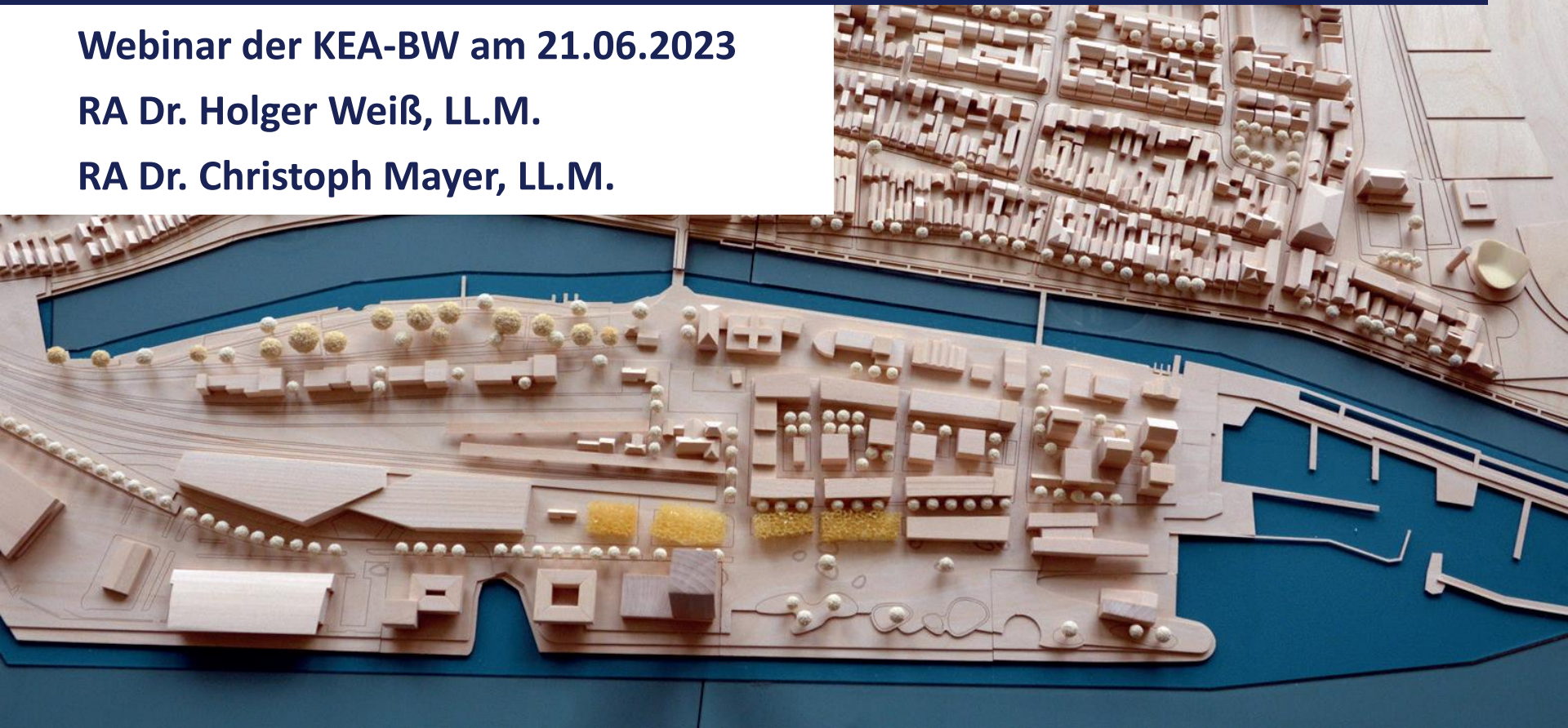


# Die Berücksichtigung kommunaler Wärmepläne bei der Aufstellung von Förderprogrammen

Webinar der KEA-BW am 21.06.2023

RA Dr. Holger Weiß, LL.M.

RA Dr. Christoph Mayer, LL.M.



# Dr. Holger Weiß, LL.M.

## Position

seit 2009	Rechtsanwalt in Freiburg
seit 2012	Partner bei W2K Rechtsanwälte
seit WS 2019/20	Lehrbeauftragter für Infrastrukturrecht an der Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Bauingenieurwesen



## Schwerpunkte

Öffentliches Wirtschaftsrecht  
Energiewirtschaftsrecht  
Vergaberecht  
Förder- und Beihilfenrecht  
Kommunalrecht

## Werdegang

1998-2003	Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg
2000-2008	Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
2003-2007	Promotion zum Dr. iur.
2005-2006	Master in European Community Law (LL.M.)
2006-2008	Rechtsreferendariat

# Dr. Christoph Mayer, LL.M.

## Position

seit 2020 Rechtsanwalt bei W2K in Freiburg  
 seit WS 2019/20 Lehrbeauftragter für Raumordnungsrecht  
 an der Rheinland-Pfälzischen Technischen  
 Universität Kaiserslautern-Landau,  
 Fachbereich Raum- und Umweltplanung



## Schwerpunkte

Öffentliches Baurecht  
 Raumordnungsrecht  
 Fachplanungsrecht  
 Umweltrecht  
 Öffentliches Wirtschaftsrecht

## Werdegang

2002-2011 Studium der Rechtswissenschaft mit wirtschafts-  
 wiss. Schwerpunkt in Heidelberg und Krakau  
 2011-2012 Master im Polnischen Wirtschaftsrecht (LL.M.)  
 2011-2013 Rechtsreferendariat  
 2013-2019 Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches  
 Recht der TU Kaiserslautern (Prof. Dr. Spannowsky)  
 2022 Promotion (Dr. iur.) im Umwelteuroparech

- I. Einführung
- II. Voraussetzungen der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan
- III. Insbesondere: Rechtswirksamkeit des kommunalen Wärmeplans
- IV. Ausgestaltung der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan
- V. Fazit

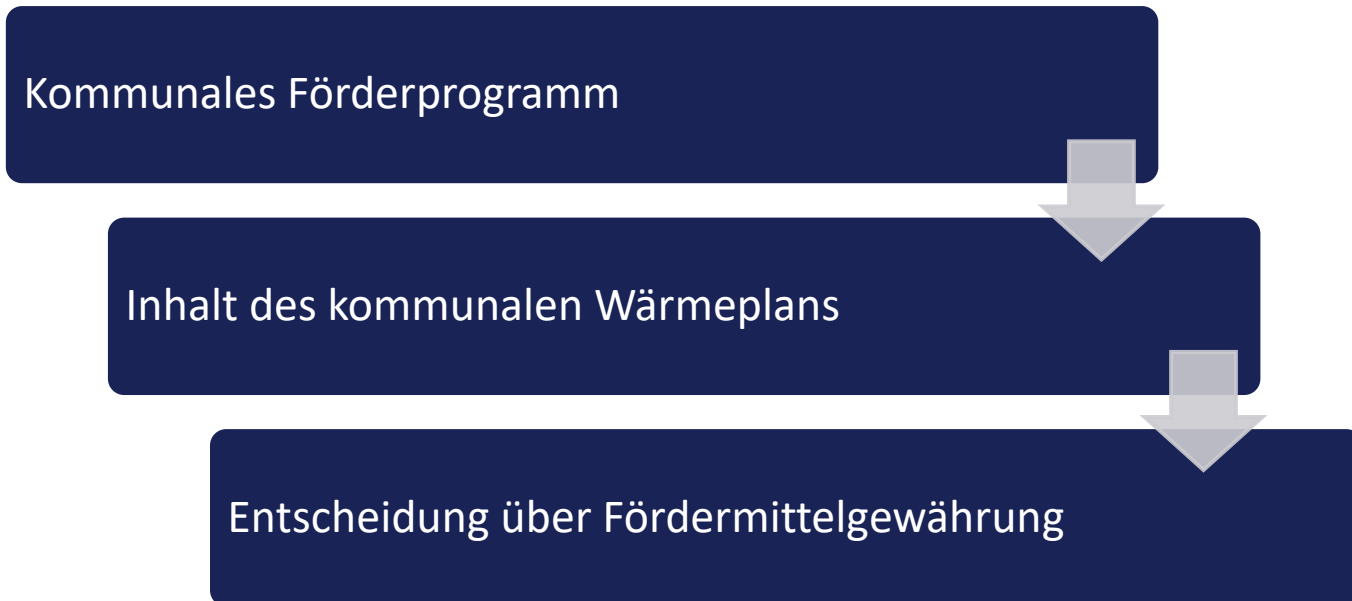
## Gründe für die Förderung

- **Funktion** der kommunalen Wärmeplanung nach § 27 Abs. 1 S. 2 KlimaG BW:
  - Entwicklung einer kommunalen **Strategie zur Verwirklichung einer klimaneutralen Wärmeversorgung** vor Ort
  - **Instrument zur Erreichung des Ziels eines klimaneutralen Gebäudebestands** bis zum Jahr 2040
- Erfüllung dieser Funktion nur bei **Schaffung tauglicher und zielgerichteter Instrumente**, um den Inhalten des kommunalen Wärmeplans praktische Wirksamkeit zu verleihen
- Notwendigkeit eines „**Instrumentenkastens**“ von Umsetzungsinstrumenten
- Besonders naheliegender Realisierungsansatz: **Förderprogramm**, das die **Gewährung von Fördermitteln an die Ergebnisse der kommunalen Wärmeplanung knüpft**

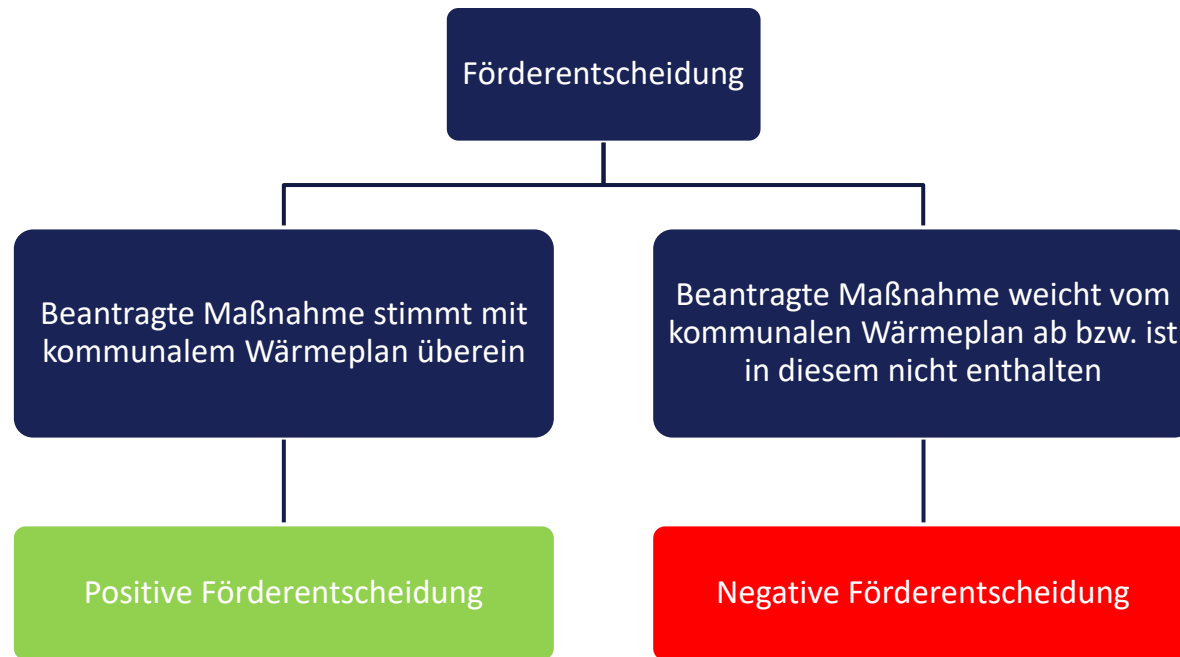
- I. Einführung ✓
- II. Voraussetzungen der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan
- III. Insbesondere: Rechtswirksamkeit des kommunalen Wärmeplans
- IV. Ausgestaltung der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan
- V. Fazit

## Beachtung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes

Die Verknüpfung eines Förderprogramms mit dem kommunalen Wärmeplan bedeutet, dass der Inhalt des Wärmeplans als Kriterium für die Entscheidung über die Gewährung von Fördermitteln für ein bestimmtes Vorhaben herangezogen wird.



## Beachtung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes



Diese Differenzierung ist aus rechtlicher Sicht eine **Ungleichbehandlung**, die **am Maßstab des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG** zu messen ist.



## Beachtung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes

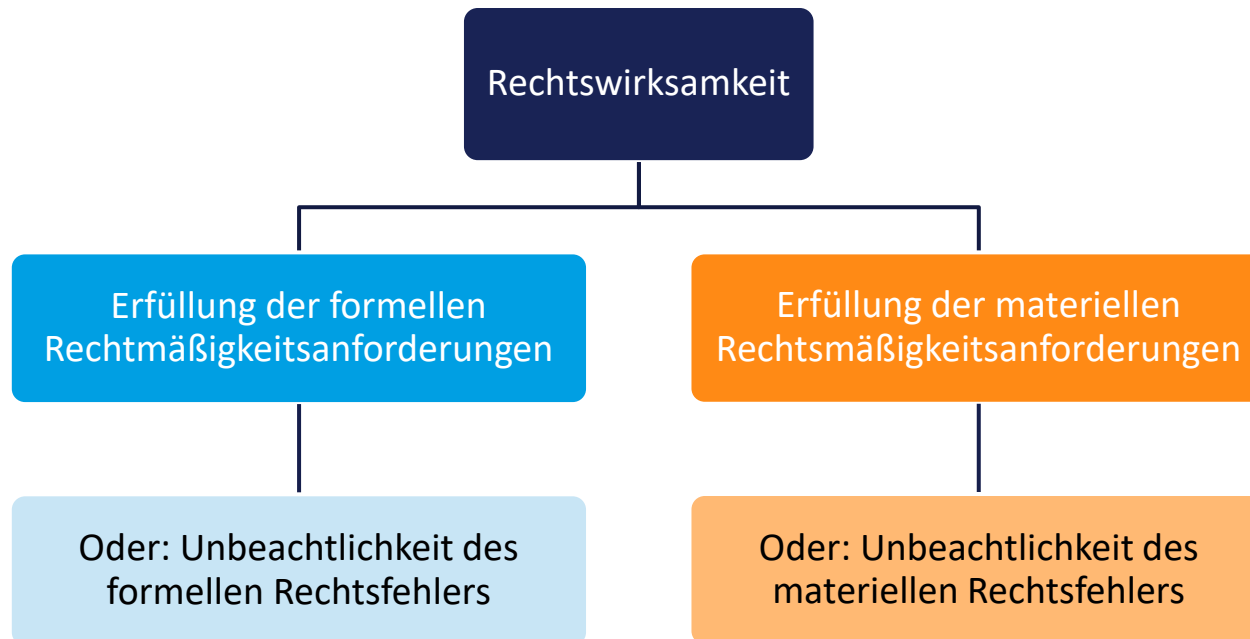
- **Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 GG** in der aktuellen Auslegung durch das BVerfG:
  - (1) **Sachgerechtigkeit**: Die Differenzierungen durch das Förderprogramm müssen **durch sachliche Gründe gerechtfertigt** sein.
  - (2) **Verhältnismäßigkeit**: Die sachlichen Gründe müssen mit Blick auf das Differenzierungsziel **geeignet** und **erforderlich** sein und **in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ausmaß der Ungleichbehandlungen stehen**.
- Sachgerechtigkeit: **Verwirklichung der Klimaschutzziele im Bereich der kommunalen Wärmeversorgung** als sachlicher Differenzierungsgrund
- Verhältnismäßigkeit: **Abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Förderprogramms**, wobei i. d. R. mangels Grundrechtsrelevanz keine allzu strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit zu stellen sein dürften
- Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit: In der **Verantwortung des Fördermittelgebers**

## Weitere Anknüpfungsvoraussetzungen

- **Rechtswirksamkeit** des kommunalen Wärmeplans:
  - Im Falle seiner Rechtsunwirksamkeit ist der kommunale Wärmeplan **rechtlich nicht existent**, so dass die **Verweisung aus dem Förderprogramm „ins Leere“** ginge.
- **Aber:** Für Anknüpfung des Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan ist **keine gesetzliche Grundlage erforderlich**
  - Da in der **Ablehnung des Förderantrags kein Eingriff in Freiheitsgrundrechte** liegt, **greifen** die grundrechtlichen **Gesetzesvorbehalte nicht**.

- I. Einführung ✓
- II. Voraussetzungen der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan ✓
- III. Insbesondere: Rechtswirksamkeit des kommunalen Wärmeplans
- IV. Ausgestaltung der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan
- V. Fazit

## Voraussetzungen der Rechtswirksamkeit



Ein kommunaler Wärmeplan ist **rechtswirksam**, wenn er **nicht an beachtlichen Rechtsfehlern leidet**. Er ist **rechtsfehlerfrei**, wenn die **formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsanforderungen erfüllt** sind.

## Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen



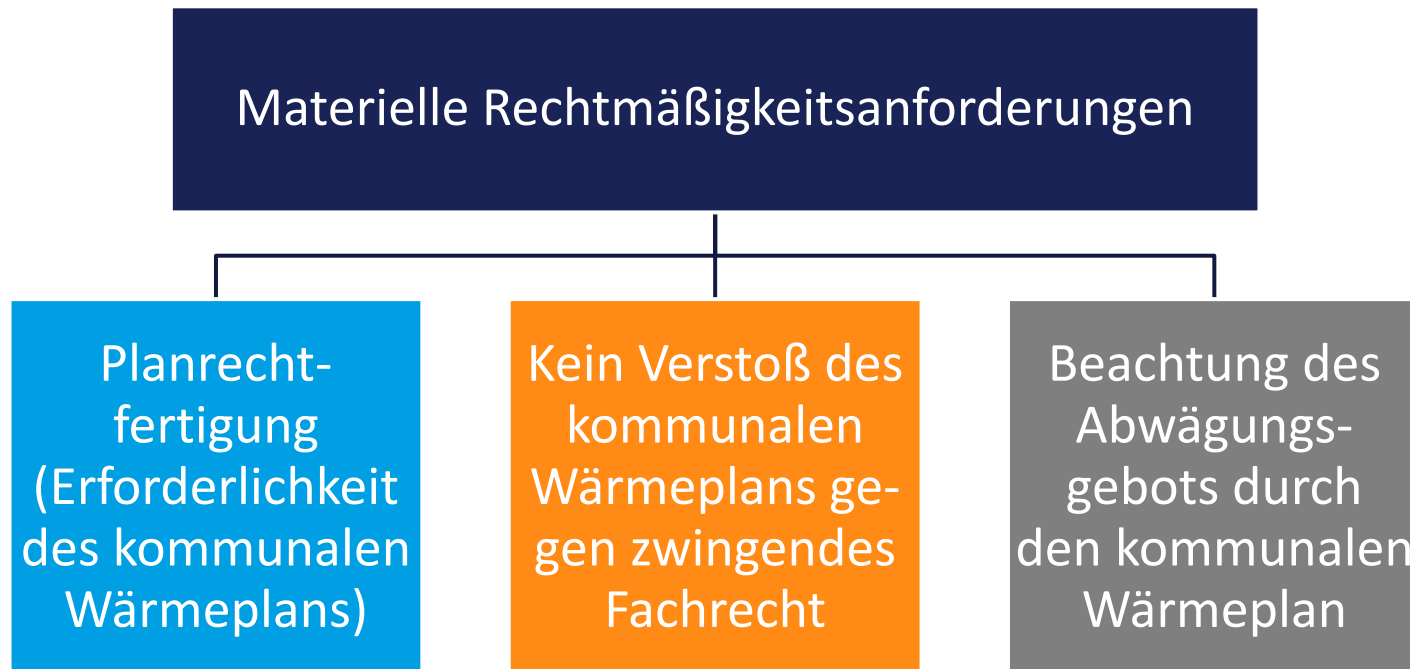
## Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen

- **Zuständigkeit** für die Aufstellung des kommunalen Wärmeplans:
  - **Verbandszuständigkeit:** Gemeinde (§ 27 Abs. 3 S. 1 und 2 KlimaG BW)
  - **Organzuständigkeit:** Gemeinderat (§ 24 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 44 Abs. 2 S. 1 GemO BW)
- **Verfahren** für die Aufstellung des kommunalen Wärmeplans:
  - **Spezielle Vorschriften des KlimaG BW**
    - Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 27 Abs. 3 S. 3 KlimaG BW)
    - Vorlage an Regierungspräsidium (§ 27 Abs. 4 S. 1 KlimaG BW)
    - Fristgebundene Veröffentlichung von Informationen (§ 27 Abs. 4 S. 2 KlimaG BW)
  - **Ergänzende Vorschriften der GemO BW** (z. B. §§ 34, 35, 37 GemO BW)
  - **Ggf. weitere Verfahrensanforderungen** (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVPG)

## Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen

- **Rechtsform** des kommunalen Wärmeplans:
  - Nach dem KlimaG BW **keine besondere Rechtsform** erforderlich, insbesondere nicht der Beschluss als kommunale Satzung
  - **Aber:** Der Gemeinde steht es frei, den kommunalen Wärmeplan **auf der Grundlage der allgemeinen Satzungsbefugnis des § 4 Abs. 1 S. 1 GemO BW als Satzung zu beschließen**
  - **Vorsicht:** Diese allgemeine Satzungsbefugnis ermächtigt nicht zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum, so dass der kommunale Wärmeplan auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 S. 1 GemO **keine (unmittelbaren) belastenden Außenwirkungen hervorrufen kann** – dafür bedürfte es jeweils einer geeigneten spezialgesetzlichen Eingriffsermächtigung
- **Veröffentlichung** des kommunalen Wärmeplans:
  - (Unspezifisch) Im **Internet** (§ 27 Abs. 5 KlimaG BW)

## Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen





# Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen

- **Planrechtfertigung** (sog. Erforderlichkeit des kommunalen Wärmeplans):
  - Der kommunale Wärmeplan ist erforderlich, wenn er **im Hinblick auf die durch das KlimaG BW mit ihm verfolgte Zielsetzung (objektiv) vernünftigerweise geboten** ist
  - **Für Stadtkreise und Große Kreisstädte**: Bejahung der Frage der Planrechtfertigung durch gesetzliche Anordnung der **Planungspflicht** in § 27 Abs. 3 S. 1 KlimaG BW
  - **Für „die übrigen Gemeinden“** i. S. d. § 27 Abs. 3 S. 2 KlimaG BW: Keine gesetzliche Anordnung der Planungspflicht, d. h. die **Aufstellung eines kommunalen Wärmeplans ist freiwillig**
  - Aufgrund des Charakters der kommunalen Wärmeplanung als **Strategieplanung zur Erreichung der Klimaziele im Wärmebereich** (§ 27 Abs. 1. S. 1 KlimaG BW) dürfte die **Planrechtfertigung** bei der Aufstellung eines kommunalen Wärmeplans durch die übrigen Gemeinden aber **allenfalls dann (partiell) zu verneinen** sein, wenn die **Umsetzung der Planung – insbesondere der fünf kurzfristig anzugehenden Maßnahmen – aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausgeschlossen** ist

# Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen

- **Gebot gerechter Abwägung:**

- Das Abwägungsgebot bildet als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips eine **allgemeine normative Anforderung an die Herstellung von Planungsentscheidungen**

- Das Abwägungsgebot ist **verletzt**,

- wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet (sog. **Abwägungsausfall**),

- wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (sog. **Abwägungsdefizit**),

- wenn die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt wird (sog. **Abwägungsfehleinschätzung**)

oder

- wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (sog. **Abwägungsdisproportionalität**)

## Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen

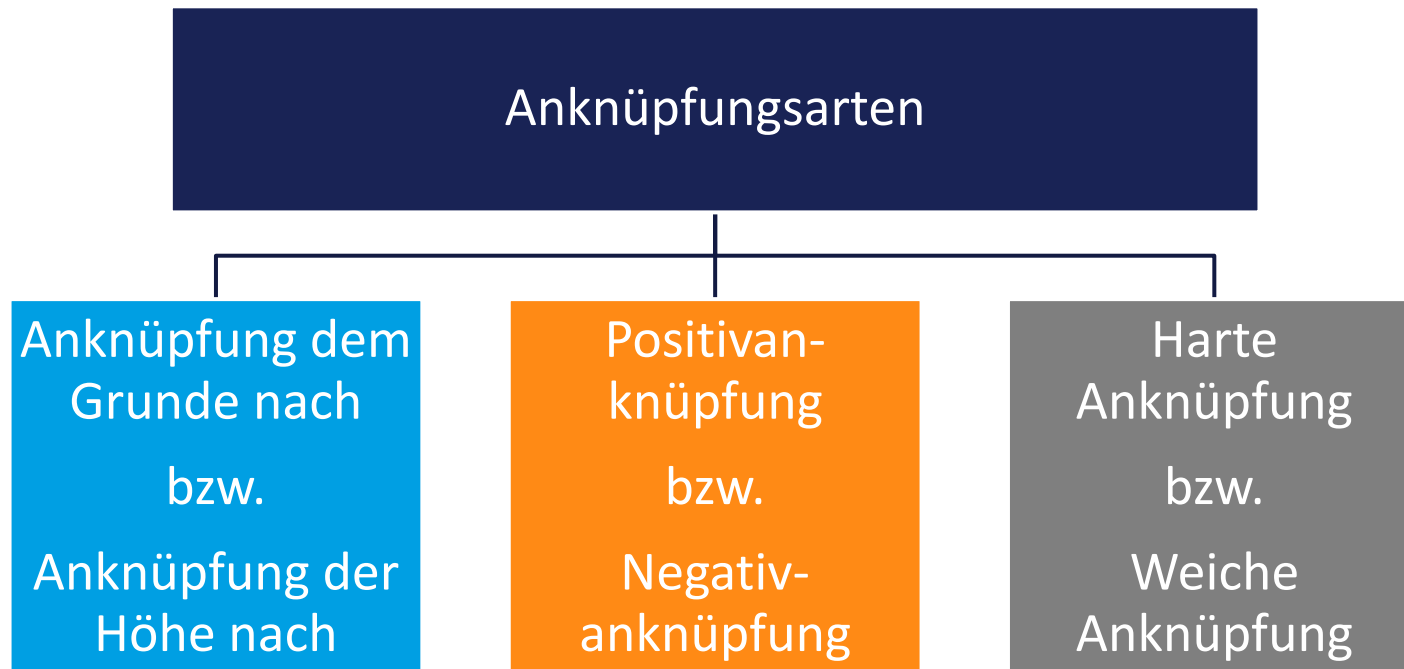
- **Gebot gerechter Abwägung** (Fortsetzung):
  - Die **Grenzen des** durch die Abwägungsfehlerlehre konturierten **Planungsermessens** sind stets **überschritten**, wenn die Planung bzw. der Plan **im Widerspruch zu den Vorgaben höherrangigen Rechts** steht, insbesondere bei Verstößen gegen
    - den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** (v. a. im Kontext von Grundrechtseingriffen) oder/und
    - den **Bestimmtheitsgrundsatz**
  - **Faustformel: Je stärker** der kommunale Wärmeplan bzw. die in ihm vorgesehenen Maßnahmen **in Rechte Dritter eingreifen, desto gewissenhafter** sind die **Eingriffsfolgen** im Rahmen der Abwägung **zu ermitteln, zu bewerten und gegen das konkrete Umsetzungsziel abzuwägen**
  - Dies gilt insbesondere für den Fall, dass der kommunale Wärmeplan aufgrund spezieller gesetzlicher Eingriffsbefugnisse **zukünftig unmittelbar belastende Außenwirkung gegenüber Dritten** entfalten sollte (derzeit noch reine Strategieplanung)

## Beachtlichkeit von Rechtsfehlern

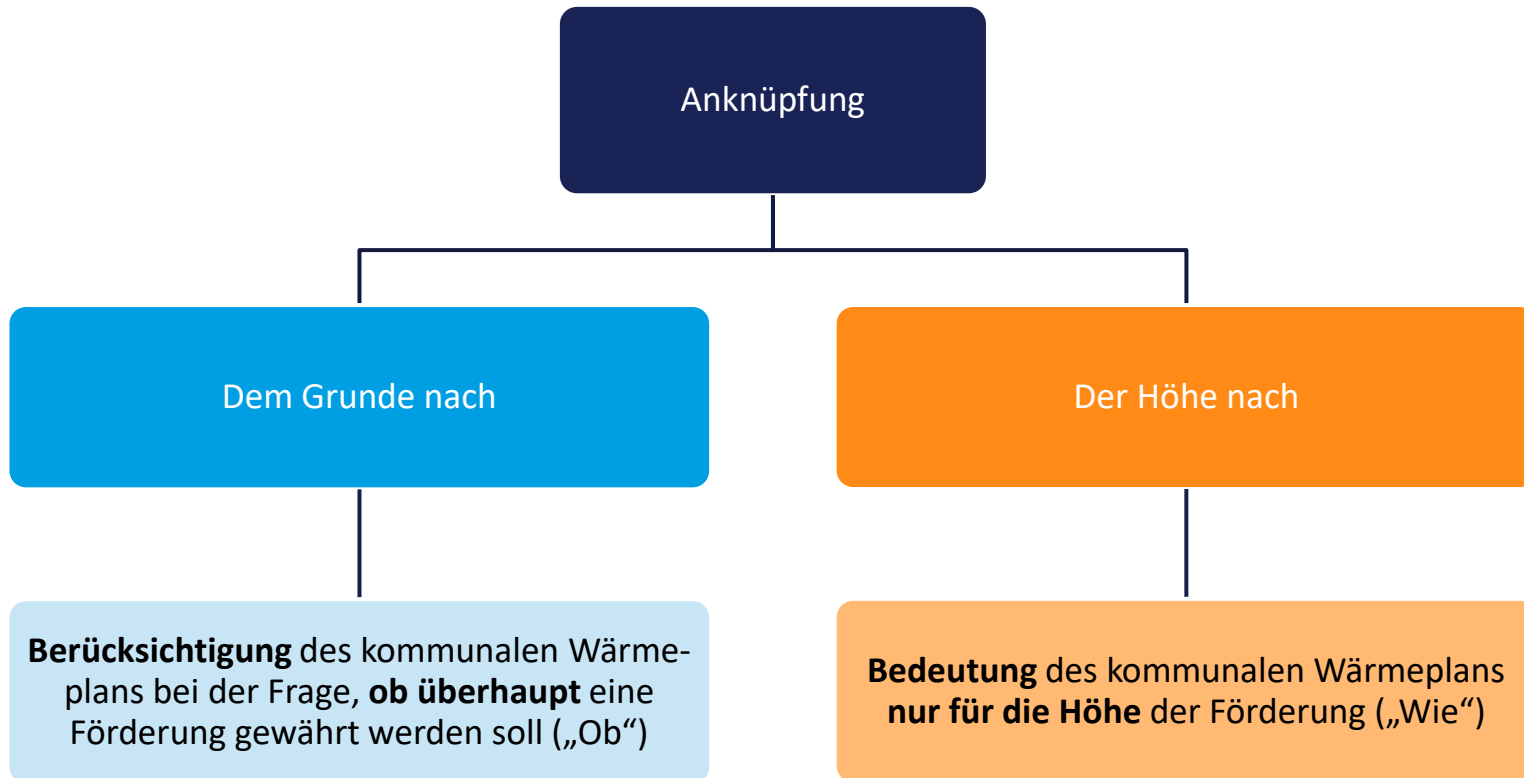
- Verstößt ein kommunaler Wärmeplan gegen eine formelle oder materielle Rechtmäßigkeitsanforderung, stellt sich die Frage, ob dieser **Planungsfehler beachtlich** ist und damit zur **Rechtsunwirksamkeit des kommunalen Wärmeplans** führt
- **Im KlimaG BW kein spezielles Fehlerfolgenregime**, das bestimmte – weniger gewichtige – Rechtsverstöße für unbeachtlich erklärt
- Naheliegend dürfte sein, dass **Verstöße gegen reine Ordnungsvorschriften** wie z. B. die Vorlagepflicht nach § 27 Abs. 4 S. 1 KlimaG BW **nicht zur Rechtsunwirksamkeit** des kommunalen Wärmeplans **führen**
- Darüber hinaus könnte die **Heranziehung eines Kausalitätsprinzips** erwogen werden, wonach **nur solche Fehler beachtlich** sind, die sich **auf das Planungsergebnis** in Gestalt des kommunalen Wärmeplans einschließlich der in ihm ausgewiesenen Ziele und Umsetzungsmaßnahmen **ausgewirkt haben (können)**
- **Im KlimaG BW derzeit jedoch keine Stütze für solches Fehlerfolgenregime** erkennbar, ggf. Entwicklung durch Rechtsprechung aufgrund eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes

- I. Einführung ✓
- II. Voraussetzungen der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan ✓
- III. Insbesondere: Rechtswirksamkeit des kommunalen Wärmeplans ✓
- IV. Ausgestaltung der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan
- V. Fazit

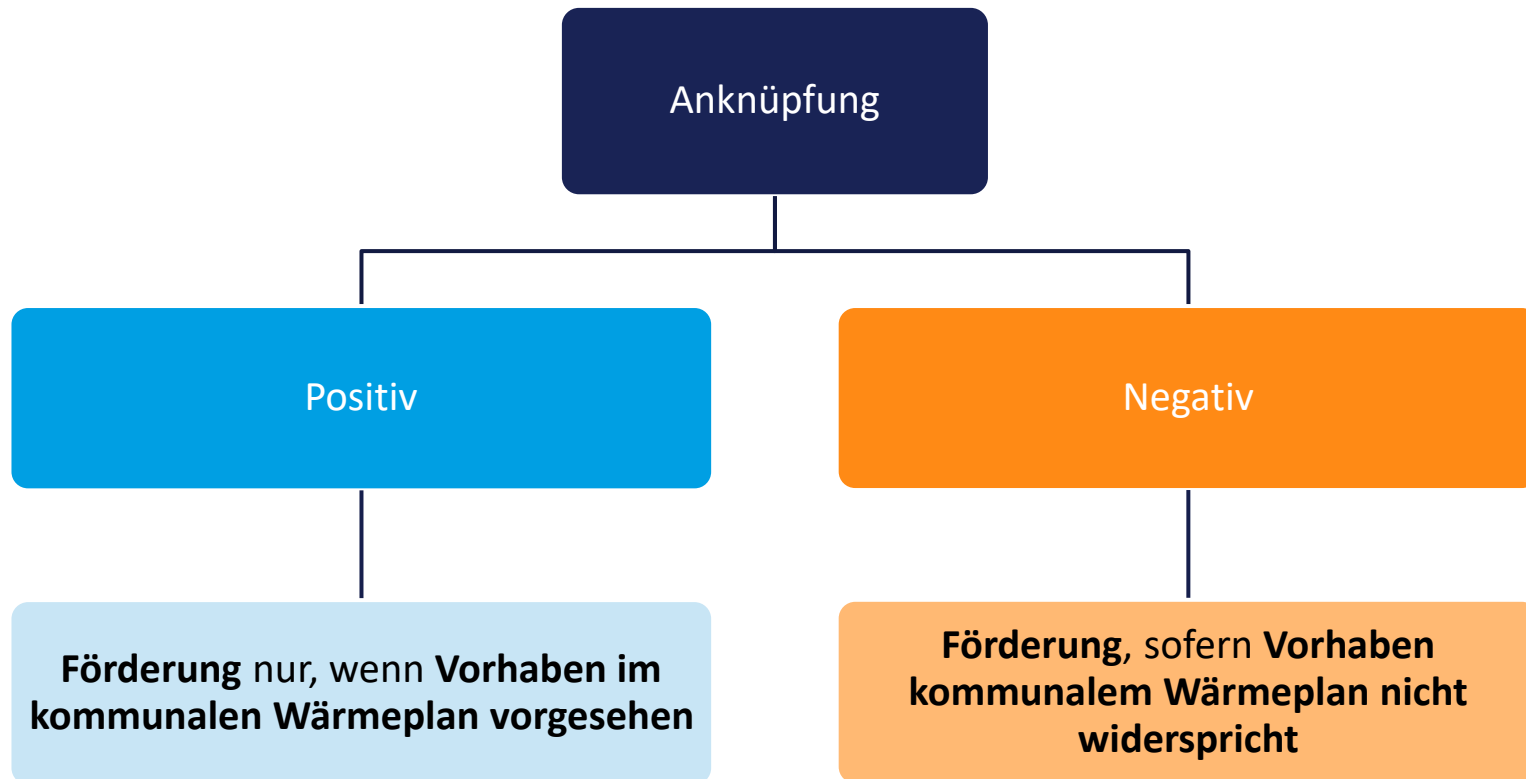
# Rechtstechnische Möglichkeiten der Anknüpfung



# Anknüpfung dem Grunde nach bzw. der Höhe nach

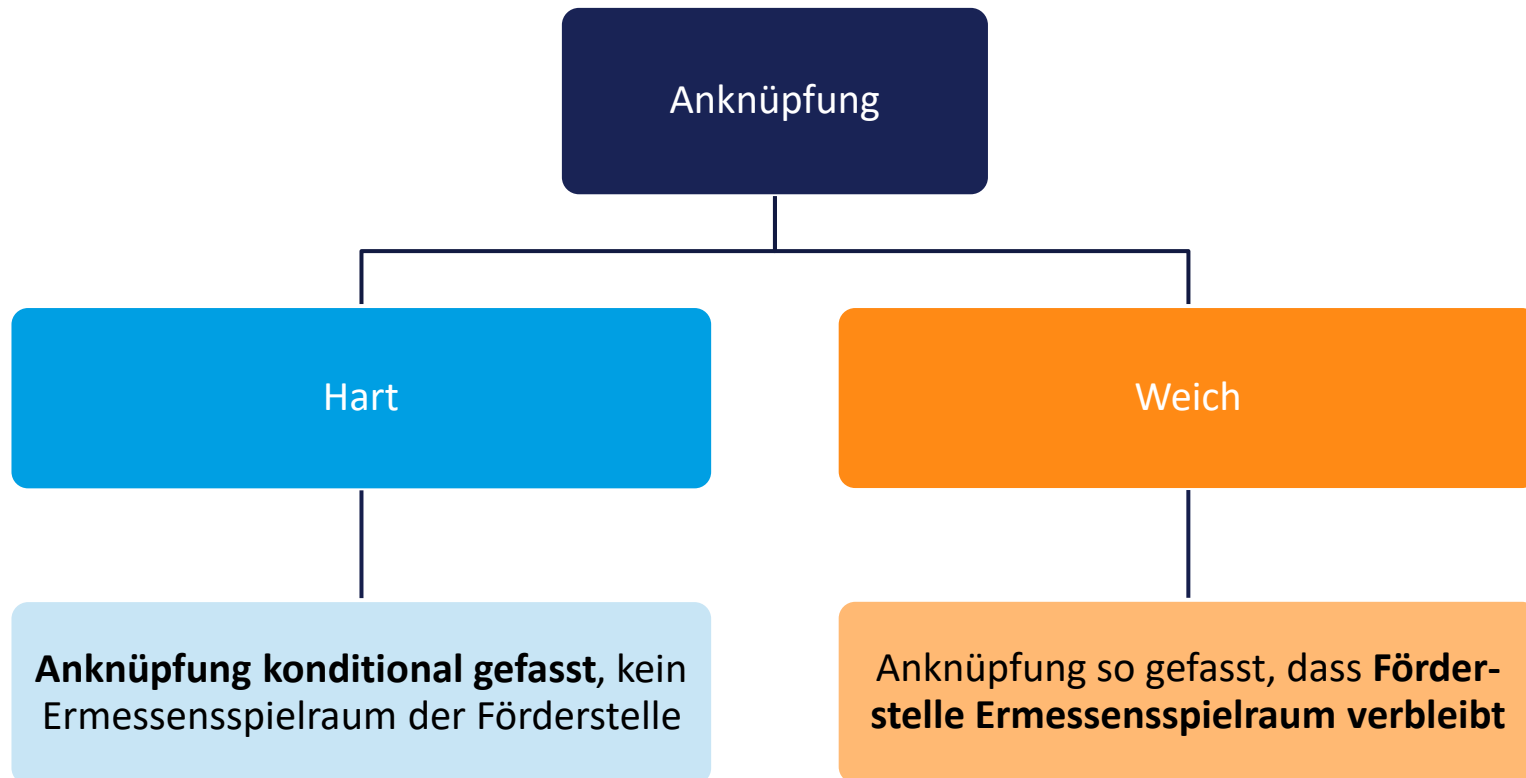


# Positivanknüpfung bzw. Negativanknüpfung





## Harte bzw. weiche Anknüpfung



## Hinweise zur Wahl der geeigneten Anknüpfung

- **Allgemein:**
  - **Größeres Gewicht des kommunalen Wärmeplans bei Anknüpfung dem Grunde nach** und nicht nur der Höhe nach
  - Bei **Positivanknüpfung** Ermöglichung einer sehr **zielgerichteten Förderung**, v. a. bei knappen Fördermitteln; bei **Negativanknüpfung** **größere Rezeptionsoffenheit für verschiedene Planinhalte** und daher ggf. Steigerung der Akzeptanz
  - **Sicherstellung** der Bedeutung des kommunalen Wärmeplans und **einer gleichförmigen Förderpraxis bei harter Anknüpfung, Ermöglichung von Einzelfallgerechtigkeit bei weicher Anknüpfung**
- **Landes-/Bundesförderung:**
  - **Zurückhaltende Anknüpfung** zur Gewährleistung von **Rezeptionsoffenheit** ratsam
- **Kommunale Förderprogramme:**
  - **Eher zielgenaue und harte Anknüpfungen** möglich, da Kommune den **maßnahmenbezogenen Inhalt des kommunalen Wärmeplans selbst bestimmt und kennt**

- I. Einführung ✓
- II. Voraussetzungen der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan ✓
- III. Insbesondere: Rechtswirksamkeit des kommunalen Wärmeplans ✓
- IV. Ausgestaltung der Anknüpfung eines Förderprogramms an den kommunalen Wärmeplan ✓
- V. Fazit

1. Förderprogramme bilden einen wichtigen Bestandteil des „Instrumentenkastens“ zur Umsetzung der Wärmewende.
2. Der kommunale Wärmeplan stellt einen tauglichen Anknüpfungspunkt für die Vergabe von Fördermitteln im Bereich der Wärmewende dar. Die aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Anforderungen sind erfüllbar. Die Verantwortung für deren Erfüllung liegt beim Fördermittelgeber.
3. Die Anknüpfung an einen kommunalen Wärmeplan setzt dessen Rechtswirksamkeit voraus. Diese ist gegeben, wenn der Plan nicht an beachtlichen Rechtsfehlern leidet, insbesondere formell und materiell rechtmäßig ist.
4. Die Verknüpfung eines Förderprogramms mit einem kommunalen Wärmeplan kann in verschiedener Form erfolgen: Anknüpfung dem Grund/der Höhe nach, positiv/negativ sowie hart/weich.
5. Eine Kommune wird in ihrem eigenen Förderprogramm eher zielgenaue und harte Anknüpfungen vornehmen können, das Land bzw. der Bund werden vorzugsweise zurückhaltende Anknüpfungen wählen.

# W2K – die Kanzlei für Infrastrukturrecht



## Wurster Weiß Kupfer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Kaiser-Joseph-Straße 247 | 79098 Freiburg  
Tel. 0761 / 211 149-0 | freiburg@w2k.de  
[www.w2k.de](http://www.w2k.de)

Charlottenstraße 21b | 70182 Stuttgart  
Tel. 0711 / 248 546-0 | stuttgart@w2k.de  
[www.w2k.de](http://www.w2k.de)