Staats- und Universitätsbibliothek Bremen
Staats-archiv Bremen
BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 8. Wahlperiode, 1971-75

(5.11.1974) Drucksache 8/1120

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Visual Library

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
8. Wahlperiode

Drucksache 8 / 1120
05. 11. 74

Mitteilung des Senats

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat die erste Lesung des von der CDU-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs (Drs. 8/663) am 12. Dezember 1973 unterbrochen und ihn an die Deputationen für Inneres, für Bau und Raumordnung und für Rechtspflege und Strafvollzug zur Beratung und Berichterstattung überwiesen.

Die federführende Deputation für Inneres hat den Entwurf in ihrer Sitzung am 11. September 1974 beraten und erstattet, nachdem von den mitbeteiligten Deputationen Einwendungen nicht erhoben worden sind, den nachstehenden Bericht.
Die Deputation hat ihren Sprecher — Herrn Abgeordneten Dittrich — mit der Berichterstattung in der Bürgerschaft beauftragt.

Der Senat hat den Bericht in seiner Sitzung am 5. November 1974 zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Senat schlägt vor, den dem Bericht beigefügten Gesetzentwurf zu beschließen.

Bericht der Deputation für Inneres

Die Bürgerschaft (Landtag) hat am 12. Dezember 1973 die erste Lesung des von der CDU-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs (Drs. 8/663) unterbrochen und ihn zur Beratung und Berichterstattung an die Deputationen für Inneres, für Bau und Raumordnung und für Rechtspflege und Strafvollzug überwiesen und dabei der Deputation für Inneres die Federführung übertragen.

Die Deputation für Inneres hat sich mit dem Entwurf nach eingehenden Vorberatungen zwischen den beteiligten Verwaltungen befaßt. Das nachfolgende Beratungsergebnis wird von den beteiligten Deputationen geteilt.

Der Antrag der CDU-Fraktion bezweckt, eine gesetzliche Grundlage für die Gemeinden zum Erlaß von Ortsgesetzen zur Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges für die „Versorgung mit Fernwärme" zu schaffen. Hinsichtlich der Zielsetzung des Antrages schließt sich die Deputation der Auffassung der CDU-Fraktion an. Sie hält eine diesbezügliche Ergänzung des Gesetzes über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden zur Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges für die Versorgung mit Fernwärme für geboten, denn eine solche Ergänzung entspricht Bestrebungen, wie sie im Rahmen der Beschlüsse der Bürgerschaft vom 30. Januar 1974 zum Umweltschutzbericht des Senats zum Ausdruck kommen, und übernimmt eine Rechtsentwicklung, wie sie bereits in den anderen Bundesländern — soweit sie Flächenländer sind — vollzogen worden ist.

Die Deputation vertritt andererseits aber die Auffassung, daß der vorgeschlagene Wortlaut der Gesetzesnovelle nicht ausreicht, die politisch erwünschte Erweiterung der Möglichkeiten von Anschluß- und Benutzungszwang in der gebotenen Abgrenzung rechtlich unzweifelhaft zu umschreiben. Auch möchte die Deputation die Novellierung des Rechtsetzungsgesetzes nicht auf eine Ergänzung durch

den Fall der Fernwärmeversorgung beschränkt wissen, sondern empfiehlt weitere Änderungen, die aus Rechts- und Zweckmäßigkeitsgründen geboten erscheinen. Sie schlägt deshalb vor, den anliegenden Gesetzentwurf zu beschließen und verweist wegen der Einzelheiten auf die nachfolgenden Ausführungen:

1. Die fortschreitende Umweltbelastung erfordert anerkanntermaßen besondere Anstrengungen zur Verringerung der Belastung der Luft. In Verdichtungsräumen wie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven hat die derzeitige Struktur der Wärmeversorgung der privaten Haushalte, der Wirtschaft und der Industrie einen erheblichen Anteil an dieser umweltschädigenden Belastung der Luft (vgl. z. B. Holtzmann in DÖV 1964, S. 449). Nach den Ergebnissen von Immissionsmessungen können der Verzicht auf Einzelfeuerungsanlagen und der Anschluß von Wohnungen und Betrieben an Fernheizungsanlagen einen wesentlichen Beitrag zur Reinerhaltung der Luft leisten. In der Stadt Bremen beruhen beispielsweise während der Heizperiode etwa 30 v. H. der Schwefeldioxyd-Belastung der Luft auf Hausbrand und der Immissionsgrenzwert von derzeit 0,7 mg/qm Luft wird in Teilbereichen der Stadt bereits zeitweise erreicht. Fernheizungsanlagen benötigen im Verhältnis zu anderenfalls erforderlichen Einzelfeuerungsanlagen erheblich weniger Brennstoff, verbrennen diesen intensiver und mit geringerer Schadstoffbelastung der Luft, und sie sind in bezug auf Immissionen leichter und wirkungsvoller zu überwachen. Bisherige Aktivitäten in bezug auf den Anschluß einer größeren Zahl von Gebäuden und Betrieben an Fernheizungsanlagen haben sich auf Neubaugebiete beschränkt, in denen die Bauträger Fernheizungseinrichtungen auf privatrechtlicher Grundlage in eigener Regie oder in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken eingerichtet haben. Es läßt sich nicht ausschließen, daß auf lange Sicht privatrechtliche Regelungen nicht mehr ausreichen werden. Namentlich dann, wenn — wie z. B. in Sanierungsgebieten oder in besonders gefährdeten Stadtteilen — der Gebäudebestand nicht in einer Hand liegt, wird der gebotene Anschluß an Fernwärmeleitungen u. U. nur mit Hilfe des kommunalrechtlich bewährten Instituts des Anschluß- und Benutzungszwanges erreicht werden können. Schon jetzt könnten die Stadtgemeinden in erforderlichen Fällen den Anschluß- und Benutzungszwang ortsgesetzlich vorsehen, wenn Fernwärmeeinrichtungen dem Begriff der „ähnliche der Volksgesundheit dienenden Einrichtungen" (vgl. § 1 Abs. 1 des Rechtsetzungsgesetzes) zu subsumieren wären. Hierüber besteht im Schrifttum aber keine Klarheit. Die Frage wird noch dadurch kompliziert, daß neuerdings der Anschluß an Fernwärmeleitungen nicht nur aus Gründen des Immissionsschutzes, sondern auch mit dem Ziel einer sparsameren und besseren Verwendung der nicht beliebig vermehrbaren Rohstoffe gefordert wird, was letzten Endes ebenfalls im öffentlichen Interesse, also im Interesse des Gemeinwohls liegt.

Aus diesem Grund empfiehlt sich eine gesetzliche Klarstellung, wie sie inzwischen auch in den Gemeindeordnungen der Mehrzahl der Bundesländer erfolgt ist.

2. Die Ergänzung des Rechtsetzungsgesetzes um die „Versorgung mit Fernwärme" macht wegen des Erfordernisses von Sonderregelungen für solche Einrichtungen eine andere Gliederung des § 1 notwendig. So empfiehlt sich, die bisherigen Absätze 1 und 2 zusammenzufassen, denn sie enthalten die allgemeinen Grundsätze für die Einführung von Anschluß- und Benutzungszwang. Die Besonderheiten für den Anschluß- und Benutzungszwang in bezug auf Fernwärme können dadurch unter Bezugnahme auf den neuen Absatz 1 in Absatz 2 geregelt werden (siehe Ausführungen unter Nr. 4).

3. Die Deputation schlägt in diesem Zusammenhang in Anlehnung an eine Neufassung des § 6 der Niedersächsischen Gemeindeordnung eine Klarstellung des gesetzgeberischen Willens hinsichtlich der Feststellung des „öffentlichen Bedürfnisses" für die Einführung von Anschluß- und Benutzungszwang vor. Derzeit ist umstritten, ob mit den Worten „bei öffentlichem Bedürfnis" ein verwaltungsrechtlich voll nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff (so OVG Bremen 12. 12. 1967 — I S 5/67 —, OVG Lüneburg 13. 12. 1968 — OVGE Band 25 S. 375) oder ein nur auf Ermessensmißbrauch hin richterlich überprüfbarer Hinweis für die Ausübung des Ermessens des kommunalen Ortsgesetzgebers (so OVG Münster 5. 11. 1958 — OVGE Band 14 S. 170 — sowie 1. 8. 1962 in DVBl. 1963 S. 66) gemeint ist. In einem immer stärkeren Maße hängt die Schaffung von Einrichtungen, die der Volksgesundheit oder sonst dem öffentlichen Wohl dienen, von langfristigen Planungen über die zukünftige Entwicklung des kommunalen Trägers ab, so daß die Frage, ob für die jeweilige Einrichtung ein öffentliches Bedürfnis vorliegt, nicht mehr immer eindeutig nach feststehenden

Maßstäben beantwortet werden kann; es ist vielmehr erforderlich, hier den kommunalen Aufgabenträgern aufgrund der örtlichen Gegebenheiten einen Ermessensspielraum einzuräumen, der sich aus ihrer Gestaltungsfreiheit für Planungen über ihre weitere Entwicklung ergibt. Dementsprechend sieht die von der Deputation vorgeschlagene Fassung des Gesetzentwurfs vor, daß es entscheidend auf die Feststellung des öffentlichen Bedürfnisses durch die Gemeinde ankommt. Damit soll klargestellt werden, daß die Entscheidung des Ortsgesetzgebers nicht die Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs, sondern eine Maßnahme der Rechtspolitik und der Ausübung des gesetzgeberischen Ermessens darstellt.

Der gerichtlichen Uberprüfung im Streitfalle soll deshalb nur die Frage unterliegen, ob der Ortsgesetzgeber bei dieser Feststellung seine aus der Planungshoheit entspringende Gestaltungsfreiheit überschritten hat. Das wird durch die Umstellung des Wortlauts von Abs. 1 Satz 1 („wenn sie ein öffentliches Bedürfnis dafür feststellen") erreicht.

4. Der vorgeschlagene neue Abs. 2 in § 1 faßt die erforderlichen Regelungen für Fernwärmeversorgungseinrichtungen systematisch zusammen. Danach gelten zunächst die Grundsätze des Abs. 1, wie die Feststellung des öffentlichen Bedürfnisses für die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges durch den kommunalen Ortsgesetzgeber, die Möglichkeit der örtlichen und persönlichen Beschränkung des Zwanges und die Zulassung von Ausnahmen. Da nach der Rechtsprechung das Vorhandensein eigener einwandfreier Anlagen oder das Vorliegen von Verhältnissen, die in einer größeren Anzahl von Fällen gegeben sind, grundsätzlich nicht ausreicht, um Ausnahmen vom Anschluß- oder Benutzungszwang aufgrund einer Regelung, wie sie Abs. 1 Satz 2 darstellt, zu rechtfertigen, muß Abs. 2 solche Fälle von Ausnahmemöglichkeiten ausdrücklich vorsehen, wenn sie zulässig sein sollen. Die Deputation hält solche Ausnahmemöglichkeiten bei Versorgungseinrichtungen für Fernwärme und Energiearten für Heizzwecke für zweckmäßig und vertretbar, weil sie mit der Zielsetzung eines Anschlußzwanges für Fernwärme und Energiearten verträglich sind. Aus dem gleichen Grunde ist in Anlehnung an § 31 Abs. 2 BBauG die Möglichkeit der Ausnahmeregelung zur Vermeidung offenbar nicht beabsichtigter Härtefälle aufgenommen worden.

Nach der vorgeschlagenen Regelung des Abs. 2 kann der Ortsgesetzgeber die Ausnahmefälle, u. a. auch Übergangsfristen, selbst allgemein regeln oder für den Einzelfall Ausnahmemöglichkeiten vorhalten. Dem Ortsgesetzgeber bleibt danach auch überlassen, Bestimmungen darüber zu treffen, welche Wärmeversorgungseinrichtungen nicht als immissionsarm im Sinne des Gesetzes anzusehen sind. Der Entwurf geht davon aus, daß bei der Abgrenzung, welche Wärmeversorgungseinrichtungen als immissionsarm anerkannt werden können, die Begriffsbestimmung der Immission in § 3 Abs. 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721) maßgeblich ist, wonach Immissionen „auf Menschen sowie Tiere, Pflanzen oder andere Sachen einwirkende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen sind".

In der Regel werden als nicht immissionsarm Kohle-, Koks-, Holz- und Ölheizungsanlagen angesehen werden müssen.

5. Dem Anliegen des Entwurfes, den Gemeinden die erforderlichen Maßnahmen bereitzustellen, um einerseits Gefahren, Belästigungen oder sonstige Nachteile durch Luftverunreinigungen zu vermeiden, andererseits erforderliche Beiträge zur sparsameren Verwendung nicht vermehrbarer Rohstoffe zu leisten, kann nach Ansicht der Deputation in bezug auf Heizeinrichtungen nicht allein durch einen Anschluß- und Benutzungszwang an Fernwärmeeinrichtungen gerecht werden. Die Entwicklung auf dem Gebiete der Wärme- und Energieversorgung könnte nämlich auch ein öffentliches Bedürfnis dafür hervorrufen, daß für Heizzwecke nur bestimmte Energiearten verwendet werden. Zu denken wäre beispielsweise an Fälle, in denen aus technischen, planerischen oder finanziellen Gründen ein Anschluß an Fernwärmeleitungen nicht möglich oder vertretbar ist. Der Entwurf sieht deshalb auch die Möglichkeit eines Anschluß- und Benutzungszwanges für Versorgungseinrichtungen vor, die der Lieferung bestimmter Energiearten für Heizzwecke dienen (z. B. Erdgasleitungen für Gasheizungen, Stromleitungen für Elektrospeicherheizungen).

6. Die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen haben die Ermächtigung der Gemeinden, Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärmeversorgung vorzuschreiben, auf Grundstücke, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, und

auf Sanierungsgebiete beschränkt. Die Deputation schließt sich der unbeschränkten Regelung in den übrigen Bundesländern an. Sie ist der Auffassung, daß durchaus auch für Gebiete mit unveränderter Bebauung ein öffentliches Bedürfnis für einen Anschluß- und Benutzungszwang entstehen kann, namentlich dann, wenn es sich um Kerngebiete mit älterer Bebauung und immissionsstarken Heizsystemen handelt. Da nach herrschender Rechtsauffassung für den Erlaß eines Ortsgesetzes über den Anschluß- und Benutzungszwang Voraussetzung ist, daß die Gemeinde auch tatsächlich in der Lage und willens ist, die erforderlichen Einrichtungen und Leistungen zur Verfügung zu stellen, und in Altbaugebieten derartige Einrichtungen nur unter außerordentlich hohen finanziellen Aufwendungen geschaffen werden können, werden die beiden bremischen Gemeinden von der neuen Ermächtigung voraussichtlich ohnehin zunächst für Sanierungsgebiete und Gebiete, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, Gebrauch machen.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

§ 1 des Gesetzes über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden vom 16. Juni 1964 (Brem.GBl. S. 59 — 2012-a-1) erhält folgende Fassung:

§ 1

Anschluß- und Benutzungszwang

(1) Die Gemeinden können für die Grundstücke ihres Gebietes den Anschluß an Wasserleitung, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr, Straßenreinigung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen (Anschlußzwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen, der öffentlichen Begräbnisplätze, Bestattungseinrichtungen und Schlachthöfe (Benutzungszwang) durch Ortsgesetz vorschreiben, wenn sie ein öffentliches Bedürfnis dafür feststellen. Das Ortsgesetz kann Ausnahmen vom Anschluß- und Benutzungszwang zulassen. Es kann den Zwang auch auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend für den Anschluß von Grundstücken an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme oder bestimmten Energiearten für Heizungszwecke und für die Benutzung dieser Einrichtungen. Von dem Anschluß- und Benutzungszwang können Ausnahmen auch für den Fall zugelassen werden, daß bereits immissionsarme Wärmeversorgungseinrichtungen betrieben werden oder wenn der Anschluß- und Benutzungszwang zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Druck: Bremer Nachrichten GmbH & Co.