



Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin

- gemäß Verteiler -

nur per E-Mail

Bearbeiter: Herr ROI
Sebastian Konrad

Telefon: +49 385 588 12343

Telefax: +49 385 509 12343

E-Mail: sebastian.konrad@m.mv-
regierung.de

Geschäftszeichen: II 340-173-01000-2011/060-062

Datum: Schwerin, 29.11.2024

Rundschreiben zur kommunalwirtschaftlichen Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien

Das vorliegende Schreiben verfolgt das Ziel, innerhalb kommunaler Planungsprozesse im Bereich erneuerbarer Energien beratend zu wirken und die Entscheidungsfindung vor Ort zu unterstützen.

Es ersetzt das hiesige gleichlautende Schreiben vom 09.07.2013 (Az. 173-01000-2011/060-004). Auch wenn die kommunalverfassungsrechtlichen Grundlagen fast unverändert sind, haben die aktuellen Entwicklungen und die veränderten Rahmenbedingungen eine Überarbeitung erforderlich gemacht.

Dieses Schreiben soll insbesondere bei der kommunalen Wärmeplanung unterstützen. Darüber hinaus können sich aufgrund des BüGembeteilG M-V¹ – welches aktuell novelliert wird – Möglichkeiten für entsprechende Beteiligungen bieten, auch wenn sich eine Gemeinde im Bereich erneuerbarer Energien bisher nicht betätigen wollte oder konnte.

In diesem Rahmen können nicht alle Eventualitäten und Konstellationen Beachtung finden, sodass die hier aufgegriffenen Inhalte nicht als abschließend zu werten sind. Eine zusätzliche Beratung, sei es durch die Fach- bzw. Rechtsaufsicht oder Dritte, wird in vielen Fällen unerlässlich sein. Soweit auf technische oder physikalische Inhalte Bezug genommen wird, sind diese fachlich stark vereinfacht. Auf Muster oder ähnliche Anlagen wurde mit Blick auf die weitgehende Umsetzungsfreiheit der Gemeinden sowie einer eingeschränkten Anpassungsmöglichkeit dieser ministeriellen Herausgabe verzichtet.

I. Energiewende

Erneuerbaren Energien wurde bereits in der Vergangenheit eine wachsende Bedeutung zugesprochen. Vor dem Hintergrund geopolitischer und energiewirtschaftlicher Entwicklungen sowie zur Erfüllung der internationalen², europäischen³, nationalen⁴ und regionalen

¹ Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz - BüGembeteilG M-V) i.d.F.v. 26.06.2021

² Art. 2 Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015

³ Art. 2 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021

⁴ § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz i.d.F.v. 08.05.2024

Hausanschrift:

Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenteich
Alexandrinestraße 1 · 19055 Schwerin

Postanschrift:

Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung
Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon: +49 385 5880

Telefax: +49 385 588-12972

E-Mail: poststelle@im.mv-regierung.de

Internet: www.im.mv-regierung.de

Klimaschutzziele ist es unverzichtbar, dass erneuerbare Energien zukünftig weit überwiegend die Energieversorgung leisten. Dabei nimmt die Rolle der erneuerbaren Energien auch in den Bereichen Wärmeversorgung, Kühlung und Mobilität immer mehr zu.

In seinem Beschluss vom 23.03.2022 hat des BVerfG die Bedeutung erneuerbarer Energien festgestellt.⁵ Demnach dient der Ausbau erneuerbarer Energien dem Klimaschutzziel des Art. 20a GG und dem Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels. Darüber hinaus dient der Ausbau erneuerbarer Energien dem Gemeinwohlziel der Sicherung der Stromversorgung und verringert die Abhängigkeiten von Energieimporten.

Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2023) wurde das deutschlandweite Ziel einer 80 prozentigen Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in 2030 festgelegt. Dabei wird der Errichtung und dem Betrieb entsprechender Anlagen ein überragendes öffentliches Interesse zugeschrieben, die der öffentlichen Sicherheit dienen.⁶

Die Bundesnetzagentur teilte im Januar 2024 mit, dass ca. 56 Prozent des in Deutschland im Jahr 2023 produzierten Stroms aus erneuerbaren Energien bestand, was in etwa einer Einspeisung von 260 TWh entspricht.⁷ Mecklenburg-Vorpommern hat in 2022 über 15.700 GWh Strom aus erneuerbaren Energien produziert. Insgesamt wurden aber nur 6.525 GWh an elektrischem Strom im eigenen Land verbraucht. Demnach könnte sich Mecklenburg-Vorpommern rein rechnerisch bereits jetzt vollständig mit Strom aus erneuerbaren Energien versorgen.⁸

Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hat sich ausweislich der Koalitionsvereinbarung für die 8. Legislaturperiode in vielerlei Hinsicht auf den Ausbau erneuerbarer Energien mit dem Ziel verständigt, bis 2035 rechnerisch den gesamten Energiebedarf des Landes nicht nur für Strom, sondern auch für Wärme und Mobilität aus erneuerbaren Quellen zu decken.⁹

Die Kommunen im Land leisten dazu bereits einen enormen Beitrag und streben erkennbar in allen Sektoren die weitere Ausschöpfung der Potenziale an. Neben Klimaschutz und Energieversorgung bietet dieser Prozess nicht zuletzt die Möglichkeit, die mit ihm verbundene Wertschöpfung zu realisieren und somit wichtige finanz-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Effekte zu generieren.

Bei kommunalen Planungsprozessen wie bspw. der kommunalen Wärmeplanung sollte daher unter Hinzuziehung energietechnischer und betrieblicher Fachkompetenz ein möglichst breites Spektrum an Möglichkeiten kommunaler Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien betrachtet werden.

Der Begriff der „Versorgung mit Energie“ i.S.v. § 2 Absatz 2 KV M-V umfasst dabei sowohl die Erzeugung und Verteilung als auch die Speicherung von Energie. Letzteres erfährt eine zunehmende Bedeutung, da Wärme lokal begrenzt ist und erneuerbare Energiequellen wie Sonne und Wind nicht konstant zu Verfügung stehen. Ein entsprechendes zusammenhängendes Gesamtsystem sollte bestenfalls den örtlichen Gegebenheiten und Bedarfen voraus sein.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17

⁶ § 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz i.d.F.v. 08.05.2024

⁷ <https://www.smard.de/home>

⁸ <https://www.laiv-mv.de/Statistik/Presse-und-Service/Pressemitteilungen/?id=204391&processor=processor.sa.pressemitteilung>

⁹ Koalitionsvereinbarung 2021-2026, Rn. 97

Der Begriff der „erneuerbaren Energien“ i.S.v. § 2 Absatz 2 und § 68 Absatz 3 KV M-V ist im hiesigen Kommunalverfassungsrecht nicht näher definiert, sodass die Definition nach § 3 Nr. 21 EEG herangezogen werden kann. Demnach zählen zu den erneuerbaren Energien Wasserkraft (einschließlich der Wellen-, Gezeiten-, Salzgradienten- und Strömungsenergie), Windenergie, solare Strahlungsenergie, Geothermie, Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Biomethan, Deponiegas und Klärgas sowie aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie.¹⁰

1. Geothermie

Nachdem sich erneuerbare Energien aus Biomasse, Wind und Sonne vor allem im Bereich der Stromversorgung etabliert haben, erschließen sich in Mecklenburg-Vorpommern immer mehr die enormen Potenziale der oberflächennahen und mitteltiefen bis tiefen geothermischen Energie.

Bereits Anfang der 1980er Jahre erkannte man in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund langjähriger geologischer und geophysikalischer Erkundungen die vielfältigen Potenziale zur Nutzung der Erdwärme. Mecklenburg-Vorpommern verfügt dadurch in diesem Bereich über sehr umfangreiche geothermale Erkenntnisse, Erfahrungen und Fachkenntnisse. In diesem Zusammenhang kann der Untergrund auch zusätzliche Möglichkeiten bieten, um bspw. überschüssige Energie zu speichern.

Die „oberflächennahe“ Geothermie besteht aus horizontalen Flächen-Kollektoren oder vertikalen Systemen, welche Erdwärme in Tiefen zwischen 25m bis 400m Tiefe gewinnen. Diese verhältnismäßig kleinen Anlagen eignen sich zur Versorgung von einzelnen großen Gebäuden oder Gebäudekomplexen wie Schulen, Schwimmbäder, Krankenhäuser oder Hotelanlagen. Als beispielgebendes Vorbild dient das Ludwig-Bölkow-Haus der IHK zu Schwerin, welches sich ausschließlich geothermal versorgt.

Bei der „mitteltiefen“ und „tiefen“ Geothermie handelt es sich um vertikale Systeme bis zu möglichen Tiefen von aktuell 7.000m, wobei in Mecklenburg-Vorpommern zum Teil schon Tiefen von 1.300m genügen. Ein solches System besteht aus einer Heizzentrale und mindestens einer hydrothermalen Dublette, bestehend aus einer Injektions- und einer Förderbohrung.

Mit einer solchen Anlage lassen sich derzeit bis zu 5 GWh erzeugen und damit rund 5.000 Personen versorgen. Ganze Städte, Gemeinden und Quartiere können damit vollkommen unabhängig ganzjährig und ohne den Einsatz von Ressourcen mit erneuerbarer Wärme versorgt werden.

Anhand der geologischen Daten wurden aktuell in Mecklenburg-Vorpommern neben den bestehenden Anlagen weitere Gemeinden als potenziell geeignet ermittelt, die bestenfalls auch bereits über ein Fernwärmesystem verfügen. Das Wirtschaftsministerium erarbeitet derzeit gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium und dem Innenministerium eine Studie zum strategischen Ausbau der mitteltiefen Geothermie in Mecklenburg-Vorpommern, welche bis Anfang 2025 fertiggestellt wird.

¹⁰ § 3 Erneuerbare-Energien-Gesetz i.d.F.v. 08.05.2024

2. Grüner Wasserstoff

Unter dem Begriff „Grüner Wasserstoff“ ist gemäß § 3 Nr. 27a EEG Wasserstoff zu verstehen, der nach Maßgabe der Verordnung nach § 93 EEG elektrochemisch durch den Verbrauch von Strom aus erneuerbaren Energien hergestellt wird, wobei der Wasserstoff zur Speicherung oder zum Transport auch in anderen Energieträgern chemisch oder physikalisch gespeichert werden kann.¹¹ Damit stellt grüner Wasserstoff per Definition zwar keine erneuerbare Energie dar, aufgrund der Herstellung aus solcher gilt grüner Wasserstoff aber als saubere Energiequelle, welche in jedem Fall unter den Begriff „Versorgung mit Energie“ i.S. der KV M-V fällt und in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag zur kommunalen Versorgungssicherheit und zum Erreichen der Klimaschutzziele leisten kann.

In Mecklenburg-Vorpommern bestanden Wasserstoffprojekte bisher im Wesentlichen im Bereich Forschung und Entwicklung.¹² Im kommunalen Bereich hat sich bereits ein regionales Verkehrsunternehmen für die Anschaffung von 52 wasserstoffbetriebenen Bussen entschieden. Bundes- und landesseitig wird in Mecklenburg-Vorpommern verstärkt in den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft zur Produktion, Speicherung und Verteilung investiert.

Welche Bedeutung grüner Wasserstoff in Mecklenburg-Vorpommern in den Bereichen Wärme- und Energieversorgung, Verkehr oder als Speichermedium letztlich erlangt wird, kann nicht prognostiziert werden. Es spricht jedoch einiges dafür, dass grüner Wasserstoff weltweit zunehmend herkömmliche fossile Energieträger ersetzen wird. Die aktuelle Technologie in Deutschland bietet bspw. Blockheizkraftwerke mit einer Leistung von bis zu 4500kW, welche – neben Methan und Erdgas – zu 100% mit Wasserstoff betrieben werden können.

Angesichts des noch jungen Entwicklungsstatus und der erst stückweisen Markterschließung unter Maßgabe der nationalen¹³ und norddeutschen¹⁴ Wasserstoffstrategie sollten kommunale Wasserstoffprojekte umsichtig in Betracht gezogen werden. Hier kann eine frühzeitige kommunale Beteiligung im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung langfristig positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche und damit finanzielle Entwicklung sowie die Energieversorgung haben.

II. Wirtschaftliche Betätigung

Wird eine wirtschaftliche Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien angestrebt, stehen den Kommunen unter Abschnitt 6 der KV M-V die geeigneten Instrumente zur Verfügung, um aktiv und selbstbestimmt an den Potentialen der erneuerbaren Energien teilzuhaben.

Der Begriff der „wirtschaftlichen Betätigung“ i.S.v. § 68 Absatz 1 KV M-V umfasst dabei den Betrieb von Unternehmen und Einrichtungen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden und setzt somit stets den Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 68 Absatz 2 und 3 KV M-V - also eine organisatorisch, wirtschaftlich und ggf. rechtlich selbstständige Einheit außerhalb der allgemeinen Kernverwaltung - voraus.

¹¹ § 3 Erneuerbare-Energien-Gesetz i.d.F.v. 08.05.2024

¹² <https://www.ihk.de/rostock/innovation-und-umwelt/energie/wasserstoff-1>

¹³ Fortschreibung der nationalen Wasserstoffstrategie der Bundesregierung vom 26.07.2023

¹⁴ Norddeutsche Wasserstoff-Strategie vom 16.04.2019

Ob es sich bei einem geplanten Vorhaben um eine „wirtschaftliche“ Betätigung i.S.v. § 68 Absatz 1 KV M-V handelt, muss im Vorfeld geprüft werden. Von der wirtschaftlichen Betätigung abzugrenzen sind insbesondere Maßnahmen der eigenen Vermögensverwaltung, die Nutzung vorhandener Ressourcen und Annex Tätigkeiten sowie Eigenbedarfsdeckungen.

1. Vermögensverwaltung

Im Rahmen der Vermögensverwaltung i.S.v. § 56 KV M-V können Beteiligungen an Einrichtungen in einer Organisationsform des privaten Rechts wie einer GmbH, GmbH & Co. KG oder auch Bürgerenergiegenossenschaft erworben werden.

Beteiligungen zum Zweck der Vermögensverwaltung unterhalb von 20% liegen regelmäßig außerhalb der für wirtschaftliche Betätigungen geltenden Regularien des Abschnitt 6 der KV M-V und unterliegen dahingehend weder einer Anzeigepflicht noch einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung. Maßgeblich ist, dass eine solche Beteiligung nicht das Ziel einer kommunalen Aufgabenerfüllung verfolgt. Anderenfalls würde es sich auch bei einer Beteiligungsquote von weniger als 20% um eine wirtschaftliche Betätigung des Abschnitts 6 der KV M-V handeln und wiederum den dortigen Regularien unterfallen. Für eine rechtliche Überprüfung sollte daher zumindest der entsprechenden Beschlussvorlage bzw. dem Beschluss die Intention des ausnahmsweise nicht zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögenserwerbs (vgl. § 56 Absatz 1 KV M-V), nämlich die Intention der Vermögensverwaltung klar zu entnehmen sein. Bei rechtlichen Beteiligungen von mehr als 20% wird die Vermögensverwaltungsabsicht regelmäßig zu verneinen sein.

2. Annex Tätigkeiten

Bei Annex Tätigkeiten handelt es sich um untergeordnete Nebentätigkeiten, welche der Erfüllung eines zulässigen Hauptzwecks dienen. Hierzu zählen auch die Ausnutzung vorhandener Ressourcen und Überkapazitäten, die sonst ungenutzt blieben.

Wann eine Tätigkeit als untergeordnet zu werten ist, bedarf stets einer Betrachtung des Einzelfalls. Bei einem Anteil von weniger als 15%, gemessen an der Hauptleistung, kann eine untergeordnete Tätigkeit überwiegend angenommen werden. Als solche zählt sie nicht zur wirtschaftlichen Betätigung i.S.v. § 68 Absatz 1 KV M-V. Diese Bemessungsgrenze ist jedoch nicht mit der zuvor beschriebenen gesellschaftsrechtlichen Beteiligung zu verwechseln.

Der Begriff der „vorhandenen Ressourcen“ i.S. dieses Schreibens ist angesichts der Bedeutung der erneuerbaren Energien weit auszulegen. Der zusätzliche Ankauf oder die Anmietung von Grundstücken und Gebäuden sowie die Übernahme gesellschaftsrechtlicher Beteiligungen wird dieser Auslegung aber regelmäßig nicht standhalten.

Mit Blick auf die hier im Vordergrund stehende Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien wäre bspw. denkbar, dass ein Unternehmen des ÖPNV zur Betankung seiner Elektrobusse die Energie einer eigens dafür installierten Photovoltaikanlage auf der Werkhalle nutzt oder ein Abwasserzweckverband auf seinem Grundstück eine Kleinwindkraftanlage zum Betrieb seiner Pumpen installiert.

3. Eigenbedarf

Neben der Ausnutzung vorhandener Ressourcen und Überkapazitäten fällt auch die Deckung des Eigenbedarfs an Energie nicht unter die wirtschaftliche Betätigung i.S.v. § 68 Absatz 1 KV M-V. Bei gängigem Verständnis handelt es sich dabei insbesondere um öffentliche oder kommunale Gebäude und Freiflächen, auf denen der eigene Energiebedarf gedeckt wird. Neben den klassischen Photovoltaikanlagen auf den Dächern kommunaler Gebäude sind bspw. Solarthermieranlagen, Kleinwindkraftanlagen oder oberflächennahe Geothermie denkbar. Ein ausschließlicher Eigenverbrauch ist dabei bereits aus technischen Gründen keine Voraussetzung. Nicht verbrauchte Energie könnte gespeichert oder ins öffentliche Netz eingespeist werden und die Einspeisevergütung dem Haushalt zufließen. In diesem Zusammenhang wird es als zulässig erachtet, wenn die eingespeiste Energie auch über dem Eigenverbrauch liegt. Es erscheint widersinnig, die Ausnutzung vorhandener Potenziale nur deshalb zu beschränken, weil die erzeugte Energie nicht ausschließlich selbst verbraucht werden könnte.

Für den Fall, dass sich eine Kommune nicht in der Lage sieht oder nicht beabsichtigt, vorhandene Ressourcen selbst zu nutzen, kann sie diese an ihrer Stelle geeigneten Investoren zur Verfügung stellen. Zu beachten wären dann wiederum die Bestimmungen gemäß § 56 KV M-V. Aktuell scheinen Projekte zur Verpachtung kommunaler Dachflächen an Bürgerenergiegenossenschaften bundesweit an Bedeutung zu gewinnen.

4. wirtschaftliche Betätigung

Handelt es sich bei dem geplanten Vorhaben um eine wirtschaftliche Betätigung i.S. der KV M-V, sind die entsprechenden Zulässigkeitskriterien zu beachten. Einrichtungen zur Erzeugung von Energie, insbesondere erneuerbarer Art, stehen gemäß § 68 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 KV M-V lediglich unter dem Vorbehalt, dass diese nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen müssen. Durch diese Privilegierung werden die allgemeinen Zulassungskriterien nach Absatz 2 grundsätzlich unterstellt und müssen zumindest im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht weiter begründet werden.

a) öffentlicher Zweck

Dennoch könnte vor Ort der öffentliche Zweck hinterfragt werden oder umstritten sein und eine auf die örtlichen Gegebenheiten eingehende Begründung erfordern. Dabei gilt, dass jedes kommunale Handeln – und damit auch die wirtschaftliche Betätigung – immer eine öffentliche Zweckbindung voraussetzt. Das bedeutet, dass die Betätigung selbst immer auf Belange der örtlichen Gemeinschaft zurückzuführen sein muss. Dies wird bei der „Versorgung mit Energie“ grundsätzlich als gegeben betrachtet. Maßgeblich ist daher stets eine Festlegung des zu erfüllenden Zwecks im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung.

Hinterfragt wird mitunter auch die Tragweite von § 68 Absatz 2 Satz 2 KV M-V, wonach Tätigkeiten, mit denen die Kommune an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben ganz überwiegend mit dem Ziel der Gewinnerzielung teilnimmt, ausdrücklich keinem öffentlichen Zweck entsprechen. Mit der zuvor genannten gesetzlichen Privilegierung hat der Gesetzgeber jedoch klargestellt, dass für kommunale Einrichtungen zur Erzeugung erneuerbarer Energien auch in einem über den eigenen Bedarf hinausgehenden Umfang der öffentliche Zweck anerkannt ist. Daraus lässt sich nach hiesiger Auslegung ableiten, dass im Rahmen energiewirtschaftlicher

Betätigung eine Gewinnerzielungsabsicht dem nicht entgegensteht. Zudem sollen gemäß § 75 Absatz 1 Satz 2 KV M-V Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt abwerfen. Dies setzt ohnehin zunächst voraus, dass entsprechende Gewinne auch erzielt werden und diese bspw. nicht zur Erreichung des Unternehmenszwecks im Unternehmen verbleiben sollen. Wenngleich nicht ausdrücklich genannt, sind nach hiesiger Auslegung neben Unternehmen auch Einrichtungen von der Regelung erfasst.

b) Örtlichkeitsprinzip

Als kommunale Gebietskörperschaften sind Gemeinden in ihrem Handeln darauf beschränkt, sich mit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu befassen. Daraus ergeben sich auch die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung, deren Leistung und Zwecke sachlich und räumlich grundsätzlich auf die Gebietskörperschaft und den dortigen Bedarf zurückzuführen sein müssen. Verständlicher Weise ist bei leitungsgebundenen Leistungen und im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit eine Grenzüberschreitung unstrittig und basiert bestenfalls auf ausdrücklicher gegenseitiger Zustimmung.

Durch § 68 Absatz 2 Satz 3 KV M-V wurde dennoch nochmals ausdrücklich klargestellt, dass eine wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung auch bei der Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes einem öffentlichen Zweck dient. Der Begriff Versorgung umfasst mit Blick auf § 2 Absatz 2 KV M-V gleichermaßen sowohl Erzeugung und Verteilung als auch Speicherung. Bei gängigem Verständnis kann insbesondere die leitungsgebundene Verteilung von Energie nicht ohne Weiteres örtlich begrenzt werden, sodass die Einspeisung ins öffentliche Netz nicht gegen das Örtlichkeitsprinzip verstößt. In jedem Fall müssen die Belange etwaiger Betroffener – möglichst mittels schriftlicher Verständigung – gewahrt bleiben.

c) Leistungsfähigkeit

Trotz des normierten überragenden öffentlichen Interesses, kann eine wirtschaftliche Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien nur im Rahmen der Leistungsfähigkeit erfolgen (vgl. § 68 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 KV M-V). Umfang und Ausmaß des Engagements müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Finanz- und Verwaltungskraft der Kommune stehen. Eine sachgerechte Bewertung des „angemessenen Verhältnisses“ durch die Kommune setzt voraus, dass die wesentlichen zur Verfügung stehenden Alternativen zur Organisation und zur Finanzierung geprüft und abgewogen werden.

Angesichts der hier einhergehenden hohen Investitionskosten sowie der aus dem wirtschaftlichen Engagement selbst erwachsenden Anforderungen an eine wirkungsvolle Beteiligungssteuerung ist auf den Schutz der Kommune vor einer finanziellen und administrativen Überforderung ein besonderes Augenmerk zu legen. Dies bedeutet auch bei Vorhaben im Energiebereich, dass die Kommune aufgrund ihrer jeweiligen Haushaltssituation in der Lage sein muss, die mit der wirtschaftlichen Betätigung einhergehenden Risiken zu tragen.

Im Rahmen einer unabhängigen, fachlichen und externen oder von der Kommune selbst erstellten Wirtschaftlichkeitsanalyse, deren Umfang und Tiefe in einem angemessenen Verhältnis zur beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung stehen sollte, sind die Rentabilität des Vorhabens sowie dessen wirtschaftliche Risiken zu untersuchen und darzustellen. Die Erforderlichkeit erwächst aus dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 43 Absatz 3 KV M-V. Dabei

handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, welche der Gemeinde die Möglichkeit eröffnen, Art und Umfang der Analyse individuell festzulegen. Maßgeblich ist die langfristige Erfüllung des öffentlichen Zwecks und erst zweitrangig soll ein Gewinn erwirtschaftet werden.

Möglichst umfassend sind interne und externe Risiken unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts und ihrer Gewichtung auf ihre Auswirkungen auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu bewerten. Angesichts der vorausgegangenen geopolitischen und energiewirtschaftlicheren Entwicklungen sollten auch unwahrscheinliche Szenarien nicht voreilig außer Acht gelassen werden.

Kommunale Entscheidungsorgane müssen bei energiewirtschaftlichen Vorhaben risikobewusst vorgehen. Vorhaben einzelner Kommunen sollten unter dem Aspekt einer möglichst wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung weitestgehend gebündelt werden. Darüber hinaus bieten gemeinsam getragene Strukturen den Vorteil, über die Bündelung von Sachverstand ein effizientes und effektives Beteiligungsmanagement und Risikocontrolling sicherzustellen. Hierdurch kann eine angemessene Risiko- und Lastenverteilung erreicht werden, die auch kleinen Gemeinden eröffnet, sich im Einklang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit energiewirtschaftlich zu betätigen. Mit Blick darauf wird insbesondere diesen Gemeinden dringend empfohlen, im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Trägern eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Energiewirtschaft herbeizuführen.

Gemeinden mit einer gefährdeten oder weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit können neue freiwillige Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung jedenfalls immer dann wahrnehmen, wenn aus der wirtschaftlichen Betätigung haushaltskonsolidierende Wirkungen zu erwarten sind oder der Haushalt zumindest nicht zusätzlich belastet wird.

Schließlich können Gemeinden im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung auch während der Haushaltskonsolidierung freiwillige Aufgaben in einem angemessenen Umfang wahrnehmen. Die konkrete Entscheidung, welche freiwilligen Aufgaben in welchem finanziellen Umfang wahrgenommen werden, obliegt den Gemeinden. Für eine damit grundsätzlich eröffnete wirtschaftliche Betätigung im Bereich der erneuerbaren Energien kommt es besonders darauf an, dass die Gemeinde die mit der wirtschaftlichen Betätigung einhergehenden unternehmerischen Risiken tragen kann bzw. nur geringe Risiken bestehen, die mit Blick auf die finanziellen Vorteile nicht grundlegend ins Gewicht fallen.

Nicht zuletzt sind die Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung auf die Verwaltung der Kommune vor dem Hintergrund der Anforderungen des § 75a KV M-V an die Beteiligungsverwaltung zu prüfen und abzuwägen. Auch hier gilt, dass Art und Umfang des einzurichtenden Beteiligungsmanagements in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Betätigung erfolgen müssen. Gerade im Bereich der erneuerbaren Energien ist angesichts der Vielzahl von Projekten ein besonderes Augenmerk auf eine wirksame Beteiligungssteuerung zu legen. Durch die verbundenen Personal- und sonstigen Aufwendungen ist darauf zu achten, dass die Verwaltungskraft der Kommune nicht überfordert wird. Hierbei sollte auf die Einbindung entsprechender branchenspezifischer Fachkenntnisse geachtet werden.

II. Organisationsformen

Die zulässigen Organisationsformen kommunalwirtschaftlicher Betätigung sind in § 68 Absatz 4 KV M-V abschließend aufgeführt. Demnach können Unternehmen und Einrichtungen als Eigenbetriebe oder (gemeinsame) Kommunalunternehmen sowie in Organisationsformen des Privatrechts betrieben werden, wobei Letzteres mehrere Möglichkeiten bietet.

1. Sonderfall GmbH & Co. KG

Neben der GmbH als gängigste Organisationsform kommt auch eine Beteiligung an einer GmbH & Co. KG in Betracht. Die unmittelbare kommunale Beteiligung an einer Kommanditgesellschaft als Komplementär ist kommunalverfassungsrechtlich jedoch unzulässig, da insoweit eine Haftungsbegrenzung nicht gegeben wäre.

In Betracht kommt allerdings eine mittelbare Beteiligung der Kommune durch eine als Komplementär agierende GmbH. Die GmbH & Co. KG bietet die Möglichkeit, private Investoren als Kommanditisten zu beteiligen, ohne den mittelbar bestehenden kommunalen Einfluss als Komplementär zu sehr einzuschränken.

Auch eine unmittelbare Beteiligung einer Kommune als Kommanditist zu Zwecken der energiewirtschaftlichen Betätigung kann mit den Bestimmungen der KV M-V in Einklang gebracht werden. Kommanditisten sind allerdings gemäß § 164 HGB von der Führung der Geschäfte der Gesellschaft ausgeschlossen.

Um den angemessenen Einfluss der Kommune i.S.v. § 69 Absatz 1 Nummer 4 KV M-V dennoch sicherzustellen, bedarf es besonderer gesellschaftsvertraglicher Regelungen. Mit diesen muss sichergestellt werden, dass die Kommune auf die wesentlichen Angelegenheiten der Geschäftstätigkeit Einfluss nehmen kann. Hierunter fallen alle Entscheidungen strategischer und grundsätzlicher Art, die erhebliche Auswirkungen auf das Unternehmen selbst und auf seine Gesellschafter haben können. Es handelt sich insoweit um eine eher atypisch ausgestaltete Kommanditgesellschaft.

2. Sonderfall Genossenschaften

Als selbständige und rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts ist die Genossenschaft für natürliche Personen insbesondere bei energiewirtschaftlichen Projekten weit verbreitet. Durch die ca. 950 Energie-Genossenschaften in Deutschland konnten 2022 bis zu 8 TWh Strom aus erneuerbaren Energie gewonnen werden.¹⁵

Das Modell einer Genossenschaft ist den Gemeinden dabei nicht von vornherein verwehrt. Problematisch ist allerdings die gesetzliche Stimmrechtsverteilung, wonach jedes Mitglied zunächst nur eine Stimme in der Generalversammlung hat.¹⁶ Die Satzung kann zwar bestimmen, dass in Ausnahmefällen einzelnen Mitgliedern bis zu drei Stimmen gewährt werden.¹⁷ Aber selbst dann wird es im Einzelfall regelmäßig an einem angemessenen Einfluss i.S.v. § 69 Absatz 1 Nummer 4

¹⁵ Jahresumfrage Deutscher Genossenschaft- und Reifeisenverbund zum 31.12.2022

¹⁶ § 43 Absatz 3 Satz 1 Genossenschaftsgesetz i.d.F.v. 20.07.2022

¹⁷ § 43 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 Genossenschaftsgesetz i.d.F.v. 20.07.2022

KV M-V mangeln, was im Ergebnis zur Unzulässigkeit einer unmittelbaren wirtschaftlichen Betätigung mit dem Genossenschaftsmodell führen würde.

Eine unmittelbare Beteiligung einer Gemeinde an einer Genossenschaft könnte allerdings – wie beschrieben – im Rahmen der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit in untergeordnetem Umfang als Maßnahmen der eigenen Vermögensverwaltung erfolgen, wodurch bspw. der Genossenschaftszweck symbolisch unterstützt und ein Schulterschluss mit den Genossenschaftsmitgliedern bekräftigt werden soll. Eine solche Investition stellt keine wirtschaftliche Betätigung i.S.v. § 68 Absatz 1 KV M-V dar.

Beabsichtigt eine Kommune, einen größeren finanziellen Beitrag in einer Genossenschaft zu leisten, empfiehlt sich die mittelbare Beteiligung über eine mit entsprechendem Zweck ausgestattete Gesellschaft in Form einer GmbH.

Bei einer wohlgerneht untergeordneten unmittelbaren Beteiligung ist in jedem Fall in der Satzung gemäß § 105 Absatz 1 Satz 1 GenG eine Nachschusspflicht für die Kommune auszuschließen, um dem Erfordernis der Haftungsbeschränkung nachkommen zu können.

III. Beratungsmöglichkeiten

Bestehen konkrete Fragen, stehen hierfür neben den Rechtsaufsichtsbehörden auch die fachlich zuständigen Behörden beratend zur Verfügung. In Fällen anzeige- und genehmigungspflichtiger Vorhaben sollte eine frühzeitige Beteiligung der Aufsicht stets in Betracht gezogen werden. Bei den Themen Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Klimaschutz bietet vor allem die Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH (LEKA MV) Kommunen eine umfangreiche kostenlose und neutrale Beratung an. Nicht zuletzt bieten neben einigen Bundesbehörden auch zahlreiche Dritte entsprechende Beratungsleistungen an.

V. Landkreise

1. Aufgabe

Die Landkreise streben zunehmend nach einer aktiven Beteiligung im Bereich erneuerbarer Energien. Vielfach wurde in diesem Zusammenhang die Frage nach einer möglichen wirtschaftlichen Betätigung der Landkreise bei der Energieerzeugung diskutiert. Nach der hier vertretenen Auffassung ist die Versorgung mit Energie i.S. der KV M-V eine ausschließlich der Gemeinde zustehende Aufgabe. Um dieses verfassungsmäßig garantierte Recht der Gemeinden nicht zu beschränken, steht den Landkreisen eine selbständige wirtschaftliche Betätigung im Bereich erneuerbarer Energien nicht zur Verfügung.

2. Alternative Vorhaben im Bereich erneuerbarer Energien

Dieser Grundsatz bedeutet aber gleichzeitig, dass Vorhaben im Bereich erneuerbarer Energien, die keine wirtschaftliche Betätigung i.S.v. § 68 Absatz 1 KV M-V darstellen, zulässig sein können. Wie bereits ausgeführt, fallen hierunter insbesondere Maßnahmen der eigenen Vermögensverwaltung, die Nutzung vorhandener Ressourcen und Annextätigkeiten sowie Eigenbedarfsdeckungen. Diese Möglichkeiten sollten von den Landkreisen primär ausgeschöpft werden.

3. Ausgleichs und Ergänzungsfunktion

Im Ausnahmefall erfüllen gemäß § 89 Absatz 2 KV M-V die Landkreise in ihrem Gebiet in eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts Anderes bestimmen und die Aufgaben nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden. Die damit einhergehenden rechtlichen Voraussetzungen sind jedoch äußerst vielschichtig und erfordern eine genaue Prüfung.

Demgegenüber besteht die Möglichkeit, dass Landkreise gemäß § 89 Absatz 3 KV M-V auf Antrag einer Gemeinde weitere Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen können. Voraussetzung ist ein Antrag der Gemeinde, welchem ein entsprechender Beschluss der Gemeindevertretung in wichtiger Angelegenheit vorausgehen muss. Die Übernahme würde auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gemäß § 165 KV M-V erfolgen und voraussetzen, dass bisher keine anderweitige Übertragung oder Wahrnehmung dieser Aufgabe erfolgt ist.

Denkbar wäre insofern, dass eine Gemeinde die Aufgabe „Versorgung mit Energie“ einem Landkreis überträgt, sodass dieser entsprechend wirtschaftlich tätig werden darf. Hierbei dürfte es sich allerdings um einen Ausnahmefall handeln. Bei dieser Überlegung sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass eine solche Aufgabenübertragung für den Landkreis und die Gemeinde (und ggf. alle kreisangehörigen Gemeinden) sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf etwaige Ausgleichszahlungen haben kann.

Nicht klar definiert ist, wo die Grenzen einer Aufgabenerfüllung bei der Versorgung mit Energie liegen. Zwar ist die Aufgabenwahrnehmung gemäß § 68 Absatz 2 Satz 3 KV M-V ausdrücklich nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt, die Interessen möglicher betroffener Gemeinden müssen aber dennoch gewahrt bleiben. Auch der Umfang der Aufgabenwahrnehmung bedarf einer genaueren Betrachtung. Grundsätzlich sind Gemeinden (nur) berechtigt, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln (vgl. § 2 Absatz 1 KV M-V). Demnach muss jede Aufgabe auch auf die örtliche Gemeinschaft zurückzuführen sein. Der Umfang einer Aufgabenwahrnehmung muss sich somit zumindest an der örtlichen Gemeinschaft orientieren. Daraus folgt, dass auch nur ein entsprechender Umfang übertragen werden kann.

Bei der Versorgung mit Energie ist die Aufgabenerfüllung schwer abgrenzbar. Um dem erforderlichen Rückschluss auf die örtliche Gemeinschaft möglichst nachvollziehbar gerecht zu werden, wird es für vertretbar gehalten, greifbare Grundlagen wie bspw. Einwohnerzahlen oder Energiebedarfe der übertragenden Gemeinde heranzuziehen. Der Landkreis dürfte sich letztlich nur im Rahmen des ihm übertragenen Umfangs wirtschaftlich betätigen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez. Jörg Hochheim

Verteiler:

Die Oberbürgermeisterin der Hanse- und Universitätsstadt Rostock

Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Schwerin

Die Oberbürgermeister der großen kreisangehörigen Städte Neubrandenburg, Hansestadt Stralsund und Universitäts- und Hansestadt Greifswald

Der Bürgermeister der großen kreisangehörigen Hansestadt Wismar

Die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der amtsfreien Gemeinden

und die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der amtsangehörigen Gemeinden durch die Amtsvorsteher und Amtsvorsteherrinnen der zugehörigen Ämter

über die Landräte der Landkreise als untere Rechtsaufsichtsbehörden

Die Landräte der Landkreise

Nachrichtlich:

Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern

Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern

Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern

Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern