

Vermerk

Anschluss- und Benutzungszwang im EEWärmeG: Bundes- oder Landesgesetzgebungskompetenz

Kann der Bund den Gemeinden das Recht zusprechen, einen Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme einzuführen?

Diese Frage ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen dahingehend, ob der Bund überhaupt den Gemeinden das Recht zusprechen kann und zum anderen, ob der Bundesgesetzgeber Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet besitzt.

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG folgende Regelung eingeführt:

Art 84

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

(Unterstreichungen von der Autorin)

Es stellt sich hier die Frage, ob mit § 16 EEWärmeG den Gemeinden eine Aufgabe im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG übertragen werden soll oder ob darin lediglich ein Zurverfügungstellen eines Instrumentariums zu sehen ist, das weder neue Aufgaben noch Verpflichtungen nach sich zieht.

§ 16 EEWärmeG besagt:

§ 16

Anschluss- und Benutzungszwang

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen.

Art. 84 GG ist eine negative Kompetenzvorschrift. Unter einer Aufgabenübertragung ist die Zuweisung bestimmter Aufgaben zu verstehen, durch die der kommunale Aufgabenkreis verändert wird.¹

Dies sagt aber noch nichts darüber aus, was nun unter einer Aufgabe im Sinne von Art. 84 GG zu verstehen sei. Eine Aufgabe im engeren Sinne kann man wie folgt definieren:

Eine Aufgabe ist eine Verpflichtung zur Erfüllung oder Ausführung einer bestimmten Handlung oder Unterlassung.

Nun liegt in der Übertragung des Rechtes zur Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwang lediglich die Möglichkeit für die Gemeinden, einen Anschluss- und Benutzungszwang per Satzung einzuführen. Da keinerlei Ansprüche, auch nicht von Dritten, auf den Erlass einer solchen Satzung entstehen, bestehen auch keine Verpflichtungen der Gemeinde. Daraus könnte man ableiten, dass keine Aufgabenübertragung vorliegt, weil keine vorgegebene Handlung durchzuführen ist.

¹ Sachs, Battis: Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, 2007, S. 1744.

Zur Auslegung des Begriffes „Aufgabe“ kann außerdem auf die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zurückgegriffen werden. Unter „Aufgabe“ versteht man demnach die Begründung jeder neuen Zuständigkeit für staatliche Aufgaben unabhängig davon, ob bereits eine Wahrnehmungszuständigkeit besteht². Dazu zählen auch die Fälle, in denen Aufgaben im Laufe der Zeit erweitert werden oder wenn eine überproportionale Kostensteigerung mit dem gewährten finanziellen Ausgleich nicht Schritt hält³. Da hier weder eine Erweiterung der Aufgaben noch eine Kostensteigerung vorliegt, ist von keiner Aufgabenübertragung auszugehen.

Dies ist allerdings eine rein formale Betrachtungsweise. Man darf aber nicht außer Betracht lassen, dass das gewichtige Argument des Wortlautes durchaus für diese Betrachtungsweise spricht. Nichtsdestotrotz empfiehlt sich auch die Betrachtung des Sinns und Zwecks dieser Regelung.

Das in Art. 84 Abs.1 Satz 7 vorgesehene Verbot des Bundes zur Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen sollte mit der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gänzlich unterbunden werden. Zum Verständnis des Aufgabenübertragungsverbotes ist daher zum einen der Schutz der Organisationshoheit der Länder (bisher Zustimmungspflicht des Bundesrates, jetzt Abweichungsrecht bei Behördeneinrichtungen) und zum anderen der Schutz der verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Selbstverwaltung maßgeblich.⁴

Man wollte mit dem Durchgriffsverbot verhindern, dass auch weiterhin Aufgaben, sogar mit Zustimmung des Bundesrates, auf die Gemeinden übertragen werden, die eine finanzintensive Verpflichtung beinhalten, ohne dass die Gemeinden vom Bund bzw. den Ländern (Konnextätsprinzip!) die dafür nötigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt bekommen. Damit wird also sowohl die Organisationshoheit der Länder betont, als auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.

Schließlich sind in einem zweigliedrigen Bundesstaat mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau die Kommunen verfassungsorganisatorisch als Bestandteil der Länder anzusehen, können also grundsätzlich nicht Ansprechpartner des Bundes sein.⁵

Zudem wurde das Selbstverwaltungsrecht gestärkt, indem der Umgehung des Konnextätsprinzips von Aufgabenübertragung und Finanzierung zwischen Kommunen und Ländern

² SachsAnh VerfG LKV 2005, 218, 219.

³ StGH Ba-Wü DVBl 1994, 206, 206.

⁴ Sachs, Battis: Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, 2007, S. 1745.

ein Riegel vorgeschoben wurde. Diese Maßnahme wird auf Dauer zur Gesundung der kommunalen Finanzen beitragen⁶ und dahingehend das Selbstverwaltungsrecht in Bezug auf den kommunalen Spielraum stärken.

Der umstrittene § 16 des neuen EEWärmeG greift aber in keines der beiden Rechte ein. Weder betrifft er die Organisationshoheit der Länder noch die kommunale Selbstverwaltung. In der Möglichkeit, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes vom Anschluss- und Benutzungszwang an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung Gebrauch zu machen, liegt keinerlei finanzieller Aufwand für die Gemeinden, noch werden die Behördeneinrichtung oder Verwaltungsvorschriften berührt.

Angesichts dessen, dass weder in die Organisationshoheit der Länder noch in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingegriffen wird, kann hier nicht von einer staatlichen Aufgabenzuweisung gesprochen werden. Auch der Wortlaut von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG spricht, wie oben erwähnt, gegen eine Aufgabenübertragung in diesem Falle. Schließlich beinhaltet § 16 EEWärmeG keine bundesunmittelbare Aufgabenzuweisung, da die kommunale Ebene nicht in die Pflicht genommen wird.

§ 16 EEWärmeG ist mit § 6a SGB II vergleichbar. In § 6a SGB II ist vorgesehen, dass auf Antrag des kommunalen Trägers Aufgaben und Leistungen von der Agentur für Arbeit durch den kommunalen Träger übernommen werden können. Auch hier kann nicht von einer Verpflichtung des kommunalen Trägers gesprochen werden.⁷

In beiden Fällen ist lediglich das Tor zu einer Möglichkeit geöffnet, an dessen Pforte die Freiwilligkeit steht.

Da demnach eine Aufgabenübertragung nicht vorliegt, steht Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG auch nicht § 16 EEWärmeG entgegen.

Bleibt nur noch die Frage, ob der Bund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Regelung innehat oder ob diese in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt.

⁵ Sachs, Batts: Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, 2007, S. 1742 f., BVerfGE 96, 45 ff.

⁶ Prof. Dr. Ipsen, Jörn: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: NJW 39,2006, S. 2806.

⁷ Sachs, Batts: Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, 2007, S. 1743.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hängt im Wesentlichen davon ab, ob man den Schwerpunkt der Regelung des Anschluss- und Benutzungszwanges im Kommunalrecht oder im Umweltrecht sieht.

Während der Bundesgesetzgeber keine Gesetzgebungsbefugnis im Bereich kommunalrechtlicher Sachverhalte besitzt, kommen ihm im Bereich Umweltrecht, wenn auch mit gewissen Einschränkungen, Gesetzgebungskompetenzen zu.

Der in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz umstrittene § 16 EEWärmeG sieht vor:

§ 16

Anschluss- und Benutzungszwang

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen.

Der Bundesgesetzgeber kann der Gemeinde nur Aufgaben per Gesetz übertragen, wenn er in dem jeweiligen Bereich die Gesetzgebungskompetenz besitzt.

Die Gesetzgebungskompetenzen sind im Grundgesetz in den Art. 70 ff. geregelt. Der Bundesgesetzgeber könnte also zum Erlass des § 16 EEWärmeG zuständig sein, wenn er sich auf eine Kompetenznorm im Grundgesetz stützen kann. In diesem Kontext kommt eine Kompetenznorm im Bereich Umweltrecht in Frage.

Mit der Föderalismusreform wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft, die bislang für den Bereich des Umweltrechtes prägend gewesen ist. Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern wurde neu geregelt, so dass sich folgende Neuerungen ergaben:

Die umweltrechtlichen Materien Luftreinhaltung, Lärmschutz, Naturschutz, Wasser, Abfall und Bodenschutz unterliegen nicht mehr der Erforderlichkeitsklausel. Der Bund kann jetzt also ohne die bisherigen Einschränkungen nach Art. 72 II GG Normen setzen.

Für die Materien Klimaschutz, Chemikaliensicherheit etc., welche traditionell ganz oder teilweise mit der Kompetenzgrundlage „Recht der Wirtschaft“ begründet wurden, bleibt es bei der derzeitigen Verfassungsgrundlage, da eine Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel nicht erfolgte.

Somit kann der Bund auch weiterhin Vorschriften erlassen, wenn eine bundeseinheitliche Normierung notwendig erscheint.

Die seit Inkrafttreten des Grundgesetzes bestehende Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG (nunmehr alter Fassung) wird, wie bereits eingangs erwähnt, abgeschafft. Für die dort bislang geregelten Materien besteht jetzt eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, so dass sich hier ein Konfliktfeld zwischen Bund und Ländern gerade in dem immer politisch brisanten Bereich des Umweltrechts abzeichnet, insbesondere bei differierenden Regierungskoalitionen.

Gerade in den Bereichen Naturschutz und Wasser kann jetzt erstmalig der Bund Vollregelungen treffen.

Die dahinter stehende Absicht war es, das damals geplante und zwischenzeitlich gescheiterte Umweltgesetzbuch (UGB) vorzubereiten, nebst den projektierten Plänen zur Einführung einer integrierten Vorhabensgenehmigung, nachdem ja im Jahre 1999 ein UGB an der fehlenden Normgebungskompetenz für Naturschutz und Wasser scheiterte.

Bei der geplanten integrierten Vorhabensgenehmigung soll in einem bundeseinheitlichen Verfahren die Umweltverträglichkeit einer Industrieanlage unter Einbeziehung aller Umweltaspekte, wie Luft, Wasser, Boden, Energie, Abfall und Naturschutz erfolgen.

In Folge dieser Änderungen erhalten die Länder eigene, weitergehende Kompetenzen im Umweltrecht und können sowohl in den Regelungsmaterien Wasser und Naturschutz, als auch im Verfahrensrecht vom Bundesrecht abweichende Normierungen vornehmen, gemäß Art. 72 III GG.

Der Bund kann hingegen für bestimmte Teilmaterien abschließende Normierungen – nach Zustimmung durch den Bundesrat – vornehmen, beispielsweise allgemeine Normen des Umweltrechtes und die stoff- und anlagenbezogenen Anforderungen des Wasserrechtes regeln, ohne dass den Ländern eigene Normierungsfreiräume verbleiben, gemäß Art. 84 I GG.

Punktuell wurde hier also auch gleichzeitig das Gesetzgebungsverfahren neu geregelt.

In diesem Fall soll per Bundesgesetz den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme aus Gründen des Klimaschutzes in Form einer Satzung zu beschließen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich demnach aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 oder Nr. 24 GG ergeben.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist weiterhin mit der Erforderlichkeitsklausel versehen, sprich die bundesgesetzliche Regelung muss zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse sein, Art. 72 Abs. 2 GG.

Diese Erforderlichkeitsklausel wurde hingegen für Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestrichen, so dass die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung erweitert wurden.

Es bleibt jedoch die Frage, unter welchen Tatbestand der hier betrachtete Sachverhalt zu subsumieren ist.

Zwar wird mit der Regelung bezweckt, den CO₂-Gehalt in der Luft zu reduzieren. Stünde also der Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft und damit die Luftreinhaltung im Vordergrund des Gesetzes, könnte Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die tragende Kompetenznorm sein.

Ansonsten wird die Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf den Klimaschutz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) gestützt. Dieser Kompetenznorm werden alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regelnden Normen zugeordnet, die sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen. Auch Regelungen, die sich ausschließlich an die Letztverbraucher richten, können auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden.

Daher gehört § 16 EEWärmeG seinem Inhalt nach zur Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Zwar befasst sich die Regelung nicht hauptsächlich mit der Energiewirtschaft, § 16 EEWärmeG umfasst jedoch das wirtschaftliche Leben und neben dem Klima- auch den Ressourcenschutz, der sich auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs bezieht und nicht in erster Linie auf die Luftreinhaltung.

Unter diesem Aspekt ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) die tragende Kompetenznorm. Um die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu bejahen, fordert Art. 72 Abs. 2 GG, dass das Erforderlichkeitskriterium für diesen Fall der konkurrierenden Gesetzgebung erfüllt ist.

Art. 72 Abs. 2 GG besagt,

Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Es stellt sich folglich die Frage, ob eine bundesgesetzliche Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist.

Klima- und Ressourcenschutz ist steht bereits seit längerer Zeit weit oben auf der bundespolitischen Agenda. Dabei wurde stets versucht, umweltpolitische Ziele in ein internationales, länderübergreifendes Umfeld einzubetten, da man früh erkannte, dass der Umweltverschmutzung, Umweltzerstörung sowie der globalen Erwärmung nicht regional, sondern nur übergreifend wirkungsvoll entgegengetreten werden kann.

Es ist daher nur konsequent, die Regelungen zum Klima- und Ressourcenschutz auf bundespolitischer Ebene anzusiedeln. Ein rein örtlicher Bezug und eine rein örtlich begrenzte Regelung sind im Bereich Klima und Ressourcen verfehlt. Die globalen Auswirkungen von Klima und Ressourcenknappheit müssen in einem umfassenderen Kontext gesehen werden.

Der Klimaschutz ist auf Bundesebene anzusiedeln. Liegt es doch im gesamtstaatlichen Interesse einheitliche Regelungen für den Klimaschutz bundesweit zu haben, um effektive Ergebnisse in diesem Bereich zu erzielen. Außerdem ist zur Wahrung der Rechts einheit eine unterschiedliche, länderspezifische Regelung in diesem Punkt nicht einsichtig. Macht doch die Klimaveränderung und Umweltverschmutzung nicht an den Grenzen halt. Somit ist eine bundesgesetzliche Regelung in diesem Punkt nicht nur sinnvoll, sondern auch im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Maritta Späth