

## **Zweiter Abschnitt**

### Klimaschutz

Martin Burgi

## Klimaschutz und kommunale Selbstverwaltung nach BVerfG-Beschluss und Ampel-Koalitions- vertrag

Da durch den Klimawandel nicht „nur“ die Umwelt bzw. die Wirtschaft betroffen sind, sondern (in den Worten des Bundesverfassungsgerichts)<sup>1</sup> wenn „in allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO<sub>2</sub>-relevanten Vorgänge“ Transformationsnotwendigkeiten bestehen, sind selbstverständlich auch die Kommunen herausgefordert. Die allermeisten Gemeinden und Landkreise entfalten seit geraumer Zeit (wenngleich in unterschiedlicher Intensität) zahlreiche Aktivitäten und sind dabei mit immer mehr externen Determinanten konfrontiert: Neben dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.2021 und dem nachfolgend im Mittelpunkt stehenden Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP (Ampel-Koalitionsvertrag 2021)<sup>2</sup> und einem bereits vorgelegten ersten 500-Seiten-Gesetzgebungspaket (dem sog. Osterpaket)<sup>3</sup>, gibt es ein politisch-rechtliches Handlungsprogramm der EU, das sich schon dem Titel nach („Der europäische Grüne Deal“)<sup>4</sup> als Generationenvertrag versteht, und werden in den meisten Bundesländern die Klimaschutzgesetze weiterentwickelt. Was bedeutet all das für die „eigenverantwortliche Wahrnehmung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 GG) durch Kreise und Gemeinden, d. h. dürfen oder müssen sie, und falls ja in welchem Umfang, tätig werden? Werden die Potenziale der kommunalen Selbstverwaltung im Interesse des Klimaschutzes klug genutzt oder ergeben sich neue Gefährdungen? Und können die Kommunen überhaupt etwas ausrichten, wenn die Bundesrepublik als Ganzes aktuell lediglich in einem Umfang von

---

1 In seinem grundlegenden Beschluss v. 24.3.2021, BVerfGE 157, 30 = NVwZ 2021, 951 (Rn. 37). Zu dessen Auswirkungen auf das gesamte Verwaltungsrecht *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 ff.

2 [www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800).

3 Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor, Stand Kabinettsbeschluss v. 8.4.2022, BT-Drs. 162/22.

4 Ausführlich dokumentiert und systematisch entfaltet bei *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 f.

knapp 2 % für die weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich ist?<sup>5</sup>

## I. Kommunale Verantwortung angesichts einer globalen Herausforderung

Dass sich die Bundesrepublik (und damit auch die einzelne Kommune) ihrer Verantwortung nicht durch den Hinweis auf den vergleichsweise geringen Anteil an den weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen entziehen kann, hat das BVerfG unmissverständlich festgestellt.<sup>6</sup> Allerdings betont es in seinem Beschluss wiederholt, dass der verfassungsrechtliche Auftrag zum Klimaschutz nach Möglichkeit „international eingebettet durch eigene Anstrengungen effektiv zu erfüllen“ sei, wobei das „notwendige wechselseitige Vertrauen in den Realisierungswillen der anderen Staaten immer wieder abgesichert bzw. so weit als möglich eingefordert werden“ müsse. Aus der Sicht der untersten staatlichen Ebene (der der Kommunen) stellt sich angesichts des hierdurch ausgelösten Feuerwerks an europäischen und nationalen Aktivitäten nebst Initiativen in den einzelnen Bundesländern also die Frage, ob überhaupt noch Räume für eigenständiges klimapolitisches Handeln eröffnet sind.

### 1. Ausgangspunkt

Grundlage jeglichen kommunalen Tätigwerdens ist bekanntlich die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Dabei fallen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ all „diejenigen Bedürfnisse und Interessen“ in die Verbandskompetenz, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen“.<sup>7</sup> Dieses Verständnis ermöglicht seit jeher die Berücksichtigung von Transformationsnotwendigkeiten in den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen und erlaubt auch den Zugriff auf Angelegenheiten, die sich in einer Gemengelage mit überörtlichen Angelegenheiten

---

<sup>5</sup> BMU, Klimaschutz in Zahlen, Ausgabe 2020, 12.

<sup>6</sup> BVerfG, a.a. O., Rn. 99 u. 203.

<sup>7</sup> BVerfGE 79, 127 (151 f.); BVerfGE 83, 37 (50 f.).

befinden oder bei denen diese sogar überwiegen.<sup>8</sup> Innerhalb solcher Aufgabenfelder erfolgt dann eine Betrachtung anhand von Teilaufgaben und ist die kommunale Zugriffskompetenz möglicherweise auf bloße Befassungs- bzw. Mitwirkungskompetenzen beschränkt. Besonders umstritten sind kommunale Aktivitäten, mit denen an einen bestimmten Tatbestand andere Rechtsfolgen geknüpft werden, also sie durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt sind. Dies ist erst jüngst wieder aktuell geworden aus Anlass eines neuerlichen kommunalen Vorstoßes zur Einführung einer kommunalen Verpackungsteuer (in Tübingen) und damit einer konkreten Maßnahme des Klimaschutzes, auf die zurückzukommen sein wird (III 2 c).

## 2. Klimaschutz und Klimaanpassung

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen Maßnahmen zum *Schutz* des Klimas. Diese lassen sich noch einmal dahingehend unterteilen, ob bereits die Entstehung von Emissionen verhindert werden soll (etwa durch die Stilllegung eines kommunal betriebenen Kohlekraftwerks) oder ob die Verhinderung der Freisetzung von Emissionen (etwa durch die Abscheidung und Speicherung von CO<sub>2</sub>) bezweckt wird. Dabei können neben etwaigen künftigen Maßnahmen im industriellen Maßstab (sog. Carbon Capture and Storage) auch Wälder und Moore in kommunaler Trägerschaft als natürliche Speicher eine wichtige Rolle spielen.

Bisweilen unterschätzt werden Maßnahmen, die nicht dem Schutz des Klimas, sondern der *Anpassung* an die durch den Klimawandel bewirkten, sich mit aller Deutlichkeit zuletzt bei den großen Hochwasserereignissen des letzten Sommers manifestierenden Auswirkungen dienen. Das BVerfG widmet ihnen immerhin zwei Randnummern (Rn. 34 und 164)<sup>9</sup> und ist insoweit deutlich konkreter als im Hinblick auf die Schutzmaßnahmen, wo es durchgehend die staatlichen Entscheidungsspielräume betont. Anpassungsmaßnahmen reichen von stadt- und landschaftsplanerischen Festsetzungen zur Linderung klimatisch bedingter Aufheizungen der Städte und Ballungszentren, die Erhaltung von Frischluftkorridoren, überhaupt die Verringerung der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungen und Infrastruktur, bis hin zum Bau von Deichen, dem Einbau von Rückstauklappen und den Umbau der Kanalisation. Bereits diese erste Aufzählung zeigt, dass hier gleich mehrere Schnittstellen zu kommunalen Kernkompetenzen

---

<sup>8</sup> Ebenso *Schliesky*, in: ders. (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Informationsgesellschaft*, 2010, S. 67; näher auch *Burgi*, *Kommunalrecht*, 6. Aufl. 2019, § 6 Rn. 16 ff.

<sup>9</sup> Die Notwendigkeit und Bedeutung von Anpassungsmaßnahmen betont auch *Schink*, in: *Burgi/Waldhoff*, (Hrsg.), *FS Henneke*, 2022, S. 241 (259 ff.).

bestehen, weswegen das Präsidium des Deutschen Landkreistages mit Beschluss vom 22./23. Juni 2021 zu Recht gefordert hat, die Maßnahmen der Klimaanpassung „mit gleicher Dringlichkeit“ wie die des Klimaschutzes zu behandeln. Dies betrifft insbesondere die Aufnahme und Ausgestaltung von Förderprogrammen (so auch der Koalitionsvertrag, S. 40 und 93), wodurch aus der hier primär interessierenden strukturellen Perspektive vergleichbare Herausforderungen für die kommunale Eigenverantwortlichkeit bestehen. Aufs Ganze betrachtet, betreffen die Maßnahmen der Klimaanpassung freilich ein vergleichsweise vertrautes Terrain der Wechselwirkungen zwischen externen Determinanten und eigenverantwortlicher kommunaler Gestaltung, denen deshalb (nicht zuletzt im Hinblick auf die sub specie im Hochwasserschutz bestehende Überschneidung mit dem nachfolgenden Thema des Katastrophenschutzes) keine vertiefte Aufmerksamkeit geschenkt wird.

### 3. Instrumente des Klimaschutzes

Als „Instrumente“ sind sämtliche rechtlich relevanten Maßnahmen zu verstehen, die dem Schutz des Klimas, insbesondere der Einhaltung der immer weiter verfeinerten Zielfestlegungen dienen sollen. Neben den auf europäischer und Bundesebene bewirkten Zielfestlegungen und der Bestimmung sektoraler Emissionsmengenbudgets<sup>10</sup> stehen insbesondere konkrete Maßnahmen im Raum, um die Emissionsmengenbudgets einzuhalten und die dahinter stehenden Zielfestlegungen erreichen zu können.

Allein auf der Ebene der Kreise sind hier im Hinblick auf die Gebäudeeffizienz, den Ausbau der erneuerbaren Energien, Mobilität und Verkehr, Wald und Landwirtschaft sowie Kreislaufwirtschaft zahlreiche Initiativen entfaltet worden,<sup>11</sup> die nun in einen teilweise veränderten rechtlichen Gesamtkontext fallen und sich ferner dem Prüfstand von Effektivität und Kohärenz stellen müssen, der immer dann aufzubauen ist, wenn es zu einer Instrumentenvielfalt kommt. Dabei geht es hier um die Wirksamkeit der Zielerreichung im Vergleich zwischen kommunalen, rein nationalen und europäisch konzipierten Instrumenten

---

<sup>10</sup> Hierzu *Franzius*, ZUR 2021, 235.

<sup>11</sup> Zu ihnen etwa *Albrecht*, ZUR 2020, 12; *Frenz*, DVBl. 2021, 86; *Groth/Bender/Groth*, ZfU 2021, 385; *Schink*, UPR 2020, 203; *Ginzky/Albrecht/Pannicke-Prochnow*, ZUR 2021, 449; fast schon klassisch *Kahl/Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch erneuerbare Energien, 2013. Einen bündigen Überblick über besonders wichtige Maßnahmen auf der Kreisebene findet sich im Beschluss des Präsidiums des DLT vom 22./23.6.2021, [https://landkreistag.de/images/stories/publikationen/211001\\_Forderungen\\_Kurzfassung.pdf](https://landkreistag.de/images/stories/publikationen/211001_Forderungen_Kurzfassung.pdf).

sowie um die Vermeidung von Wertungswidersprüchen und Dysfunktionalitäten im Zusammenwirken der einzelnen Instrumente untereinander. Insoweit hat das BVerfG die Pflicht formuliert, sämtliche Instrumente „auf hinreichend fundierte Kenntnisse von Tatsachen und Wirkzusammenhängen zu stützen“.<sup>12</sup> Keine konkrete Maßnahme im hier untersuchten Sinne ist die bloße Ausrufung des „Klimanotstands“,<sup>13</sup> soweit es dabei allein um die Erzielung politischer Aufmerksamkeit und die Mobilisierung weiterer politischer und gesellschaftlicher Initiativen geht. Vielfach werden in diesem Zusammenhang aber bereits Handlungsprogramme für die jeweilige kommunale Ebene formuliert und Prioritätenzuschreibungen vorgenommen, und somit rechtliche Relevanz erzielt (dazu unten III 2 c).

## II. Relevanz für kommunale Aufgabenfelder – Relevanz für die kommunale Selbstverwaltung

Nach dem Vorstehenden entfalten die klimaschutzbezogenen Passagen des Ampel-Koalitionsvertrags ebenso wie die anderen externen Determinanten Relevanz für zahlreiche Aufgabenfelder, in denen die Kommunen tätig sind. Besonders deutlich zeigt sich dies an der kommunalen Verkehrspolitik (von den Ladestationen für Elektrofahrzeuge über die Radwegeplanung bis zur klimaneutralen Organisation des ÖPNV),<sup>14</sup> an der Bauleitplanung (nach Maßgabe des § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Nr. 7 lit. a) und Nr. 11 BauGB<sup>15</sup> sowie bei der Flächenvorsorge für Standorte für erneuerbare Energien) sowie der klimafreundlichen Gestaltung der Daseinsvorsorge im Bereich der Energieversorgung.<sup>16</sup> Einigen dieser jeweils im Fachrecht verankerten Rechtsfragen widmet sich der auf den Herbst 2022 verschobene 73. Deutsche Juristentag unter dem Klammerthema „Die nachhaltige Stadt der Zukunft – welche Neurege-

<sup>12</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 240.

<sup>13</sup> Vgl. nur *Juny*, NWVBl. 2021, 313; nähere Informationen hierzu und eine Liste der Orte und Gemeinden, die bereits den „Klimanotstand“ ausgerufen haben unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/anpassung-an-den-klimawandel/anpassung-auf-kommunaler-ebene/deutsche-kommunen-rufen-den-klimanotstand-aus>.

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Beiträge in Kment/Rossi (Hrsg.), *Urbane Mobilität*, 2021.

<sup>15</sup> Ausführlich dazu *Schink*, in: Burgi/Waldhoff, FS Henneke, S. 253 ff.; *Sauthoff*, KlimR 2022, 11.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Mitschang (Hrsg.), *Klimagerechte Stadtentwicklung*, 2012.

lungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen?“<sup>17</sup> In der Sache geht es hier um das kommunale Handlungssystem bei der Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben, wobei es sich angesichts der Fülle der betroffenen Rechtsgebiete und der Stärke der Klammer der kommunalen Aufgabenwahrnehmung durchaus rechtfertigen lässt, weitergehende Analysen unter dem Dach eines „Kommunalen Klimarechts“ als Teil des „Kommunalen Besonderen Verwaltungsrechts“ zu bündeln, wie dies an anderer Stelle jüngst ausführlich entfaltet worden ist.<sup>18</sup>

Die Klimaschutzbezogenen externen Determinanten entfalten aber nicht „nur“ Relevanz für bestimmte kommunale Aufgabenfelder und verändern damit diesen Teil des Kommunalen Besonderen Verwaltungsrechts. Vielmehr sind sie bereits von Relevanz für die Rechtsstellung der Kommunen als Organisationseinheiten und dort insbesondere für Bestand, Inhalt und Umfang des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, d. h. für das, was herkömmlich gemeint ist, wenn man von „Kommunalrecht“ spricht (Recht der Kommunen).<sup>19</sup> Auf diesen Regelungskomplex konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen, während der erstgenannte Komplex in meinem kommenden Begleitartikel zum Juristentag<sup>20</sup> vertieft wird.

### III. Herausforderungen für die kommunale Selbstverwaltung

#### 1. Aufgaben, Eigenverantwortlichkeit, Gemeinden und Landkreise

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung ist durch die zahlreichen neuen externen Initiativen zum Klimaschutz in dreifacher Weise herausgefordert. Zum einen geht es ganz klassisch darum, ob die Aktivitäten anderer politischer Akteure im Mehrebenensystem zu einer Hochzonung bislang (auch) kommunal gestaltbarer Aufgaben führen, ob also ein Verlust an Aufgabenkompetenzen zu befürchten ist. Gleichsam spiegelbildlich hierzu ist zu fragen, ob den Kommunen (möglicherweise gegen ihren Willen bzw. mit gänzlich anderer Akzentuie-

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu das Gutachten von *Kment*, in: Ständige Deputation des DJT (Hrsg.), Band I, 2020, D 1 ff., und den infolge der Pandemie aktualisierten Bericht des gleichen *Verf.*, 2022.

<sup>18</sup> *Burgi*, in: FS Henneke, S. 115 (123 ff.).

<sup>19</sup> Auch insoweit *Burgi*, in: FS Henneke, S. 115 (121 ff.).

<sup>20</sup> NJW 2022, i. E.

rung) zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Sodann ist jeweils zu analysieren, ob sich kommunale Entscheidungsspielräume erweitern oder verengen, wie sich die jeweilige externe klimaschutzpolitische Determinante also auf die kommunale Eigenverantwortlichkeit, die ja gleichfalls von Art. 28 Abs. 2 GG geschützt ist, auswirkt.

Neben der sachlichen hat das Recht der Kommunen, und damit auch die kommunale Selbstverwaltung, stets eine räumliche Dimension. Insoweit fällt auf, dass neuere politische Initiativen sehr stark auf die *Städte* und ihre spezifische Rolle als Betroffene bzw. Gestalter des Klimawandels fokussiert sind. Dies gilt für den 73. Deutschen Juristentag, dessen Themenstellung nicht „Die nachhaltige Kommune der Zukunft“, sondern „Die nachhaltige Stadt der Zukunft“ lautet und damit den ländlichen Raum von vornherein ausblendet. Vergleichbares lässt sich im Hinblick auf die „Neue Leipzig Charta“ sagen, die sich als politisch strategisches Leitdokument für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung in Europa versteht und bei einem informellen Treffen der Ministerinnen und Minister für Stadtentwicklung aus ganz Europa am 30.11.2020 (in Nachfolge der bisherigen Leipzig Charta von 2007) verabschiedet wurde. Dieses Leitdokument trägt den durchaus programmatischen Titel „Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“.<sup>21</sup> Nun liegen freilich die meisten Standorte zur Erzeugung von erneuerbaren Energien nicht in den Städten, sondern in den ländlichen Räumen und dort verlaufen auch zum größten Teil die erforderlichen Netze. Der zahlenmäßig größere Teil der Menschen lebt nicht in städtischen Ballungsräumen, sondern in vergleichsweise dünner besiedelten ländlichen Räumen und ist daher in ganz anderer Weise auf Angebote (auch) des Individualverkehrs angewiesen, und auch die Wertschöpfung des durch klimaschützende Maßnahmen möglicherweise besonders stark betroffenen industriellen Sektors erfolgt zum überwiegenden Teil in den eher ländlich geprägten Gebieten.<sup>22</sup>

Sitzen insoweit rechtlich betrachtet Landkreise und Gemeinden des ländlichen Raums gleichsam in einem Boot, so kann durch die zu untersuchenden externen Determinanten europäischer und vor allem staatlicher Klimapolitik aber auch die Zuständigkeitsverteilung zwischen diesen beiden kommunalen Akteuren berührt sein, was in der Frage gipfelt, ob es im Gefolge von mehr Klimaschutz zu mehr oder weniger Zuständigkeiten der Kreisebene kommen wird bzw. kommen sollte.

---

<sup>21</sup> Bündig skizziert bei *Battis*, DVBl. 2022, 193.

<sup>22</sup> Vgl. insoweit bereits Henneke (Hrsg.), *Rechtliche Herausforderungen bei der Entwicklung ländlicher Räume*, 2017, mit zahlreichen Beiträgen zum Thema.



## 2. Spezifische Stärken der kommunalen Selbstverwaltung

### a) Vergewisserung

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet zunächst einmal Dezentralisierung und damit Entlastung der Verwaltung des Staates in Bund und Ländern bei gleichzeitig größerer Sach- und Bürgernähe, größerer Flexibilität und überdies Teilung der Gewalten in vertikaler Richtung. Sodann sind die Einwohner für die jeweilige Sache leichter mobilisierbar und können Ortsnähe, Motivation und Einsatzbereitschaft einbringen, wodurch es zu einer Vernetzung von Staat und Gesellschaft und zu einer Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten kommt. Viele Maßnahmen erfahren dadurch eine gesteigerte Akzeptanz, was nicht zuletzt im Hinblick auf die Realisierung von Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien von großem Wert sein kann.<sup>23</sup> Die Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere die Kontrolle durch die kommunale Öffentlichkeit, schaffen auch mehr Transparenz im Hinblick auf die Verteilung der notwendigen Haushaltsmittel, ganz konkret im Hinblick auf die notwendige Setzung von Prioritäten, etwa dahingehend, dass Mittel für die Erweiterung einer Kultureinrichtung zugunsten von Maßnahmen des Klimaschutzes reduziert werden müssen.<sup>24</sup> Eine letzte Stärke der kommunalen Selbstverwaltung konkret im Hinblick auf den Klimaschutz besteht darin, dass gleich mehrere der etwaigen Gegenbelange ebenfalls teilweise oder überwiegend in kommunaler Zuständigkeit liegen. Dies wird ganz besonders deutlich an dem Belang der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.<sup>25</sup> Klimapolitik wird in Situationen dieser Art in dem Maße erfolgreicher sein, in dem sie beispielsweise bei der Schaffung von Wohnraum durch planerische Festsetzungen und/oder in städtebaulichen Verträgen den Klimabelang von vornherein verankert und ihn unter Umständen auch mit einem Preisschild versieht.

### b) Beim Vollzug staatlicher Klimagesetze

Selbst dort, wo die Kommune nicht selbst als klimapolitischer Akteur mit Gestaltungsmacht, sondern als zuständige Behörde beim Vollzug von Bundes- oder Landesrecht agiert (insbesondere im Genehmigungsrecht im Hinblick auf Windenergieanlagen, im Straßenverkehrs- und

---

<sup>23</sup> Bündig zum Ganzen *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 6 ff. m. w. N.; zuletzt *Brüning*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts III, 2022, § 64 Rn. 21 ff.

<sup>24</sup> Beispiel nach *Schink*, in: FS Henneke, S. 258.

<sup>25</sup> Mit dieser Thematik hat sich das Professorengespräch des DLT im Jahre 2021 befasst. Vgl. Henneke (Hrsg.), Bauen und Wohnen auf dem Lande und in der Stadt, 2021; ferner *Burgi*, NVwZ 2020, 257 ff.

Straßenwegerecht etc.) und dabei der staatlichen Rechts-, teilweise auch der Fachaufsicht unterworfen ist, ergibt sich doch ein Unterschied gegenüber dem unmittelbaren Vollzug durch Bundes- oder Landesbehörden. Bestehende Ermessens- und Beurteilungsspielräume werden anders, gleichsam politisch aufgeladener ausgefüllt und im Hinblick auf die Binnenorganisation, das Personal und auf den Umgang mit den finanziellen Ressourcen regiert typischerweise ein höheres Maß an Eigenverantwortlichkeit und sind teilweise neben den Exekutivorganen (Landrat bzw. Bürgermeister) Gremien wie Haupt- oder Kreisausschüsse oder gar der Kreis- bzw. Gemeindetag einzubeziehen. Im Ergebnis führt dies zu einer im Interesse größerer Orts- und Sachnähe durchaus begrüßenswerten partiellen Diversifizierung.<sup>26</sup>

c) *Bei eigener Recht- und Programmsetzung, faktischem Bewirken einschließlich unternehmerischer Betätigung*

Von größerer Bedeutung ist freilich die Aufgabenwahrnehmung durch eigene Rechtsetzung, d. h. durch Satzungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien etc. Letztere spielen insbesondere bei der Gewährung von Förderleistungen (die ganz generell ein wichtiges Teilinstrumentarium der Klimapolitik darstellen) eine zentrale Rolle. Die normative Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung mittels Satzungen bildet bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, aber auch bei der Erhebung kommunaler Abgaben (Beiträge und Gebühren, Steuern) den Ausgangspunkt.<sup>27</sup> Dabei stoßen die Kommunen immer wieder an eine m.E. deutlich zu engstirnige Sichtweise einzelner Verwaltungsgerichte gegenüber sog. nationalen Alleingängen. Dies betrifft gemeindliche Aktivitäten, mit denen an einen bestimmten Tatbestand andere Rechtsfolgen geknüpft werden sollen, sie also durch Bundes- oder Landesrecht bestimmt sind. Die Rechtsprechung verneint hier vielfach bereits das Vorliegen einer örtlichen Angelegenheit bzw. nimmt eine Sperrwirkung des jeweils einschlägigen staatlichen Gesetzes an.<sup>28</sup> Auf dieser Linie hatte auch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1998 die Erhebung einer kommunalen Verpackungsteuer zulasten von Einweg-

26 Näher hierzu im Anschluss an Wollmann, LKV 1997, S. 105 f.; Burgi, Die Verwaltung 42 (2009), 155; Kremer, VerwArch 102 (2011), 242.

27 Grundlegend Schmidt-Aßmann, Kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981; zuletzt Ellerbrok, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2010, S. 45 ff.

28 Etwa im Hinblick auf ein flächendeckendes Verbot von Einwegverpackungen BayVG, DVBl. 1992, 717, sowie BVerwG, NJW 1993, 411; ebenso im Hinblick auf die Pflicht zur Verwendung von Mehrwegverpackungen in Sondernutzungs-satzungen, BVerwG, DVBl. 1997, 1118; insoweit noch anders BayVG, BayVbl. 1994, 20.