVerfGE 86, 148/215.

### 3.1.7 Begrenzungen für die kommunalwirtschaftliche Betätigung

Die Begrenzungen im Kommunalwirtschaftsrecht sind zum Teil bereits unter 3.1.3 angesprochen worden. Die Länder haben auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 GG in ihren Gemeindeordnungen und/oder in gesonderten Rechtsvorschriften für kommunale Wirtschaftstätigkeiten Bestimmungen geschaffen, in denen sie im Einzelnen regeln, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchen Bereichen die Kommunen selbst oder mit eigenen Unternehmen wirtschaftlich tätig sein dürfen.

Typische Betätigungsfelder für kommunale Wirtschaftsunternehmen sind Versorgungsaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge – europarechtlich ausgedrückt: Dienstleistungen im (örtlichen) Gemeinwohlinteresse (wie Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, ÖPNV, sozialer Wohnungsbau, kulturelle und soziale Kulturangebote usw.). In vielen dieser Bereiche hatten die Gemeinden in früheren Jahrzehnten ein Monopol inne. Heute ist das nur noch in wenigen Teilbereichen der Fall, weil die betreffenden Märkte unter dem Eindruck der europaweiten Liberalisierungsforderungen überwiegend dem Wettbewerb geöffnet wurden.

Vor dem Liberalisierungshintergrund ist zu beachten, dass die Rahmenbedingungen für Klimaschutzbestrebungen der kommunalen Wirtschaftsunternehmen zu wesentlichen Teilen nicht mehr auf kommunaler Ebene definiert werden (können), sondern durch übergeordnete Vorgaben des allgemeinen und sektorspezifischen Wirtschaftsrechts determiniert sind (z.B. durch das UWG<sup>40</sup>, das EnWG, das KrW-/AbfG und das PBefG<sup>41</sup> – mit ihren wiederum weitenteils europarechtlich geprägten Vorgaben). Aus diesen überwiegend in bundesrechtlicher Regelungskompetenz stehenden Gesetzeswerken lassen sich sicherlich einige Ansatzpunkte für Anreize zum Klimaschutz finden, die dann für alle Wettbewerber in den betreffenden Bereichen gelten und nicht nur speziell die kommunalen Wirtschaftsunternehmen treffen. Eine Einzelanalyse der einschlägigen Fachgesetze würde den Rahmen dieser Ausarbeitung allerdings sprengen.

Wesentliche spezifische Hemmnisse können sich darüber hinaus auch aus den Bestimmungen des (Landes-) Kommunalrechts ergeben. Dabei ist für die jüngere Entwicklung charakteristisch, dass einige Länder unter dem Eindruck der Liberalisierungs- und Privatisierungswelle relativ scharfe Restriktionen eingeführt und die kommunalwirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten damit stark eingeschränkt haben. Andere Bundesländer schufen jedoch auch gezielt Bestimmungen zur Sicherung und partiellen Ausweitung kommunalwirtschaftlicher Betätigungen.

Bis in die 1990er Jahre hinein basierten die kommunalwirtschaftlichen Grundregelungen in den Gemeindeordnungen übereinstimmend auf einem bereits in den 1930er Jahren entwickelten Grundmuster. Danach war den Kommunen die Bildung und Erweiterung eigener wirt-

---

<sup>40</sup> Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

<sup>41</sup> Personenbeförderungsgesetz.

schaftlich – also gewinnbringend – tätigen Unternehmen unter drei (kumulativen) Voraussetzungen gestattet, nämlich wenn:

- ein öffentlicher Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
- die wirtschaftliche Betätigung in angemessenem Umfang zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und
- der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann („Subsidiaritätsklausel“).<sup>42</sup>

Entsprechende Regelungen befinden sich gegenwärtig noch in drei Gemeindeordnungen.<sup>43</sup>

Weit verbreitet hat sich inzwischen eine restriktivere Fassung der sog. Subsidiaritätsklausel, nach der zur Voraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung gemacht wird, dass der verfolgte Zweck durch das Kommunalwirtschaftsunternehmen *besser* verfolgt werden kann als durch Private.<sup>44</sup> Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen sowie (in leicht abgewandelter Form) Nordrhein-Westfalen<sup>45</sup> nehmen insofern eine Mittelposition ein, als dort außerhalb der Bereiche der sog. Daseinsvorsorge gefordert wird, der Zweck müsse durch das Kommunalunternehmen besser und wirtschaftlicher als durch Private erfüllt werden, während die Gemeinden innerhalb der Daseinsvorsorge keiner Bindung unterliegen.

Hinsichtlich der Subsidiaritätsklausel geht die Rechtsprechung davon aus, dass der Kommune insoweit ein weitgehend von gerichtlicher Kontrolle freier Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Voraussetzungen der Vorschrift zusteht.<sup>46</sup> Das betrifft namentlich die zumeist entscheidenden Fragen, ob ein öffentlicher Zweck vorliegt und ob ein (privater) Dritter die Aufgabe (nicht) besser erledigen kann. Zu beachten ist insofern auch, dass zu dem verfolgten öffentlichen Zweck nicht nur rein (betriebs-) wirtschaftliche Motive zählen, sondern typischerweise auch und insbesondere übergreifende Intentionen des öffentlichen Wohls (z.B. solche umweltpolitischer Natur). Von daher darf die Bedeutung der restriktiveren Formen der Subsidiaritätsklausel, wie sie inzwischen in mehreren Ländern besteht, inhaltlich im Allgemeinen nicht überschätzt werden. Je nach vorherrschender Praxis der Aufsichtsbehörden kann das zum Teil aber auch anders sein.

Ohne weiteres zulässig ist auch die Arrondierung ihres lokalen Geschäftsfeldes durch Tätigkeiten der Beratung oder des Service, soweit diese in unmittelbarem Zusammenhang mit der Hauptleistung stehen. Als unproblematisch gilt auch die Aufnahme von untergeordneten wirtschaftlichen „Annex-tätigkeiten“ im Rahmen ihrer allgemeinen Verwaltung<sup>47</sup> (z.B. der Betrieb von Photovoltaikanlagen an oder auf kommunalen Gebäuden oder die Vermietung von Dachflächen an Dritte zu entsprechenden Zwecken).

Eingeschränkt werden die Möglichkeiten im Übrigen – wie bereits unter 3.1.3 ausgeführt – durch das sog. Örtlichkeitsprinzip. Eine räumliche Ausdehnung des Tätigkeitsfeldes in Gebie-

---

<sup>42</sup> Vgl. schon § 67 der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1935.

<sup>43</sup> Vgl. § 68 GO M-V, § 101 GO S-H, § 97 SächsGO.

<sup>44</sup> Vgl. § 101 GO Bbg, § 121 HessGO, § 108 NdsGO, § 116 GO LSA, § 108 KSVG Saar.

<sup>45</sup> Vgl. § 102 GO BW, Art. 87 BayGO, § 71 ThürKO, § 107 GO NRW.

<sup>46</sup> Vgl. BVerwGE 39, S. 329/334. Zum Ganzen Schink, NVwZ 2002, S. 129, 132 sowie 137 m.w.N.; Attig, ZNER 2005, S. 102 (106).

<sup>47</sup> Vgl. Schink, NVwZ 2002, S. 129, 134 f. m.w.N.

te außerhalb des kommunalen Territoriums ist danach grundsätzlich nicht zulässig, weil die Grenzen der Berechtigungen aus Art 28 Abs. 2 GG zugleich als Kompetenzgrenzen für die Gemeinden angesehen werden.<sup>48</sup> Einige Länder<sup>49</sup> haben auf diese Problematik mit einer Änderung ihrer Gemeindeordnungen reagiert, indem sie den Kommunen unter gewissen Voraussetzungen nunmehr ausdrücklich ermöglichen, auch außerhalb des Gemeindegebiets Wirtschaftsleistungen anzubieten. Für derartige Lösungen lässt Art. 28 Abs. 2 GG durchaus Raum, weil die Vorschrift zwar die gemeindlichen Eigenkompetenzen begrenzt, es dem Landesgesetzgeber aber nicht untersagt, den Kommunen zusätzliche oder erweiterte Kompetenzen zuzusprechen.<sup>50</sup>

Vereinzelt wird neuerdings privaten Konkurrenzunternehmen auch ausdrücklich eine Klagemöglichkeit gegen die Nichteinhaltung der kommunalen Betätigungsgrenzen eingeräumt.<sup>51</sup> Existiert eine solche Regelung nicht, geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass sich im Wettbewerb stehende Unternehmen nicht im Klagewege gegen die Nichteinhaltung der Bestimmungen aus den Gemeindeordnungen zur kommunalen wirtschaftlichen Betätigung zur Wehr setzen können, weil die Klauseln dazu dienen, die gemeindlichen Belange zu schützen, nicht die Interessen potenzieller Wettbewerber.<sup>52</sup>

### 3.1.8 Sonstige Rechtsbereiche

Außerhalb des besonders bedeutsamen Bereichs des Bauplanungsrechts können insbesondere noch folgende weitere bundesrechtliche Regelungsmaterien als vergleichsweise relevant für den kommunalen Klimaschutz angesehen werden:

- das allgemeine Wettbewerbsrecht und das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (GWB),
- das Energiewirtschaftsrecht, einerseits mit seinen Festlegungen zu Wegerechten und Konzessionsabgaben, andererseits allgemein mit seinen für kommunale Energieversorger relevanten Bestimmungen zur Strom- und Gasversorgung,
- das EEG, das KWKG, das EnEG mit der EnEV sowie das EEWärmeG,
- das KrW-/AbfG, insb. mit seinen Regelungen zur Abfallverbrennung und Abfallbeseitigung (das interessanterweise keine Bestimmungen zur Erzeugung von Biogas aus Abfällen enthält),
- das Wasserhaushaltsrecht als Grundlage für Tätigkeiten der Wasserver- und Abwasserentsorgung,

---

<sup>48</sup> Vgl. BVerfGE 79, S. 127/147.

<sup>49</sup> So z.B. Nordrhein-Westfalen (§ 107 III GO NW), Baden-Württemberg (§ 102 VII GO BW), Bayern (Art. 87 IV BayGO) und Sachsen-Anhalt (§ 116 IV GO LSA). Bewusst am Örtlichkeitsprinzip festhaltend demgegenüber etwa Sachsen (vgl. § 97 SächsGO).

<sup>50</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 1998, S. 952 f.; krit. Schliesky, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. S. 165.

<sup>51</sup> So § 97 I Nr. 3 SächsGO.

<sup>52</sup> Grundlegend BVerwG NJW 1995, S. 2938.

- das Personenbeförderungsrecht für den kommunalen öffentlichen Nahverkehr.

Die nähere Betrachtung dieser Rechtsbereiche würde über das vorliegende Papier hinausreichen.

## **3.2 Praktisch-politische Hemmnisse**

### **3.2.1 Finanzielle Rahmenbedingungen und Hemmnisse**

In vielen Kommunen wurden aufgrund kameralistischer Haushaltsführung, welche in der Regel Aufwendungen für Abschreibungen nicht berücksichtigt und daher keine Rückstellungen für zukünftige Ausgaben vorsieht, energetische Sanierungsmaßnahmen zurückgestellt. Diese Tatsache führte in den letzten Jahrzehnten zu einem Sanierungsstau kommunaler Liegenschaften. Das bedeutet, dass viele Gebäude in einem Zustand sind, der Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen unaufschiebbar macht, um sie über ihre Restnutzungsdauer erhalten zu können.

Kommunen müssen nach den jeweiligen Gemeindeordnungen grundsätzlich einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt vorlegen. Haushaltsdefizite im Verwaltungshaushalt durch Verschuldung auszugleichen ist nicht zulässig. Die Schuldenaufnahme im Vermögenshaushalt ist nur beschränkt möglich.

Wird gegen diese Regeln verstoßen, verlangt die Finanzaufsicht Haushaltssicherungskonzepte, mit denen der kurz- bis mittelfristige Ausgleich des Haushalts sichergestellt werden soll. Ist dies nicht möglich, droht die Zwangsbewirtschaftung durch die Finanzaufsicht und damit das Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Um es nicht so weit kommen zu lassen, genehmigt die Finanzaufsicht nur ein beschränktes Kreditvolumen. Ausgenommen sind so genannte rentierliche Kredite, deren Refinanzierung sichergestellt ist. In der Regel sind dies Kredite für Investitionen in gebührenfinanzierte Aufgaben wie Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft. Für die Finanzierung von Energieeinsparinvestitionen wird die Rentierlichkeit leider häufig nicht anerkannt, auch wenn die erzielbaren Einsparungen den Kredit refinanzieren würden.

Da es nur begrenzte Möglichkeiten der Kreditfinanzierung gibt, unterbleiben häufig aufgrund der Konkurrenz zu anderen Investitionen z.B. für Betriebssicherheit und -fähigkeit sinnvolle Energiesparinvestitionen.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Bewertung verschiedener Finanzierungsformen für Energiesparmaßnahmen, DStGB, 2003

Darüber hinaus werden die Handlungsspielräume der Kommunen durch die von der EU angestoßene Liberalisierung in den Bereichen Energie und Verkehr unmittelbar tangiert, da eine direkte Einflussnahme auf die Bereitstellung der Leistungen unter diesen Bedingungen nicht mehr möglich ist. Einige Kommunen haben diese neuen Herausforderungen allerdings auch genutzt, um neue Lösungsansätze zu entwickeln und zu erproben. Eine Möglichkeit besteht zum Beispiel darin, die Einnahmen, die sich aus den Veräußerungsgewinnen der kommunalen Stadtwerke ergeben, für die Einrichtung von Klimaschutz-Fonds zu nutzen<sup>54</sup>.

### 3.2.2 Strukturelle Hemmnisse

Zu den strukturellen Hemmnissen des kommunalen Klimaschutzes zählen vor allem die Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit der verschiedenen kommunalen Ressorts, die Kompetenz bzw. das Vorhandensein von Fachkräften sowie die Bewertung und Auseinandersetzung mit dem Thema Klimaschutz in der Clusterpolitik. Laut einer Difu Umfrage von 2008 sind die wichtigsten Themen der kommunalen Wirtschaftsförderung die Entwicklung und Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen, Standortmarketing, Clusterpolitik und EU-orientierte Aktivitäten<sup>55</sup>. Gerade im Rahmen dieser zentralen kommunalen Aufgaben fehlt die strategische Einbindung des Themas Klimaschutz

Insbesondere das Thema Clusterpolitik hat in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Durch Mobilisierung und Vernetzung regionaler Akteure wird das Bemühen um Steigerung des Wachstums und Wettbewerbsfähigkeit von Clustern innerhalb einer Region gefördert. Etwa ein Drittel der Städte sucht hierbei den Vergleich mit anderen Städten und setzt Kennzahlen und Benchmarks ein. Derzeit fehlen jedoch geeignete Instrumente, um das Thema Klimaschutz in diese Bemühungen zu integrieren. Konkrete Zielwerte für den Klimaschutz in Form von cluster-spezifischen Indikatoren könnten in die gesamte Wertschöpfungskette integriert werden. Weiterhin könnten Branchen-Energiekonzepte beispielsweise die Entwicklung von Branchenkonzentrationen durch gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit unterstützen.

Ein weiteres zentrales Thema bei der Umsetzung von kommunalen Klimaschutzziele ist der Fachkräftemangel. Vor allem in den technischen Berufen und bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen wird ein Mangel an Fachkräften wahrgenommen. Hierbei sollten neben dem Aufbau neuer Kapazitäten gezielt die vorhandenen Möglichkeiten des Wissensmanagements genutzt werden. Zudem sollte die verwaltungsinterne Position des Energiebeauftragten geschaffen bzw. gestärkt werden. Dieser berät die Bürger hinsichtlich Maßnahmen der Energieeffizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien, kümmert sich um energetische Fragen der stadteigenen Liegenschaften und kooperiert projektbezogen mit lokalen Energieagenturen.

---

<sup>54</sup> Kommunaler Klimaschutz in Deutschland, WZB, 2005

<sup>55</sup> Kommunale Wirtschaftsförderung 2008. Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven, Difu, 2008

Als deutliches Hemmnis bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des Klimaschutzes kann die geringe Verknüpfung der unterschiedlichen städtischen Ressorts und Abteilungen angesehen werden. Die gezielte Verbesserung der Kommunikation sowie die Implementierung von Klimaschutz relevanten Anforderungen in allen städtischen Bereichen würde die Umsetzungsrate von Maßnahmen deutlich erhöhen.

## 4 Wie kann Klimaschutz zur kommunalen Pflichtaufgabe gemacht werden?

### 4.1 Rechtliche Einflussnahme des Bundes auf kommunale Aufgabenbereiche

#### 4.1.1 Einflussnahme im originären Kommunalrecht und anderen Sachmaterien des Landesrechts

Das Kommunalrecht gehört nach der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG zu denjenigen Rechtsmaterien, für welche die Gesetzgebungszuständigkeit auf Grund von Art. 70 GG (allein) den Ländern zusteht.<sup>56</sup> Das gleiche gilt für die Materie des Bauordnungsrechts<sup>57</sup>, wobei sich hier im Einzelnen schwierige Abgrenzungsfragen zur bundesrechtlichen Materie des Bauplanungsrechts stellen können.<sup>58</sup>

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, „soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungskompetenzen verleiht“. Art. 70 Abs. 2 GG ergänzt: „Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung“. Ergibt sich auf dieser Grundlage *keine* Gesetzgebungskompetenz des Bundes, so liegt die Gesetzgebungszuständigkeit also (automatisch) bei den Ländern.

Da dem Bund für Regelungen auf den Gebieten des Kommunalrechts und des Bauordnungsrechts ein Titel weder für die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 GG noch für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 GG zusteht, ist dieses Zuordnungsergebnis eindeutig. Es ist auch nicht ersichtlich, dass dem Bund eine ungeschriebene Regelungskompetenz in diesen Bereichen zusteht.

Daraus folgt, dass es dem Bund nicht gestattet ist, eigene Regelungen aufzustellen, die sich ihrem materiellen Gehalt nach als kommunalrechtlichen oder bauordnungsrechtlichen Gehalts darstellen.

---

<sup>56</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148/215.

<sup>57</sup> Vgl. schon BVerfGE 3, 407/423 ff. (sog. Baurechtsgutachten).

<sup>58</sup> Eingehend Klinski: Die novellierten Stellplatzvorschriften in den Bauordnungen der Länder, Berlin 2001, 72 ff.

#### 4.1.2 Einflussnahme im Rahmen bundesrechtlicher Sachkompetenzen

Es wäre allerdings zu vereinfacht, dem Bund in Anbetracht des Fehlens einer Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten des Kommunalrechts und des Bauordnungsrechts damit auch zu untersagen, in diese Rechtsmaterie von außen hineinzuwirken.

In der Praxis gibt es vielfältige Überschneidungen von Rechtsmaterien, weil zwei oder mehrere Gesetzgebungsmaterien zugleich berührt sind. Das kann insbesondere dann leicht der Fall sein. So liegt es beispielsweise bei den aus dem Bundes-Kompetenztitel des „Rechts der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) abgeleiteten Wettbewerbsrecht, wenn es auch für kommunalwirtschaftliche Unternehmen gelten soll, deren Tätigkeit als solche dem in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallenden Bereich des Kommunalrechts unterliegen. Entsprechendes gilt für Regelungen des Energiewirtschaftsrechts, für das EEG oder für das Personenbeförderungsrecht.

In derartigen Fällen ist es dem Bundesgesetzgeber durchaus gestattet, in ihm an sich nicht zustehende Rechtsmaterien hineinzuwirken. Ein striktes Verbot, durch Bundesrecht in für sich genommen der Länderhoheit obliegende Gesetzesmaterien wie das Kommunalrecht hineinzuwirken, kennt das Verfassungsrecht nicht. Für die Beantwortung der Frage, ob ein solches Hineinwirken in der jeweiligen Konstellation von der Verfassung getragen wird oder nicht, kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf den „Regelungszusammenhang“, den „Schwerpunkt“, das „Schwergewicht“ oder darauf an, mit welchem Kompetenzbereich die Regelung enger „verzahnt“ ist.<sup>59</sup>

Im Einklang mit dieser Linie stellt das BVerfG in seiner Entscheidung ... für Fälle des partiellen Hineinragens aus einem in einen anderen Zuständigkeitsbereich fest:

„Die umfassende Regelung eines Zuständigkeitsbereiches kann Teilregelungen enthalten, die zwar einen anderen Kompetenzbereich berühren, die aber gleichwohl Teil der im Übrigen geregelten Materie bleiben. Für die Zuordnung solcher Teilregelungen zu einem Kompetenzbereich dürfen sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist“<sup>60</sup>.

So liegt es zum Beispiel im Verhältnis des städtebaulichen Bauplanungsrechts des Bundes zum Bauordnungsrecht der Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Baurechtsgutachten von 1954<sup>61</sup> die Wurzeln dafür gelegt, dass es insoweit zu einem Nebeneinander zweier Rechtsmaterien kommen kann, die sich auf einen identischen Regelungsgegenstand richten: nämlich das Grundstück und seine Bebauung. Der Bund darf in diesem Bereich Regelungen treffen, städtebaulich motiviert sind, nämlich aus der Intention herrühren,

---

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 97, 228/251, BVerfGE 97, 332/341, BVerfGE 80, 124/132, BVerfGE 98, 145/158, BVerfGE 98, 265/299.

<sup>60</sup> BVerfGE 98, 145/158; ähnlich BVerfGE 98, 265/299.

<sup>61</sup> BVerfGE 3, 407/421 ff. (Baurechtsgutachten).

die Art der jeweils zulässigen Bodennutzung ordnend zu gestalten.<sup>62</sup> Demgegenüber regeln die Bauordnungen der Länder sonstige materielle Anforderungen an die Bebauung von Grundstücken. Das führt im Ergebnis dazu, dass es auf Grundlage des Bundesrechts z.B. bauplanungsrechtlich motivierte Regelungen für den Mindestabstand zwischen Gebäuden geben kann, die neben die bauordnungsrechtlichen Abstandsvorschriften der Länder treten. Dass das Abstandsflächenrecht als traditionell bauordnungsrechtliche und damit den Länder obliegende Angelegenheit angesehen wird, hindert die Einflussnahme des Bundes auf die Materie nicht.<sup>63</sup>

Für das Verhältnis fachgesetzlicher Anforderungen des Bundesrechts zum Kommunalrecht gilt strukturell das Gleiche. Auf dieser Grundlage können etwa im Energiewirtschaftsrecht, im KWKG, im EEG oder im EEWärmeG Regelungen mit Wirkung in das Kommunalrecht hinein getroffen werden. Ein entsprechender Begründungszusammenhang ergibt sich auch für das Hineinwirken der auf dem Bundes-Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ beruhenden Bestimmungen der EnEV in den Bereich des Bauordnungsrechts.

#### 4.1.3 Einflussnahme auf den verwaltungsmäßigen Gesetzesvollzug

Durch die 2006 in Kraft getretene sog. Föderalismusreform haben sich die Kompetenzgrundlagen für bundesrechtliche Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren wesentlich geändert. Im Einzelnen gilt:

- Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren sind grundsätzlich Angelegenheit der Länder. Das gilt für den Vollzug von Bundesgesetzen auf Grund von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG, für den Vollzug von Landesrecht auf Grund von Art. 70 GG (da Art. 84 GG nur den Vollzug des Bundesrechts begriff).<sup>62</sup>
- Der Bund darf jedoch im Zusammenhang seiner eigenen Fachgesetze Regelungen zum Vollzug von Bundesgesetzen treffen; macht er davon Gebrauch, so sind die Länder allerdings befugt, abweichende Regelungen zu treffen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG).
- Der Bund darf auch „abweichungsfeste“ Regelungen zum Verwaltungsverfahren treffen, jedoch nur mit Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG).
- Durch Bundesgesetz dürfen den Gemeinden und den Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG).

Daraus folgt, dass der Bund unter bestimmten Voraussetzungen auch für die Länder verbindliche Regelungen zu Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Ausführung von Bundesrecht

---

<sup>62</sup> Vgl. Manssen, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, S. 55 ff.; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 29 Rdnr. 57; Schmaltz, in: Schrödter, BauGB, § 29 Rdnr. 26; Kuchler, DVBl. 1989, 973/977 f.; Weyreuther, Bauen im Außenbereich, 496; Weyreuther, BauR 1972, 1.

<sup>63</sup> BVerfGE 40, 261/265 ff.; vgl. auch BVerfG, NVwZ 1987, 879; BVerwG, NVwZ-RR 1998, 486/486 f.; BVerwG NVwZ 1993, 983. Instrukтив Manssen, Stadtgestaltung, 61 ff.

schaffen darf. Diese wären dann auch für die staatsorganisationsrechtlich den Ländern zuzuordnenden<sup>64</sup> Gemeinden maßgebend.

Sofern der Bund jedoch beabsichtigt, bestimmte Vollzugsaufgaben im Rahmen von Bundesgesetzen den Kommunen zuzuweisen, stünde dem Verbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG entgegen. Das strikt formulierte Verbot lässt nicht erkennen, dass eine derartige Aufgabenzuweisung selbst mit Zustimmung des Bundesrates zulässig wäre. Ob und inwieweit Aufgaben des Vollzugs von Bundesgesetzen innerhalb der Bundesländer den Gemeinden zugewiesen werden oder nicht, muss der Bund folglich in jedem Falle den Bundesländern überlassen.

#### 4.1.4 Verbot der Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden

Das für den vorliegenden Zusammenhang bedeutendste Element aus Art. 84 GG ist die Restriktion des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG: Der Bund darf den Gemeinden keine (neuen) Aufgaben übertragen.

Die konkrete Reichweite der Formulierung ist rechtlich noch nicht geklärt. Der Gesetzgeber der Föderalismusreform hat in den Gesetzgebungsmaterialien<sup>65</sup> praktisch keine brauchbaren Hinweise zur näheren Auslegung der Vorschrift niedergelegt. Klar ist an sich nur die hinter der Neuregelung stehende allgemeine Intention, dem in der Vergangenheit häufig beobachteten Missstand ein Ende zu setzen, dass der Bund an die Gemeinden bestimmte zusätzliche, kostenträchtige Verwaltungsaufgaben übertrug, ohne ihnen im Gegenzug einen Ausgleich für die entstehenden finanziellen Mehrbelastungen zu geben.<sup>66</sup>

Unsicher ist vor allem die Frage, was unter der „Übertragung“ von „Aufgaben“ zu verstehen ist. Legt man sowohl den Begriff der „Aufgaben“ als auch den Terminus „übertragen“ weit aus, so könnte darunter jede durch eine Bundesregelung veranlasste Aktivität der Gemeinde verstanden werden.

Hinsichtlich des Tatbestandselements der „Aufgaben“ vertrat namentlich der Bundespräsident kürzlich eine sehr weitreichende Auslegung. Er weigerte sich unter Berufung auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG Ende 2006, das von den zuständigen Organen beschlossene Verbrauchereinformtionsgesetz auszufertigen, weil darin vorgesehen war, neben Behörden des Bundes und der Länder auch die Gemeinden zu verpflichten, die Bürger über bestimmte Verwaltungserkenntnisse zu informieren.<sup>67</sup>

Die Entscheidung des Bundespräsidenten ist nach hiesiger Ansicht verfassungsrechtlich nicht haltbar. Es ist schon begrifflich sehr viel nahe liegender, unter „Aufgaben“ nicht jede Art von Verpflichtung (Ge- oder Verbot) zu verstehen, sondern sachliche Tätigkeitsbereiche oder An-

---

<sup>64</sup> BVerfGE 86, 148/215.

<sup>65</sup> Vgl. insb. BT-Drs. 16/813 sowie BT-Drs. 16/2069, aber auch die Dokumentation der Gemeinsamen öffentlichen Anhörungen des Rechtsausschusses des Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform (Komplex „Allgemeines“, 12. Sitzung vom 16. Mai 2006 sowie Komplex „Finanzen“, 18. Sitzung vom 31. Mai 2006).

<sup>66</sup> Vgl. Ipsen, NJW 2006, 2801/2802, 2805 f. m.w.N.

<sup>67</sup> Bundespräsidialamt, Pressemitteilung v. 8.12.2006.

gelegenheiten. Das entspricht auch dem Begriff der „Aufgabe“, wie er von Art. 30 GG verwandt wird.<sup>68</sup> Dafür spricht auch der Umstand, dass die Bestimmung von einer „Übertragung“ von Aufgaben spricht, worunter schon dem sprachlichen Sinngehalt nach eine Maßnahme vom Charakter einer Zuweisung von Verantwortungsbereichen zu verstehen ist, nicht die schlichte Auferlegung einer Verpflichtung.

Schließlich ist die systematische Stellung der Vorschrift im Gefüge des Art. 84 Abs. 1 GG im Abschnitt „VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“ zu beachten, in dem es um die Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern geht. Auch diese spricht mit einigem Gewicht dafür, unter „Aufgaben“ ausschließlich Kompetenzfelder zu verstehen, nicht aber schlichte Beachtensverpflichtungen im Sinne von durch die Gemeinde zu beachtenden Geboten. Anderenfalls würde Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG einen sehr viel weiter reichenden gegenständlichen Anwendungsbereich haben als der übrige Art. 84 Abs. 1 GG.

Ungeachtet dieser Differenzierungen ist jedoch eindeutig, dass jedenfalls die Zuweisung von neuen Tätigkeitsfeldern – und damit auch eines eigenständigen Aufgabenbereiches „Klimaschutz“ – einen Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG darstellen würde. Dazu befugt wären (ebenso eindeutig) die Länder, aber nicht der Bund.

Allerdings wäre es nach hiesiger Auffassung mit der Vorschrift durchaus zu vereinbaren, die Kommunen im Rahmen von der Bundeskompetenz unterliegenden Fachgesetzen lediglich zu verpflichten, den Zielen des Klimaschutzes im Rahmen ihrer vorhandenen Aufgabenbereiche Rechnung zu tragen. Denn damit würden die Kommunen keine neuen (möglicherweise kostenträchtigen) Aufgaben erhalten, sondern lediglich materiellrechtlich verpflichtet, ihre bereits bestehenden Aufgaben auf eine bestimmte Weise zu interpretieren. Damit würde es sich nicht um eine dem Art. 84 GG unterfallende verfahrensrechtliche Bestimmung handeln.

Zu beachten ist jedoch, dass entsprechende Bestimmungen kompetenzrechtlich außerdem danach zu abzurufen sind, ob sich der Bund mit ihnen auf eine ausreichende materielle Gesetzgebungskompetenz stützen kann oder unzulässigerweise Regelungen trifft, die der den Bundesländern zufallenden Kompetenzmaterie des Kommunalrechts zugehörig sind (siehe dazu bereits oben, Kap. 4.1.1 und 4.1.2).

Positiv kann die Prüfung daher insgesamt nur ausfallen, wenn die jeweilige Bestimmung so eng mit dem fachgesetzlichen Konzept verzahnt ist, dass sie im Schwerpunkt der betreffenden Sachmaterie des Bundes und nicht dem Kommunalrecht zuzuordnen ist. Für eine allgemein gehaltene Verpflichtung aller Kommunen zur Berücksichtigung des Klimaschutzes in ihren kommunalen Wirkungsbereichen erscheint das zumindest zweifelhaft. Für Einzelregelungen im Rahmen spezifischer Gesetzeszusammenhänge demgegenüber spricht Überwiegendes für die kompetenzrechtliche Unbedenklichkeit (z.B. für die Berücksichtigung des Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung oder für die Bestimmung des § 16 EEWärmeG im Hinblick auf Anschluss- und Benutzungsgebote an Wärmenetze).

---

<sup>68</sup> Gubelt, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 30 Rdnr. 6; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rdnr. 3; vgl. auch ders., a.a.O. Art. 84 Rdnr. 7.

### 4.1.5 Folgerungen

Eindeutig untersagt ist es dem Bund nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, den Kommunen den Aufgabenbereich „Klimaschutz“ insgesamt oder Teile dieses Aufgabenbereiches im Sinne eines (neuen) Arbeits- und Handlungsfeldes zuzuweisen.

Gestattet ist es dem Bund aus kompetenzrechtlicher Sicht jedoch, in seinen Fachgesetzen Regelungen zu treffen, durch welche die Kommunen innerhalb ihrer vorhandenen Aufgabenbereiche verpflichtet werden, dem Klimaschutz Rechnung zu tragen, soweit die Bestimmung im Schwerpunkt fachgesetzlichen Zielen dient und deshalb nicht als verkappte kommunalrechtliche Vorschrift angesehen werden kann. Zu bejahen ist das z.B. grundsätzlich für die Pflicht zur Mitverfolgung von Klimaschutzzielen in der Bauleitplanung oder im Vergabewesen sowie hinsichtlich der Anwendung von Bestimmungen zu Anschluss- und Benutzungspflichten für Wärmenetze nach § 16 EEWärmeG.

Beabsichtigt der Bundesgesetzgeber, im Rahmen der Klimaschutzpolitik neue Aufgabenstellungen zu schaffen, die an sich für eine Ausführung auf kommunaler Ebene prädestiniert sind (z.B. eine Verpflichtung zur Erstellung lokaler Wärmenutzungspläne), so ist er durch das Grundgesetz daran gehindert, diese den Kommunen zuzuweisen. Es ist ihm aber kompetenzrechtlich nicht untersagt, den Ländern vergleichbare Verpflichtungen aufzuerlegen – wobei er diesen dann überlassen muss, wie diese die Pflichterfüllung organisatorisch umsetzen (d.h. ob sie die betreffende Aufgabe den Kommunen überantworten oder nicht).

## 4.2 Finanzielle Einflussnahme des Bundes auf kommunale Aufgabenbereiche

### 4.2.1 Grundsatz: Das Konnexitätsprinzip

Nach dem in Art. 104a GG verankerten sog. Konnexitätsprinzip hat im Verhältnis von Bund und Ländern zueinander diejenige Körperschaft, welche die jeweilige Verwaltungskompetenz besitzt, auch die finanziellen Aufwendungen für die betreffenden Aufgaben zu tragen.<sup>69</sup>

Art. 104a Abs. 1 GG bestimmt:

„(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(...)“

Speziell für die allgemeinen Verwaltungsaufgaben bestimmt Art. 104a Abs. 5 GG:

---

<sup>69</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a, Rdnr. 2 m.w.N.

„(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Aus dem in Art. 104 Abs. 1 und 5 GG verankerten Prinzip der „Konnexität von Ausgaben- und Aufgabenkompetenz“ folgt, dass die Länder die Ausgaben für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben vom Ansatz her vollständig selbst tragen müssen, soweit sich aus dem GG nichts anderes ergibt.<sup>70</sup> Art. 104a Abs. 1 und 5 GG gilt dabei nicht nur unmittelbar für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern gilt, sondern auch zwischen dem Bund und den Gemeinden. Das BVerfG formuliert dazu: Die Vorschrift (des Art 104a Abs. 1 GG) „stellt für die Ausgabenlast und ihre Konnexität mit der Aufgabenverantwortung allein Bund und Länder einander gegenüber und behandelt die Kommunen - unbeschadet der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie - als Glieder des betreffenden Landes; ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet.“<sup>71</sup> In der Konsequenz bedeutet das, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Bund grundsätzlich verbietet, die Erfüllung von Aufgaben der Gemeinden mitzufinanzieren.

Art. 104a GG knüpft nach allgemeiner Auffassung nicht an die Gesetzgebungskompetenzen an, sondern an die Verwaltungskompetenzen. Die jeweiligen Ausgaben sind also von derjenigen staatsorganisatorischen Einheit zu tragen, welche die jeweilige Verwaltungskompetenz innehat. Es kommt also nicht darauf an, wer die Kosten verursachende Regelung getroffen oder veranlasst hat, sondern lediglich darauf, wer sie (behördlich) vollzieht.<sup>72</sup>

Hinter den Regelungen steht der Gedanke, dass Bund und Länder ihre jeweiligen Aufgaben aus den ihnen auf Grund der steuerrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes zustehenden steuerlichen Erträgen finanzieren sollen.<sup>73</sup> Durchbrechungen dieses Prinzips sollen die Ausnahme bleiben, um eine klare Verantwortungszuordnung gewährleisten zu können. Mischfinanzierungen von Bund und Ländern sollen daher grundsätzlich nicht stattfinden. Es soll zudem verhindert werden, dass der Bund Finanzierungsmittel als Instrument der indirekten Einflussnahme auf den kompetenzrechtlich den Ländern zugewiesenen Verwaltungsvollzug benutzt.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Eingehend Siekmann, in: Sachs, GG (3. Aufl. 2003), Art. 104a Rdnr. 2 ff.; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG (5. Aufl. 2003), Art. 104a Rdnr. 6 ff.; Hellermann, in: v. MangoldtKlein/Starck, GG (5. Aufl. 2005), Art. 104a Rdnr. 37 ff.

<sup>71</sup> BVerfGE 86, 148/215.

<sup>72</sup> BVerfGE 26, 338/390; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 104a Rdnr. 2.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148/214 f.

<sup>74</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 104a Rdnr. 1; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 104a Rdnr. 2 f.; Hellermann, in: v. MangoldtKlein/Starck, GG, Art. 104a Rdnr. 32.

## 4.2.2 Ausnahmen

Zulässige Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip regeln einerseits Art. 104a Abs. 2 bis 4 (die hier außer Acht gelassen werden können), andererseits der im Zuge der Föderalismusreform 2006 neu eingefügte Art. 104b GG.<sup>75</sup> Dieser hat folgenden Wortlaut:

„(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
  2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
  3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
- erforderlich sind.

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

Die Kernregelungen von Art. 104b Abs. 1 GG entsprechen weitgehend der bis zur Föderalismusreform geltenden früheren Fassung des Art. 104a Abs. 4 GG<sup>76</sup>. Innerhalb des Absatzes 1 erfolgte allerdings eine Einschränkung auf den Bereich der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes, der Finanzhilfen auf Gebieten mit ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder kategorisch ausschließt. Hinzugekommen sind insbesondere die Befristung und die regelmäßige Überprüfung der Mittelgewährung (vgl. Abs. 2 Satz 2), außerdem die Unterrichtspflicht des Absatzes 3.

Ob und inwieweit dem Bund über den Weg des Art. 104b GG hinaus die Möglichkeit hat, den Ländern oder den Kommunen Finanzmittel für bestimmte Sachaufgaben oder für ihre Verwaltungsaufwendungen zu Verfügung zu stellen, ist rechtlich nicht geklärt. In einer Reihe von Stellungnahmen aus der rechtlichen Kommentarliteratur wird dies skeptisch bis ablehnend betrachtet.<sup>77</sup>

In der Praxis existiert eine Vielzahl von Förderprogrammen des Bundes, die (auch) durch von den Kommunen oder von kommunalen Trägern oder auch von den Ländern zugehörenden

---

<sup>75</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 16/813, S. 4 sowie die Begründung auf S. 19. Ferner diverse Äußerungen von Sachverst. in: Dok. der öff. Anhörungen des Rechtsausschusses des BT und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des BR zur Föderalismusreform (Komplex „Finanzen“, 31. Mai 2006).

<sup>76</sup> Art. 104a Abs. 4 GG lautete in seiner früheren Fassung: „(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

<sup>77</sup> Vgl. Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck. GG, Art. 104a Rdnr. 141 ff./149; ferner Prokisch, in: Bonner Kommentar, zum GG, Art. 104a Rdnr. 224 ff./ 229.

Einrichtungen in Anspruch genommen werden können. Die meisten dieser Programme adressieren die Kommunen aber nicht auf spezifische Weise, sondern richten sich an diese nur wie an private Bürger (z.B. wenn für eine kommunale Einrichtung Fördermittel für eine Solaranlage nach dem MAP beansprucht werden, die auch von privaten Bürgern in Anspruch genommen werden könnten), oder es werden über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehende Modellprojekte bzw. Modellanwendungen gefördert, die sich nicht im Sinne von Art. 104a GG aus Verwaltungsaufgaben der Kommunen ergeben, sondern aus der spezifisch bundespolitischen Aufgabenstellung, technologische Entwicklungen (auch zum Zwecke des Klimaschutzes) zu initiieren und zu fördern. Von daher dürften derartige Programme aus dem Restriktionsbereich des Art. 104a GG herausfallen. Entsprechendes dürfte im Übrigen auch für die Förderprogramme von Stiftungen des Bundes sowie von Förderbanken (wie der KfW, die dem Bund und den Ländern gehört) gelten, da diese als eigenständige Institutionen nicht Bestandteil des Bundeshaushalts sind.

Soweit es dem Bund indessen außerhalb solcher Sonderkonstellationen darum geht, Kommunen in schwieriger Haushaltslage allgemein finanzielle Hilfestellungen zu geben, um ihnen zu ermöglichen, Investitionen aufzunehmen, die sie bei normaler Haushaltslage an sich ohne weiteres aufnehmen könnten und lediglich durch Beschränkungen aus der Haushaltssicherung daran gehindert sind (z.B. energetische Sanierungsinvestitionen), fällt diese Finanzierungsaufgabe nach Art. 104a GG indessen in die Zuständigkeit der Länder.

An der Bewältigung dieser besonderen Finanzierungsproblematik kann sich der Bund nur beteiligen, indem er mit den Ländern auf Grundlage des Art. 104b GG kooperiert (entweder durch Schaffung eines entsprechenden Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates oder in Gestalt einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern). Gegen die Zulässigkeit der Beschreitung eines dieser Wege bestehen bei Einhaltung der in der Norm aufgeführten Voraussetzungen keine grundsätzlichen Bedenken, da die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 104b Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG erfüllt sein dürften. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der als Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und allen Ländern ergangene sog. Investitionspakt.<sup>78</sup>

Zu beachten ist aber, dass dieser Weg nur beschritten werden darf, soweit dem Bund im Hinblick auf den von dem jeweiligen Sachbereich erfassten Förderbereiche Sachgesetzgebungskompetenzen zustehen. Denn Art. 104b Abs. 1 GG bestimmt klar, dass die Vorschrift durch den Bund nur angewendet werden darf, soweit diesem nach dem GG Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Das dürfte bei dem Klimaschutz dienenden Investitionen grundsätzlich bejaht werden können, da dem Bund insoweit nach Maßgabe von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) bzw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) die Sachgesetzgebung zusteht. Eine allgemeine (d.h. nicht sektorspezifische) Bundesförderung für die Behebung finanzieller Notlagen der Gemeinden wäre demgegenüber unzulässig, weil diese Aufgabe in den Kernbereich des allgemeinen Kommunalrechts hinein gehört und damit dem sachlichen Zuständigkeitsbereich (allein) des Landesrechts unterfällt.

---

<sup>78</sup> Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen (VV Investitionspakt 2008) vom 19.12.2007 / 11.06.2008.

Eine weitere wesentliche Restriktion ist, dass es in Anwendung des Art. 104b GG nach dem eindeutigen Wortlaut nicht zulässig ist, von Bundesseite aus den Kommunen direkte Finanzhilfen zu gewähren. Denn die Vorschrift sieht ausdrücklich vor, dass das Geld ggf. „den Ländern“ zu gewähren ist (denen die Kommunen staatsorganisatorisch zugehören).

## 5 Wie kann der Bund den kommunalen Klimaschutz konkret fördern?

In diesem Kapitel sollen auf Grundlage der vorstehenden Erörterungen verschiedene der Sache nach interessant erscheinende konkrete Maßnahmen des Bundes zur Förderung des kommunalen Klimaschutzes auf ihre Machbarkeit hin betrachtet werden.

Die Untergliederung der Darstellung richtet sich nicht nach inhaltlicher Priorität, sondern nach der rechtlichen Hierarchieebene. Auf der ersten Stufe werden Maßnahmen auf verfassungsrechtlicher Ebene betrachtet, sodann solche auf gesetzlicher Ebene und schließlich die Handlungsmöglichkeiten unterhalb der Gesetze.

### 5.1 Maßnahmen auf Verfassungsebene

#### 5.1.1 „Staatsziel Klimaschutz“

Im politischen Raum wird gegenwärtig gelegentlich die Idee aufgeworfen, innerhalb des Art. 20a GG oder in Anlehnung daran den Klimaschutz ausdrücklich zu einem sog. Staatsziel zu erheben. Ein solches Staatsziel wäre – wie Art. 20a GG – durch die Bürger nicht einklagbar, und es würde bei einer mit Art. 20a GG übereinstimmenden Konstruktionsweise auch nicht generell zu den Beurteilungsmaßstäben für die Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns gehören.<sup>79</sup>

Ein so verstandenes „Staatsziel Klimaschutz“ wäre schon deshalb bedeutungslos, weil der Klimaschutz selbstverständlich schon heute mit zu den Gegenständen des in Art. 20a GG verankerten Staatszieles gehört, „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen.

Eine wesentliche Verbesserung ergäbe sich demgegenüber durch eine Umformulierung oder Streichung des einschränkenden Zusatzes in Art. 20a GG „(...) im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Dieser Zusatz führt dazu, dass eine direkte Bindung nur für den Gesetzgeber (des Bundes und der Länder) besteht, denen bei der Anwendung jedoch ein außerordentlich weiter Beurteilungsspielraum zuerkannt wird.<sup>80</sup> Die Exekutive und die Judikative sind an das Gebot demgegenüber nur nach Maßgabe der Gesetze gebunden, so dass die Vorschrift für sie jeder eigenständigen Bedeutung entbehrt. Zu-

---

<sup>79</sup> VV Investitionspakt 2008.

<sup>80</sup> Vgl. nur Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 a GG Rdnr. 18 m.w.N.

dem folgt daraus, dass die Kommunen nicht zu den direkten Adressaten des Art. 20a GG gehören.

Unterhalb der hier nicht diskutierten Möglichkeit der Einführung eines Umwelt-Grundrechts wäre es deshalb sinnvoll, Art. 20a GG statt der heutigen Formulierung wie folgt zu fassen:

„Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere ist, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, Verpflichtung allen staatlichen Handelns.“

Um die Einbeziehung der Kommunen hervorzuheben, ließe sich auch formulieren:

„Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere ist, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden, Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung.“

### 5.1.2 Erweiterung von Art. 28 Abs. 2 GG

In der Praxis wird aus Art. 28 Abs. 2 GG weithin das sog. Örtlichkeitsprinzip abgeleitet, welches die Gemeinden daran hindern soll, über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehende Aufgaben wahrzunehmen oder – weitergehend – ihre örtlichen Aufgaben im Lichte übergemeindlicher Verantwortung zu interpretieren (siehe oben, Kap. 3.1.3).

Diese Beschränkung ließe sich zum einen durch die soeben vorgestellte Änderung des Art. 20a GG aufheben, zum anderen innerhalb des Art. 28 Abs. 2 GG durch eine Neufassung des Wortlauts von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Neueinfügung fett gedruckt):

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung **und in Verpflichtung für das gemeine Wohl** zu regeln.“

### 5.1.3 Aufhebung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Zu den maßgebenden Hindernissen einer Klimaschutzpolitik „aus einem Guss“ gehört, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dem Bund generell untersagt, an die Gemeinden Aufgaben zu übertragen. Diese durch die Föderalismusreform von 2006 neu eingeführte Beschränkung hat sich auch in anderen rechtlichen Bereichen als Hindernis erwiesen, insbesondere weil sie den Bund daran hindert, den Gemeinden neue Planungsaufgaben mit territorialem Bezug zuzuweisen. Es ist schlicht zu empfehlen, die Bestimmung wieder zu streichen.

### 5.1.4 Lockerung von Art. 104a und 104b GG

Ähnlich wie das Verbot der Aufgabenübertragung des Bundes an die Gemeinden hat sich in seiner noch kurzen Lebenszeit auch die restriktive Fassung von Art. 104 a und Art. 104b GG als Fehler herausgestellt (siehe oben, Kap.4.2).

Sinnvoll erscheinen insbesondere folgende Änderungen:

1. Als generell zulässig sollte die mittelbare Förderung der Kommunen durch den Bund über von ihm allein oder gemeinsam mit den Ländern gebildete selbständigen Einrichtungen (wie durch die KfW oder durch Stiftungen) eingestuft werden. Damit würde die gegenwärtige Praxis verfassungsrechtlich abgesichert.
2. Entsprechendes gilt für allgemeine Förderprogramme der Bundesministerien, bei denen es entweder um die Förderung von Modellprojekten oder um Objektförderungen geht, bei denen öffentliche Einrichtungen mit privaten Einrichtungen gleichgestellt werden.
3. Auch die generelle Zulassung von Unterstützungsleistungen relativ geringen finanziellen Umfangs durch den Bund an die Kommunen nach dem Vorbild der „De-minimis-Beihilferegelungen“ der EU (bis zu einer Schwelle von X € im Einzelfall) könnte erwogen werden.
4. An die Stelle des Erfordernisses der Zustimmung durch den Bundesrat für ein Bundesgesetz nach Art. 104b GG könnte – an dieser Stelle gut passend – ein Abweichungsrecht der Länder treten (also die Möglichkeit, das Geld nicht oder nur unter zusätzlichen Bedingungen in Anspruch zu nehmen).
5. Für die passenden Fallgestaltungen (in jedem Falle Nr. 1 bis 3) sollte ausdrücklich geregelt werden, dass der Bund das Geld den Kommunen direkt zur Verfügung stellen kann (d.h. ohne den Umweg über die Länder).

## **5.2 Maßnahmen auf Gesetzesebene**

### **5.2.1 Recht der Bauleitplanung**

Für den Bereich der Bauleitplanung wurde herausgearbeitet, dass die gegenwärtigen Rechtsvorschriften noch immer nicht hinreichend sicher die Befugnis der Kommunen zum Ausdruck bringt, in ihren Bauleitplänen auf Grund von (allgemeinen) Klimaschutzberätungen bestimmte Festsetzungen zu treffen (siehe oben, Kap.3.1.4).

Der Bund sollte dieses Interpretationsproblem rasch lösen, indem er entweder § 9 Abs. 1 BauGB entsprechend präzisiert oder – wohl besser – einen neuen Absatz in § 9 BauGB einfügt, in welchem er neben die „normalen“ Festsetzungsbefugnisse aus Absatz 1 spezielle Festsetzungsbefugnisse aus Gründen des Klimaschutzes (einschließlich der Klimafolgenbeherrschung) setzt. Hierzu würden u. a. auch Möglichkeiten zur Festsetzung von Flächen für Modellprojekte des klimafreundlichen Städtebaus (einschließlich z.B. autofreien Wohngebieten) zählen.

## 5.2.2 Städtebauförderung und städtebauliche Sanierung

Das Städtebausanierungs- und -förderungsrecht ist im zweiten Kapitel des BauGB („Besonderes Städtebaurecht, §§ 136 ff.) geregelt. Es lässt sich kurz dahin zusammenfassen, dass den Kommunen dadurch insbesondere die Möglichkeit gegeben wird, städtebauliche Missstände zu beheben, um die Grundstückseigentümer auf Grundlage von Sanierungssatzungen zu bestimmten Verbesserungsmaßnahmen zu bewegen. Flankiert wird dieses Regelungskonzept des BauGB, da die Maßnahmen für die Eigentümer und für die Kommunen selbst mitunter wirtschaftlich zu großen Belastungen führen, durch erhebliche Fördermittel des Bundes. Hierzu haben Bund und Länder auf Grundlage des Art. 104b GG eine spezielle Verwaltungsvereinbarung geschlossen.<sup>81</sup>

Die bestehenden Vorschriften des BauGB reflektieren den Klimaschutz und hierbei die besonderen Erfordernisse der energetischen Sanierung von Gebäuden nicht auf spezifische Weise. Die energetische Sanierung gehört als Merkmal der „baulichen Beschaffenheit von Gebäuden“ im Sinne von § 136 Abs. 3 Nr. 1 b) BauGB zwar mit zu den zu berücksichtigenden Umständen, wird aber nicht gezielt oder eigenständig herausgehoben. In § 136 Abs. 4 Nr. 3 wird außerdem ein Bezug zum Umweltschutz in der Siedlungsstrukturpolitik hergestellt, der als Anknüpfungspunkt für dem Klimaschutz dienende Programme und Maßnahmen dienen kann. Auch insoweit wird jedoch der Klimaschutz nicht ausdrücklich als Ziel genannt.

Es ist vom Ansatz her zu empfehlen, die Vorschriften zur städtebaulichen Sanierung – und hieran anknüpfend die Städtebauförderung – einer grundlegenden Überprüfung im Hinblick auf Steuerungseffekte der energetischen Sanierung zu unterziehen. Dabei sind ggf. auch die Wechselwirkungen zu den ordnungsrechtlichen Vorgaben der EnEV und zum Mietrecht mit in den Blick zu nehmen. Ohne eine (an dieser Stelle nicht mögliche) umfassende fachlich-rechtliche Untersuchung des Problemfeldes lassen sich konkrete Schlussfolgerungen in Richtung von Maßnahmenempfehlungen nicht aussprechen.

## 5.2.3 Haushaltsrecht

Für das Haushaltsrecht des Bundes ist zu empfehlen, eine ausdrückliche Bestimmung in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zu verankern, welche den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit speziell für energetisch bedeutsame Maßnahmen näher konkretisiert (siehe kritisch oben, Kap. 3.1.6). Dies hätte zwar keine unmittelbare Bindung der Länder und Kommunen zur Folge, würde aber vermutlich eine starke Ausstrahlung auch in die Kompetenzbereiche der Länder hinein haben.

Die Vorschrift könnte wie folgt lauten:

„Produkte und Leistungen, die im Vergleich zu anderen für den jeweiligen Zweck in Betracht kommenden Alternativen in höherem Maße zu den Zielen des Klimaschutzes beitragen, gelten für die Anwendung dieses Gesetzes sowie von § 97 des Gesetzes

---

<sup>81</sup> Verwaltungsvereinbarung 2008 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008) vom 19.12.2007 / 23.04.2008 / 31.05.2008 [[www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de)].

gegen Wettbewerbsbeschränkungen als wirtschaftlich, wenn nicht zu erwarten ist, dass über die zu erwartende Dauer der Inanspruchnahme des Produkts oder der Leistung die gesamten Aufwendungen für die Maßnahme (einschließlich Planung, Investition, Betrieb, Unterhalt und sonstigen Nebenkosten) erheblich höher liegen als bei den in Betracht kommenden Alternativen; dabei ist eine Kapitalverzinsung nicht zu berücksichtigen. Sie sind auch bei erheblich höher liegenden Aufwendungen nicht unwirtschaftlich, wenn die in Betracht kommenden Alternativen in die Vergleichsberechnung nicht einbezogene negative Folgewirkungen mit sich bringen, die unter Berücksichtigung der Ziele dieses Gesetzes im überwiegenden öffentlichen Interesse vermieden werden sollen.“

Der Vorschlag ist bewusst so gehalten, dass sich sein Anwendungsbereich auf den Wirtschaftlichkeitsbegriff des im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) niedergelegten Vergaberechts mit erstreckt. Eine Verankerung (allein) im GWB würde demgegenüber zu kurz greifen, weil so die „einfachen“ Beschaffungen und Investitionen unterhalb der Anwendbarkeitsschwelle des Vergaberechts nicht erfasst wären.

#### **5.2.4 Vergaberecht**

Gemäß § 97 Abs. 5 GWB wird der „Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot“ (siehe oben, Kap. 3.1.5). Es ist nicht ersichtlich, dass geplant wäre, an dieser Formulierung in absehbarer Zeit etwas zu ändern.<sup>82</sup> Da der Begriff der Wirtschaftlichkeit im deutschen Rechtskreis traditionell sehr eng betriebswirtschaftlich ausgelegt wird (bei Vergleichen zwischen kurzfristig und langfristig günstigeren Maßnahmen zugunsten des kurzfristigen Vorteils bei der Anschaffung; im Übrigen ohne Berücksichtigung von externen Kosten), empfiehlt sich eine Konkretisierung im soeben für das Haushaltsrecht aufgezeigten Sinne (siehe Kap. 5.2.3).

#### **5.2.5 Inpflichtnahme der Länder durch besonderes Bundesgesetz**

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG gestattet es dem Bund zwar nicht, den Kommunen (neue) Aufgaben zu übertragen. Dem Grundgesetz lässt sich jedoch keine Vorschrift entnehmen, nach der es dem Bund untersagt wäre, im Rahmen der Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenzen den Ländern bestimmte Aufgaben zu übertragen oder Pflichten aufzuerlegen.

Deshalb ist es dem Bund zwar nicht möglich, den Gemeinden etwa die Verpflichtung zum Erlass von Wärmenutzungsplänen aufzuerlegen (mit verbindlichen Versorgungsgebiete für Fern-/Nahwärme). Denkbar ist es jedoch, von den Ländern zu verlangen sicherzustellen, dass auf lokaler/regionaler Ebene Wärmenutzungspläne erstellt werden. Dementsprechend könnte der Bund den Ländern auch anderweitige Klimaschutzziele oder konkrete Klima-

---

<sup>82</sup> Die vergaberechtlichen Bestimmungen des GWB sind erst Ende 2008 neu gefasst worden, ohne hierbei an Art. 97 Abs. 5 Änderungen vorzunehmen oder den Begriff des „wirtschaftlichsten Angebots“ näher zu erläutern (vgl. BT-Drs. 16/10117 (Gesetzesentwurf) und BT-Drs. 16/11428 (Beschlussempfehlung)).

schutzmaßnahmen abverlangen. Einer Zustimmung im Bundesrat bedürfte ein solches Gesetz grundsätzlich nicht (sofern sich die Zustimmungsbedürftigkeit nicht aus spezifischen Einzelregelungen ergibt). Von dieser Möglichkeit könnte der Bund z.B. auch im Rahmen der Gesetzgebung für die Raumordnung oder eines eigenständigen Gesetzes für klimafreundliche Energieträger Gebrauch machen, indem er den Ländern auferlegt, in bestimmtem Umfang Flächen für die Windenergienutzung oder für andere Arten der Energieerzeugung zur Verfügung zu stellen.

## **5.3 Maßnahmen unterhalb der gesetzlichen Ebene**

### **5.3.1 Fördermittel für die Kommunen**

Unterhalb der gesetzlichen Ebene ergeben sich für den Bund Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten über das bereits genutzte Beeinflussungsinstrumentarium hinaus in erster Linie durch den Einsatz von Fördermitteln.

Auf kommunaler Ebene besteht die Möglichkeit KfW Kredite wie „KfW-Investitionskredit Kommunen“, „Kommunal Investieren“ und „Energieeffizient Sanieren – Kommunen“ in Anspruch zu nehmen. Auch Modernisierungen der sozialen Infrastruktur in Kommunen können im Rahmen des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms der KfW-Förderbank gefördert werden.

Geplant ist, im Rahmen des 2. Konjunkturpaketes, KfW-Kredite für weitere Maßnahmen des Infrastrukturausbaus an Kommunen in strukturschwachen Gebieten zu vergeben (Investitions-offensive Infrastruktur).

### **5.3.2 Investitionspakt**

Das Grundgesetz räumt dem Bund die Möglichkeit ein, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden zu gewähren, soweit ihm nach dem Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse zustehen.

Dies ist für die Energieeinsparung in Gebäuden das Recht der Wirtschaft – Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Gesetzgebungs- und damit Förderbefugnis des Bundes umfasst die energetischen Anforderungen an diese Gebäude. Für Heizungsanlagen kommt die Kompetenz des Bundes zur Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG hinzu. Für Maßnahmen in Stadterneuerungs- und Stadtumbaugebieten ergibt sich die Kompetenz des Bundes aus dem Besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuchs (BauGB), das auf dem Kompetenztitel für das Bodenrecht – Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG – erlassen worden ist.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Verwaltungsvereinbarung zum Investitionspakt, 2008

Die Finanzierung des Investitionspaktes erfolgt über zwei Förderwege, die auf den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 104b GG beruhen und die miteinander verknüpft werden können:

- Zinsverbilligte KfW-Darlehen für die genannten Gebäude in allen Städten und Gemeinden
- Bund-Länder-Zuschussprogramm für Gemeinden in „Haushaltsnotlagen“ sowie für Stadterneuerungs- und Stadtumbaugebiete.

Der Investitionspakt reagiert damit auf den Investitionsstau bei der energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen. Es soll vorrangig Städten und Gemeinden helfen, in denen dieser Investitionsstau infolge schwieriger Haushaltslagen besonders hoch ist, vor allem dann, wenn die Gebäude in Stadterneuerungsgebieten mit strukturellen und sozialen Problemen liegen.

Der Investitionspakt bündelt folgende Ziele:

- Klimaschutz durch Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung
- Verstetigung der Baukonjunktur durch Förderung des örtlichen Mittelstandes
- Sozial Investieren insbesondere in Schulen, Kindergärten, Turnhallen und Jugendeinrichtungen
- Abbau des Investitionsstaus in Gemeinden mit Haushaltsnotlage bzw. angespannter Haushaltslage
- Beitrag zur frühzeitigen Vermittlung von Wissen an Kinder und Jugendliche über Energieeinsparung und Klimaschutz

Förderfähig sind Gebäude, die als soziale Infrastruktur genutzt werden (z. B. Schulen und Kindertagesstätten, Begegnungseinrichtungen, Mehrzweckhallen). Fördervoraussetzung ist darüber hinaus, dass sich das Gebäude in einem energetisch nachteiligen Zustand befindet (EnEV +30% oder Baujahr vor 1990). Die Gebäude sind energetisch mindestens auf das Niveau eines Neubaus nach EnEV/ DIN 18599 zu sanieren.

Der Bund beteiligt sich mit 33 1/3 v.H. an den förderungsfähigen Kosten und stellte im Jahr 2008 Mittel in Höhe von 200 Millionen Euro bereit. Die haushaltsmäßige Abwicklung erfolgt über 5 Jahre. Zusammen mit den Anteilen der Länder und Gemeinden (Drittel-Finanzierung) beträgt das Finanzvolumen 600 Millionen Euro.

Im Jahr 2008 lagen wesentlich mehr Anträge für eine Förderung durch den Investitionspakt vor, als bewilligt werden konnten (bis zu 11fache Überzeichnung). Für das Jahr 2009 ist daher die Fortführung des Investitionspakts vorgesehen. Das BMVBS unterstützt die Forderung für eine Erhöhung der Fördermittel des Bundes auf 300 Millionen Euro (Verpflichtungsrahmen) für das Haushaltsjahr 2009. Damit könnten in den Kommunen Investitionen von mindestens 900 Millionen Euro angestoßen werden. Im Rahmen des Konjunkturpakets II erfolgt eine Ausweitung auf weitere kommunale Investitionsfelder wie Infrastruktur im Städtebau, Verwaltungsgebäude der Stadt, sonstige Infrastrukturinvestitionen (ohne Abwasser und ÖPNV), Verkehrswege, Lärmschutzmaßnahmen etc.

### 5.3.3 Energetische Erneuerung der sozialen Infrastruktur

Im Rahmen des 2008 aufgelegten dreijährigen Investitionspakts zwischen Bund, Ländern und Kommunen zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur wurden für das Jahr 2008 200 Mio. Euro bereitgestellt. Auch für 2009 sind 300 Mio. Euro zur energetischen Sanierung u. a. von Schulen und Kindergärten vorgesehen. Dieses Fördervolumen wird durch zinsverbilligte Darlehen für Kommunen und gemeinnützige Vereine aufgestockt. Für den Zeitraum von 2011 bis 2020 wird eine Fortführung der Förderungen in entsprechender Höhe unterstellt.<sup>84</sup> Die Auswahl der zu fördernden Projekte obliegt nach der Verwaltungsvereinbarung den Ländern.<sup>85</sup> Gefördert werden Kommunen in besonders schwieriger Haushaltslage. Eine besonders schwierige Haushaltslage liegt insbesondere vor, soweit die Kommune notwendige Investitionen aufgrund kommunalaufsichtlicher Beschränkungen nicht mit Hilfe von Darlehen finanzieren kann. Fördervoraussetzung ist darüber hinaus, dass sich das Gebäude in einem energetisch nachteiligen Zustand befindet und den jeweiligen Vergleichswert der Energieeinsparverordnung (EnEV) für diesen Gebäudetyp um mindestens 30 % überschreitet. Die Gebäude sind energetisch mindestens auf das Niveau eines Neubaus nach EnEV/ DIN 18599 zu sanieren<sup>86</sup>.

Durch die energetischen Anforderungen bei der Instandhaltung und Modernisierung der sozialen Infrastruktur besteht die Chance, nachhaltig aktiven Klimaschutz an sozialen Infrastruktureinrichtungen in den Städten und Gemeinden des Landes zu fördern. Die energetische Erneuerung von Kindergärten, Schulen sowie sonstigen kommunalen Einrichtungen erhöht als Folge der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Wirtschaftlichkeit von zum Teil kostenintensiven Sozialeinrichtungen deutlich.

Kritisch angesichts der kommunalen Haushaltssituation in vielen Städten ist das Erbringen der Komplementärmittel zur Mitfinanzierung der Fördermaßnahmen. Fraglich ist, ob Möglichkeiten des Absehens von der in der bestehenden Verwaltungsvereinbarung zum Investitionspaket vorgesehenen kommunalen Drittfinanzierung gefunden werden. Hier sieht die Verwaltungsvereinbarung zwar die Option vor, den kommunalen Eigenanteil auf 10% zu reduzieren. Zudem besteht die Möglichkeit den kommunalen Eigenanteil über Drittmittel zu finanzieren. Zu hinterfragen bleibt jedoch, ob die Möglichkeiten der Länder, im Rahmen von Einzelfallentscheidungen, den betreffenden Kommunen Ausnahmen zu gewähren - indem bspw. Mittel des Eigentümers als kommunaler Eigenanteil bewertet werden können - sich als praktikabel erweisen.

### 5.3.4 Städtebauförderung

Das städtebauliche Sanierungsrecht des BauGB lässt grundsätzlich Raum für die Berücksichtigung von Klimaschutzzielen und die Ergreifung von (auch) dem Klimaschutzzielen dienenden

---

<sup>84</sup> Wirtschaftlicher Nutzen des Klimaschutzes, UBA 2008

<sup>85</sup> Kleine Anfrage der Grünen zum „Konjunkturprogramm durch Investitionen in finanzschwachen Kommunen“

<sup>86</sup> Verwaltungsvereinbarung zum Investitionspakt, 2008

den konkreten Maßnahmen, obgleich das Gesetz insoweit keine ausdrückliche Verantwortlichkeit für den allgemeinen Klimaschutz ausspricht. Um dem Thema gerecht zu werden, muss die Frage nach möglichen Dimensionen von Klimaschutz in der Städtebauförderung nachgegangen werden. Nach KRAUTZBERGER lässt sich der städtebauliche Klimaschutz auf folgende gemeindliche Verantwortungsbereiche beziehen<sup>87</sup>:

- klimaschonende und -schützende Stadtstrukturen
- Anpassung an topographische Gegebenheiten
- Vermeidung der Zersiedlung
- Schonung des Naturkreislaufes und der Landschaft
- Verkehrsminderung, insbesondere des motorisierten Individualverkehrs
- kompakte Stadt- und Siedlungsstrukturen
- gebäudebezogene Maßnahmen.

Das Spektrum der Möglichkeiten zur Initiierung und Steuerung von dem Klimaschutz dienenden Maßnahmen des städtebaulichen Sanierungsrechts ist also vom Ansatz her relativ groß. Es erstreckt sich über die planerische Ebene hinaus insbesondere auch auf konkret bauliche Verbesserungen im Gebäudebestand wie solche der energetischen Gebäudesanierung. Es fällt jedoch andererseits auf, dass dem Klimaschutz in der Praxis des städtebaulichen Sanierungsrechts und der hierauf bezogenen Förderpolitik von Bund und Ländern keine spezifische Bedeutung beigemessen wird. Das Ziel des Klimaschutzes wird weder in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Städtebauförderung<sup>88</sup> noch in den hierzu vom Bund herausgegebenen Merkblättern<sup>89</sup> in spezifischer Weise angesprochen oder akzentuiert – was nicht verwunderlich ist, weil das Gesetz hierfür zwar Spielräume gibt, diese jedoch nicht ausdrücklich benennt.

Daher erscheint es sinnvoll, zum einen den Klimaschutz auf der gesetzlichen Ebene (d.h. im BauGB) ausdrücklich als mit zu verfolgendes Ziel und als Anlass für konkrete Maßnahmen im Rahmen der städtebaulichen Sanierung anzusprechen und zum anderen die bestehenden Förderprogramme gezielt im Hinblick auf Klimaschutzziele zu überarbeiten. So könnte z.B. daran gedacht werden, die Fördermittel in den Programmen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie für den städtebaulichen Denkmalschutz an geeigneten Stellen nach energetischen Kriterien zu staffeln oder die Einhaltung von Mindeststandards zur Voraussetzung zu erheben. Es erscheint lohnenswert, die bestehenden Programme der Städtebauförderung insgesamt näher auf ihre klimapolitischen Effekte und Steuerungsmöglichkeiten an anderer Stelle gezielter zu untersuchen.

---

<sup>87</sup> Städtebaurechtliche Möglichkeiten der Kommunen für den Klimaschutz, Krautzberger, 2008

<sup>88</sup> Verwaltungsvereinbarung 2008 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008) vom 19.12.2007 / 23.04.2008 / 31.05.2008 [www.bmvbs.de].

<sup>89</sup> BMVBS: Programme der Städtebauförderung; Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes Berlin, Juni 2008 [www.bmvbs.de].

### 5.3.5 Nationale Klimaschutzinitiative

Eine Reihe deutscher Städte und Gemeinden erarbeiteten schon zu Beginn der 90er Jahre kommunale Klimaschutz- und CO<sub>2</sub>-Minderungskonzepte. Auch aktuell stellt der kommunale Klimaschutz einen wichtigen Baustein zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dar. Insbesondere mit Blick auf die vielen Städte und Gemeinden, die in Zukunft ihre Möglichkeiten der CO<sub>2</sub>-Minderung ausschöpfen wollen, wurde der Bedarf nach einem intensiveren fachlichen Austausch sowie Handlungsempfehlungen deutlich<sup>90</sup>. Durch die Verwendung von Erlösen aus Veräußerungen von Emissionszertifikaten ergab sich 2008 die Möglichkeit kommunale Klimaschutzkonzepte und deren Umsetzung zu fördern, welche einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des deutschen Klimaschutzziels leisten sollen. Im Rahmen der Förderrichtlinie für Kommunen, soziale und kulturelle Einrichtungen des BMU können im Regelfall bis zu 80 % (bei Kommunen unter Haushaltssicherung besteht die Möglichkeit einer erhöhten Förderung von bis zu 95%) gefördert werden:

- Klimaschutzkonzepte
- Teilkonzepte
- Umsetzungsberatung
- Klimaschutztechnologien bei der Stromnutzung
- Klimaschutz-Modellprojekte mit dem Leitbild der CO<sub>2</sub>-Neutralität

Bereits im Jahr 2008 ergab sich eine große Nachfrage und es wurden über 1000 Anfragen bearbeitet. Eine Aussage über die Qualität und den Umfang der eingereichten Anfragen ist derzeit noch nicht verfügbar. Im Wesentlichen besteht in den Kommunen jedoch ein großes Interesse an einer Aufbereitung der spezifischen Vorgehensweise zum Erreichen von Klimaschutzziele. Vorgesehen ist, die beantragten Projekte durch unabhängige Forschungsinstitute auf ihre Wirksamkeit in Bezug auf ihre CO<sub>2</sub>-Minderung untersuchen zu lassen. Entsprechend dieser Evaluierung sollen die Förderprogramme der Klimaschutzinitiative kontinuierlich angepasst und weiterentwickelt werden.

Die Minderungsziele des Programms orientieren sich an denen der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 um 40 % zu senken. Es besteht jedoch innerhalb des Programms nur die Anforderung lokale Einsparziele zu definieren, nicht aber eine Festlegung auf die Ziele des Bundes. Hier sollte noch deutlicher eine „Weitergabe der nationalen Ziele“ an die Länder bzw. auf die kommunale Ebene sowie eine Bewertung der Fördereffizienz stattfinden.

Untersuchungen haben gezeigt, dass unabhängig davon, ob übergreifende Konzepte oder Maßnahmepläne vorliegen, für den Umsetzungserfolg der finanzielle Handlungsspielraum der jeweiligen Kommune die größte Rolle spielt.<sup>91</sup> Sind keine Mittel vorhanden, nützen weder Konzepte noch Aktionsprogramme. Zuschüsse pro eingesparter Tonne CO<sub>2</sub> durch die geplanten Maßnahmen könnten hier vor allem im Bereich der Umsetzung helfen, die Konzepte zu untermauern.

---

<sup>90</sup> Deutsches Institut für Urbanistik

<sup>91</sup> Kommunaler Klimaschutz in Deutschland, WZB, 2005

Für Kommunen unter Haushaltssicherung wurde eine Lösung in Bezug auf den finanziellen Eigenbeitrag ausgearbeitet, welche vorsieht, dass der Eigenanteil durch Drittmittel - z. B. über Mittel der Stadtwerke oder Spenden - finanziert werden kann. Für diesen Fall wäre allerdings eine 100% Förderung anzudenken, denn eine Beteiligung an der nationalen Klimaschutzinitiative und die Erstellung eines unabhängigen Gutachtens sollte auch ohne die Drittmittel einer Interessensgruppe möglich sein.

Ein wesentlicher Aspekt des kommunalen Klimaschutzes wird auch im Rahmen der Klimaschutzinitiative nicht direkt aufgegriffen. Die Möglichkeiten der städtebaulichen Entwicklungsplanung – eine der wirtschaftlichsten Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Einsparung – sollten in den Anforderungskatalog aufgenommen werden. Eine deutliche Förderung klimaschonender städtebaulicher Strukturen garantiert eine langfristige nachhaltige Entwicklung in allen Sektoren.

### 5.3.6 „Joint Implementation“

Um ihren Verpflichtungen zur Reduzierung der Emission von Treibhausgasen aus dem Kyoto-Protokoll nachzukommen, haben die Staaten der EU 2005 das EU-Emissionshandelssystem (ETS) zum Handel der EU-Emissionszertifikate (EUA) eingeführt. Am EU-ETS können alle natürlichen und juristischen Personen teilnehmen. Anlagenbetreiber, die dem Handelssystem unterliegen (Anlagen mit mehr als 20 Megawatt thermisch), müssen ihre Emissionsmenge über Emissionsberechtigungen (EUA) decken. Durch ein EUA erhält der Anlagenbetreiber das Recht, eine Tonne CO<sub>2</sub> zu emittieren. Liegen die tatsächlichen Emissionen eines Unternehmens unterhalb dieser zugewiesenen Menge, so kann das Unternehmen die EUA am Markt verkaufen, bei Fehlmengen müssen Zertifikate am Markt erworben werden.

Joint Implementation ist in Artikel 6 im Kyoto-Protokoll verankert. Dabei beteiligt sich ein Annex-I-Land bzw. ein Unternehmen aus einem Annex-I-Land (Industrie- oder Transformationsland) an der Finanzierung eines emissionsparenden Projekts in einem anderen Annex-I-Land. Dies können zum Beispiel Finanzierungen von regenerativen Energieformen oder von Effizienzverbesserungen bei der Stromerzeugung oder dem Energieverbrauch sein. Die Emissionseinsparung ab 2008 wird dem Investorland bzw. investierenden Unternehmen gutgeschrieben<sup>92</sup>

Das Projekt JIM.NRW (Joint Implementation Modellprojekt NRW) ist ein Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen. Projektträger ist die EnergieAgentur.NRW. Auftraggeber ist das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie Nordrhein-Westfalen. Die Projektkosten für die Entwicklung und Durchführung wurden vom Ministerium übernommen. Das Joint Implementation Modellprojekt bündelt kleinere Effizienzmaßnahmen im Bereich von CO<sub>2</sub>-Einsparungen und macht sie damit für kleinere Anlagenbetreiber attraktiv. Da die EU im Emissionshandel bereits Anlagen mit einer Feuerungsleistung von mehr als 20 Megawatt erfasst, richtet sich JIM.NRW vor allem an Anlagenbetreiber, die bei ihrer Heiz- und Dampfkesselanlage eine Feuerungsleistung von kleiner als 20 Megawatt erreichen. Die CO<sub>2</sub>-

---

<sup>92</sup> Energie Agentur NRW

Reduktion kann zum einen durch den Einbau von neuen, effizienteren Kesseln erreicht werden und zum anderen durch die Nutzung eines emissionsärmeren Brennstoffs. Dadurch richtet sich das Projekt an kleinere industrielle oder kommunale Anlagen. Da das Modellprojekt Anfang 2013 endet, können nur Anlagenerneuerungen bis 2012 berücksichtigt werden.

Die erzielte CO<sub>2</sub>-Reduktion pro Anlage bzw. Teilnehmer werden von der EnergieAgentur.NRW in handelbare Zertifikate umgewandelt und am Markt verkauft. Die Erlöse aus dem Handel werden anteilig an die Projektteilnehmer ausgeschüttet. Die Prüfung der realisierten CO<sub>2</sub>-Einsparungen- das Monitoring- übernimmt die EnergieAgentur.NRW. Die Resonanz auf das Pilotprojekt ist insgesamt hoch. Besonders Kommunen sind an der Beteiligung an JIM.NRW interessiert. Darüber hinaus gibt es unterschiedlichste Teilnehmer von Unternehmen über Stadtwerke bis hin zu kleineren Industrieunternehmen. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass das JIM.NRW keine direkten Anreize zur Anlagenmodernisierung erzeugt. Darüber hinaus bewährt sich rein finanziell der Einsatz von JIM.NRW bei einer Anlage unter einem Megawatt kaum. Erst bei einer Anlage mit CO<sub>2</sub>- Emissionen von 1000To/a wird die Nutzung des JIM.NRW interessant. Da der Preis pro gehandelte Tonne Kohlendioxid seit der Wirtschaftskrise von 30,00 €/t CO<sub>2</sub> im Sommer 2008 auf unter 9,00 €/t CO<sub>2</sub> (Stand 11.02.2009) gefallen ist, muss der Anlagenbetreiber die damit gestiegene Amortisationsdauer einer Anlagenerneuerung erneut überprüfen.

Wie oben bereits erwähnt, unterliegt JIM.NRW gewissen Einschränkungen. Folgende weitere Einschränkungen gelten zudem:

- die Anlage darf nicht dem Emissionshandel bereits unterliegen
- Anlagen, die nach gesetzlichen Anforderungen erneuert werden müssen (z.B. nach BImSchV)
- Neuanlagen, die keine Altanlagen ersetzen
- Anlagen, die auch Strom produzieren
- Anlagen, für deren Erneuerung Zuschüsse aus anderen Förderprogrammen oder Kredite der KfW gewährt werden

Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) benennt die Kriterien für das Ausschlussverfahren. Betreffend der Kumulierbarkeit mit anderen Fördermitteln gerade des KfW-Programms sind hier keine Änderungen zu erwarten. Die Einschränkung bezüglich der Fördermittel war jedoch für die Zielgruppe der JIM.NRW nicht allzu problematisch und führte zu keinen spürbaren Hemmnissen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass potenzielle Projektteilnehmer dadurch verschreckt wurden. Besonders für den Bereich Biomasse gab es vergleichbare Konkurrenzangebote der KfW, welche deutlich interessanter waren.

Bei der Entwicklung neuer JI- Projekte auf Bundes- oder Landesebene müssen folgende Punkte bei der Planung und Durchführung beachtet werden:

- bei JI- Projekten ist das Monitoring entscheidend (speziell bei quantitativen Projekten)
- für ein präzises ‚Monitoring‘ ist eine regelmäßige Ermittlung der Baseline (Referenzwerte zur CO<sub>2</sub>- Reduktion) innerhalb des Verpflichtungszeitraums notwendig
- das JI- Instrument läuft mit dem Kyoto- Protokoll 2012 aus. Die Frage nach dem Post-Kyoto- Protokoll ist abschließend nicht geklärt. Wird das Nachfolgeprotokoll mit dem flexiblen Instrument Joint Implementation ausgestattet sein

- wenn ja, wird die EU ETS diese weiterhin zulassen oder modifizieren (bisherige Beschränkung – bis 20% der ERU können über JI gedeckt werden)
- für JI-Projekte wird in Zukunft mit Sicherheit der Faktor der Wirtschaftlichkeit hinzukommen (Kosten-Nutzen-Analyse für ein Projekt mit und ohne Joint Implementation)

Aktuell werden verschiedene JI Projekte bundesweit durchgeführt. Zum Beispiel entwickelten Stadtwerke ein Projekt, welches sich zurzeit in der Validierung befindet. Das Projekt richtet sich vor allem an kleinere Verbraucher (quantitativ). Bei dem Projekt wird lediglich der Gasverbrauch der Teilnehmer gemessen. Alle Einsparungen die über 2% (Baseline) des Normalverbrauchs liegen, könnten im Emissionshandel zertifiziert werden. Die Zertifizierung der CO<sub>2</sub>-Reduktion erfolgt also lediglich nach der Gaskostenabrechnung bzw. nach der gemindernten Verbrauchsmenge. Daher ist das Projekt für alle Akteure übersichtlich und relativ kostenintensiv. Ob die Durchführung von JI-Projekten in Deutschland aus Sicht der Kommunen ein interessanter Ansatz zur Umsetzung von Klimaschutzzielen sein kann, muss im Einzelfall geprüft werden. Generell könnten hierdurch verbleibende „Anreizlücken“ des klimaschutzpolitischen Instrumentariums adressiert werden. Einen wirtschaftlichen Anreiz stellt das Instrument vor allem im industriellen und gewerblichen Bereich dar, da hier Fördermittel noch nicht flächendeckend vorhanden sind. Insbesondere zielgruppen- bzw. branchenspezifische Ansätze könnten in diesem Segment auch auf Bundesebene eine interessante Variante darstellen, um Einzelmaßnahmen auch von Kleinemittenten anzustoßen.

### 5.3.7 Regionale Kompetenzzentren

Bei der Identifizierung und Erschließung von Energiesparpotentialen spielen regionale und kommunale Energieagenturen eine wichtige Rolle. In den neunziger Jahren wurde in vielen Städten der Klimaschutz auf eigens dafür geschaffene Einrichtungen wie von der Stadtverwaltung organisatorisch unabhängige Agenda-Büros oder Energieagenturen im Rahmen von Pilotprojekten der EU übertragen. Innerhalb des IEE-Programms wurden seit 2004 regionale Energieagenturen gefördert, um Energieeffizienz stärker in den Fokus zu rücken. Hierfür sollten vor allem nichttechnische Hindernisse überwunden werden, um in Europa eine flächendeckende Energieverwendung aus erneuerbaren Energiequellen bereitzustellen. Im Rahmen von SAVE II wurden zwischen 1998 und 2004 ca. 200 Energieagenturen gefördert. Mit dem Auslaufen der Pilotprojekte wurden die Agenturen jedoch häufig wieder in die Verwaltung integriert und die Mitarbeiter oft nicht weiter beschäftigt. Als Gründe für die Wiedereingliederung in die Verwaltung sind die finanziellen Engpässe benannt worden, die es der Kommune nicht erlauben würden, eigene Klimaschutzeinrichtungen zu bezuschussen<sup>93</sup>.

Der Bund darf die Einrichtung von regionalen Kompetenzzentren den Kommunen weder gestatten noch Entsprechendes von Ihnen verlangen, weil das auf eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG untersagte Aufgabenübertragung hinauslaufen würde. Die Maßnahme kann daher nur

---

<sup>93</sup> Vgl 88

auf gesetzlicher Ebene durch (mittelbare) Verpflichtung über den Umweg der Länder initiiert werden.

Hier könnte durch Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des zweiten Konjunkturpaketes, über das Instrument des Investitionspaketes, die Gründung von regionalen Energie-Agenturen unterstützt werden, welche beispielsweise als Verwaltungseinrichtung auf Landkreisebene konzipiert werden könnten, oder als GmbH mit öffentlichen Gesellschaftern oder teils öffentlichen teils privaten Gesellschaftern sowie als eingetragener Verein, der für seine Arbeit eine öffentliche Grundfinanzierung erhält, für die er bestimmte unentgeltliche Aufgaben erfüllt.<sup>94</sup> Die Aufgabe könnte jedoch auch von Stadtwerken wahrgenommen werden.

### 5.3.8 „Solare“ Ortssatzungen

Die erste deutsche Solarsatzung wurde 2008 vom Marburger Stadtparlament beschlossen. Die Stadt macht dabei ordnungsrechtliche Vorgaben zum Bau von Solaranlagen. Sie sieht vor, dass Solaranlagen auf den Dächern der Stadt flächendeckend Pflicht werden. Laut Satzung sollten Hausbesitzer in Marburg der Pflicht zur Installation solarthermischer Anlagen auch nachkommen, wenn Dächer saniert bzw. angebaut oder Heizungen ausgetauscht werden. Das zuständige Regierungspräsidium verfügte in der Folge die Aufhebung der Marburger Solarsatzung mit der Begründung des Eingriffs in die Eigentumsrechte. Wesentlich für ein rechtssicheres Vorgehen sind hier die entsprechenden Regelungen der Länder (LBO). Auch im Erneuerbaren Wärmegegesetz wird gefordert, den Wärmeenergiebedarf durch anteilige Nutzung von erneuerbar erzeugter Wärme zu decken, allerdings nur für Neubauten. Im Fall einer Nutzung von thermischer Solarenergie wird dabei eine Kollektorfläche von min. 0,04 m<sup>2</sup> je m<sup>2</sup> Nutzfläche benötigt. Die Länder können jedoch auch höhere Mindestflächen festlegen. Das Bundesgesetz beinhaltet keine Anforderungen an bestehende Gebäude. Eine Ermächtigung der Länder zu Festsetzungen für den Gebäudebestand ist jedoch enthalten. Hier könnte der Bund auf gesetzlicher Ebene durch (mittelbare) Verpflichtung über den Umweg der Länder Anforderungen beispielsweise auch an den Bestand festlegen. Allein Baden Württemberg hat mit seinem Wärmegegesetz schon seit Anfang 2008 eine Regelung für bestehende Wohngebäude eingeführt. Ab 2010 müssen dort mindestens 10 % des jährlichen Energiebedarfs durch erneuerbarer Energien gedeckt werden, wenn ein Austausch der Heizungsanlage erfolgt.

Den Kommunen darf der Bund eine entspr. Aufgabe nicht neu zuweisen, weil sich dies als unzulässige Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG darstellen würde.

Eine Unterstützung der Kommunen kann von Bundesseite daher nur durch die Verpflichtung der Länder initiiert werden.

---

<sup>94</sup> Fabio Longo

### 5.3.9 Energieeffizienzgesetz

Mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz soll die Europäische Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen umgesetzt werden. Die EU-Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, nationale Einsparziele festzulegen und eine Einsparung des Energieverbrauchs von jährlich 1 Prozent anzustreben. Außerdem soll der Markt für Energiedienstleistungen gestärkt werden. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht vor, dass die Bundesregierung einen nationalen Einsparwert festlegt. Dieser soll sich an dem energiepolitischen Ziel der Bundesregierung orientieren, bis zum Jahr 2020 die Energieproduktivität gegenüber dem Jahr 1990 zu verdoppeln. Weiterer Diskussionsbedarf besteht, wie die Ziele des Gesetzes am besten erreicht werden können. Das Bundesumweltministerium hat in dem Gesetzentwurf Vorschläge für ein Umsetzungsprogramm eingefügt. Sie zielen auf zusätzliche Impulse für Energiedienstleistungen und wirtschaftliche Energieeffizienzmaßnahmen.<sup>95</sup>

Besonders im Bereich der Energiedienstleistungen sind Contracting Maßnahmen hervorzuheben. Durch Anwendung von Contracting sind bundesweit Einsparungen von 840 Mio. €/a und 4,6 Mio. t CO<sub>2</sub>-Emissionen möglich<sup>96</sup>. Allein Bund, Länder und Kommunen können jährlich bis zu 300 Millionen Euro an Energiekosten in ihren Liegenschaften durch Contracting Maßnahmen einsparen<sup>97</sup>. Insbesondere die Möglichkeiten des kommunalen Klimaschutzes hängen von Lösungen der Finanzierung durch Dritte (Contracting) ab. Zusätzlich könnte die Einrichtung eines Energieeffizienzfonds die Kommunen bei der Umsetzung von Effizienzmaßnahmen unterstützen.

---

<sup>95</sup> Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2009

<sup>96</sup> Umweltbundesamt, 2008

<sup>97</sup> Energie-Contracting in öffentlichen Liegenschaften, Dena, 2007