



Deutsches Institut
für Urbanistik

Projektbericht

Prof. Dr. Carsten Kühl, Dr. Henrik Scheller

„Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz“

Machbarkeitsstudie



Prof. Dr. Carsten Kühl
Dr. Henrik Scheller

„Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz“

Machbarkeitsstudie



Impressum

Auftragnehmer:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001-0 difu@difu.de <https://difu.de/>

Autorinnen und Autoren:

Prof. Dr. Carsten Kühl, Difu, Berlin
Dr. Henrik Scheller, Difu, Berlin

Im Auftrag von:

Klima-Allianz Deutschland e.V.
Invalidenstr. 35
10115 Berlin

Kontakt:

Franziska Orgies, Referentin kommunaler Klimaschutz und Gebäude,
+49 30 780 899 526 franziska.orgies@klima-allianz.de



Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhalt

Executive Summary	5
Einleitung: Anlass und Ziel der Studie	7
1. Historische, verfassungsrechtliche und politökonomische Grundlagen der Gemeinschaftsaufgaben	10
1.1 Kurzzabriss zur historischen Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben	10
1.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinschaftsaufgaben und einfachgesetzliche Ausformung	11
1.3 Kritik an den Mischfinanzierungen des Grundgesetzes	13
2. Historische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Umsatz-steuerverteilung	15
2.1 Kurzzabriss zur historischen, verfassungsrechtlichen und fiskalischen Entwicklung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen	15
2.2 Ableitungen für eine mögliche Umsatzsteuerverteilung	18
3. Gemeinschaftsaufgabe versus Umsatzsteuerverteilung	19
3.1 Kriteriengestützte Prüfung	19
3.2 Zwischenfazit	23
4. Ausgestaltungsoptionen einer Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“	24
4.1 Ansätze für eine verfassungsrechtliche Verankerung und einfachgesetzliche Ausgestaltung	25
4.2 Inhaltliche Konkretisierung und Förderschwerpunkte	27
4.2.1 Förderung klimaschutzbezogener Strategien, Potenzialanalysen und Monitoringsysteme in Kommunen	27
4.2.2 Förderung politisch vordefinierter Klimaschutzmaßnahmen	29
4.2.3 Wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen	30
4.2.4 Zwischenfazit	31
4.3 Ableitungen zum finanziellen Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe	31
4.4 Ansätze zur administrativen Steuerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe	33
5. Fazit und Ausblick	34
6. Anhang: Katalog möglicher investiver Klimaschutzmaßnahmen	36
7. Literatur	39
8. Autoren	43

Tabelle

Tab. 1: Verteilung des Umsatzsteuergesamtaufkommens (Rundungsdifferenzen)	16
---	----

Executive Summary

Für die Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen nehmen die Kommunen eine Schlüsselrolle ein, es fehlt aber an Geld und Personal. Die Frage, mit welchen Finanzierungsinstrumenten diese beiden Aufgaben auf kommunaler Ebene trotzdem auf eine verlässliche und langfristige Basis gestellt werden können, steht schon seit einiger Zeit im Raum. Seit der Föderalismusreform von 2006 darf der Bund den Kommunen gemäß Art. 84 Abs. 1 GG keine neuen Aufgaben mehr übertragen („Aufgabenübertragungsverbot“). Die Finanzierungspflicht liegt dann bei den Ländern („Konnexitätsprinzip“). Eine direkte Finanzierung durch den Bund ist nicht zulässig. Die Finanzierung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erfolgt deshalb meist zeitlich befristet über diverser Förderprogramme von Bund, Ländern und EU. Auf der Basis von makroökonomischen Schätzungen wird prognostiziert, dass ein Drittel der notwendigen gesamtgesellschaftlichen Investitionen und sogar 55% der Bauinvestitionen von den Kommunen getätigt werden müssen. Auf kommunaler Ebene müssen jährlich rund 5,8 Mrd. Euro investiert werden, um die Klimaziele zu erreichen.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie diskutiert die Vor- und Nachteile zweier möglicher Finanzierungsalternativen für den Klimaschutz in Kommunen einschließlich ihrer praktischen Anwendungsmöglichkeiten: die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe und eine mögliche Umverteilung der Umsatzsteuereinnahmen zugunsten der Kommunen. Gemeinschaftsaufgaben, wie sie im Grundgesetz verankert sind, zeichnen sich dabei generell durch eine geteilte bzw. gemischte Finanzierung bestimmter staatlicher Aufgaben aus, an der Bund, Länder und Kommunen mit je unterschiedlichen Anteilen beteiligt sind. Die Verteilung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern hingegen wird als sog. „Deckungsquotenverfahren“ bezeichnet und ist in der Verfassung verankert (Art. 106 Abs. 3 GG). Es fungiert als Bindeglied zwischen dem Steuerverteilungssystem und dem Bund-Länder-Finanzausgleich. Bund und Länder haben danach „im Rahmen ihrer laufenden Einnahmen (...) gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“.

Im Kern fokussiert die Abwägung Gemeinschaftsaufgabe versus Umsatzsteuerverteilung die Frage, wie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabenkompetenzen von Bund und Ländern am effizientesten den Kommunen zugewiesen werden können und dabei gleichzeitig einen möglichst hohen Wirkungsgrad im Sinne einer Reduktion von Treibhausgasen erzielen.

Die Analyse und Diskussion der beiden hier untersuchten Reformansätze zeigt, dass sowohl eine mögliche Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ als auch eine mögliche Umverteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Kommunen je eigene Vor- und Nachteile haben. Mit Blick auf die dringlich zu erzielenden Wirkungen im Bereich Klimaschutz auf kommunaler Ebene dürfte jedoch dem Ansatz einer neu zu institutionalisierenden Gemeinschaftsaufgabe der Vorrang einzuräumen sein – selbst, wenn die politischen Hürden für die verfassungsrechtliche Verankerung eines solchen Instituts zunächst höher als bei einer einfachgesetzlich herbeizuführenden Neujustierung der Umsatzsteueranteile von Bund, Ländern und Kommunen wären. Zwar würde eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer die Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen schonen. Gleichzeitig wäre mit diesem Transferkanal eine Wirkungsprüfung kaum möglich, da eine Pflicht zum Verwendungsnachweis der Kommunen in diesem Fall formal nicht besteht. Darüber hinaus eröffnet die Gemeinschaftsaufgabe – anders als die Umsatzsteuerverteilung – die Möglichkeit, die Mittel so zu allozieren, dass sie die größtmöglichen ökologischen Wirkungen entfalten.

Wenn ein politischer Konsens für eine effizientere Klimaschutzpolitik der Kommunen besteht, sollte auch die notwendige Zweidrittelmehrheit für die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe kein Ausschlusskriterium mehr sein. Die Gemeinschaftsaufgabe bietet die notwendige Flexibilität, die man für eine ökonomisch und ökologisch effiziente Ausgestaltung – auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen – benötigt. Koordinierungsausschuss und Koordinierungsrahmen, die mit einer neu zu institutionalisierenden Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ einzurichten wären, mögen schwerfällig und bürokratisch erscheinen. Sie sind aber andererseits die Voraussetzung dafür, dass die Förderbedingungen flexibel und effizient ausgestaltet werden. Schließlich ermöglicht diese Struktur, dass die Kommunen als letztlich ausführende Gebietskörperschaften in die Entscheidungsprozesse – beispielsweise durch ihre Verbandsvertretungen – einbezogen werden.

Auf eine aufwändige und indikatorengestützte Definition einer Fördergebietskulisse sollte dabei bei einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ verzichtet werden. Vielmehr scheint es mit Blick auf das übergeordnete Ziel des Klimaschutzes – die notwendige Reduktion von Treibhausgasemissionen – folgerichtiger, auf entsprechende Wirkungen bzw. Wirkungspotenziale als zentralem Kriterium für die Bewilligung von Fördermaßnahmen abzustellen. Dies setzt die Definition einheitlicher Bilanzierungsstandards und entsprechender Monitoringverfahren voraus. Deshalb werden in der vorliegenden Machbarkeitsstudie drei mögliche Ansätze zur konkreten politischen Ausgestaltung der Förderschwerpunkte einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ diskutiert, die auch kombinierbar wären: (1.) die Förderung klimaschutzbezogener Strategien, Potenzialanalysen und Monitoringsysteme in Kommunen, (2.) die Förderung politisch vordefinierter Klimaschutzmaßnahmen und (3.) die wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen. Für finanzschwache Kommunen sollten die Hemmschwellen für eine Mittelbeantragung im Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe möglichst niedrig sein. Dies spricht für einen niedrigen Kofinanzierungsanteil dieser Kommunen – wie beispielsweise auch in anderen Förderprogrammen – von maximal 10 Prozent.

Einleitung: Anlass und Ziel der Studie

Klimaschutz und Klimaanpassung zählen zum Kanon der freiwilligen Aufgaben der Kommunen. Die Frage, mit welchen Finanzierungsinstrumenten diese beiden Aufgaben auf kommunaler Ebene trotzdem auf eine verlässliche und langfristige Basis gestellt werden können, steht schon seit einiger Zeit im Raum. Denn Kommunen kommt beim Klimaschutz und der Reduktion klimaschädlicher Treibhausgase ebenso wie bei der Klimaanpassung eine zentrale Rolle zu. Oft sind sie dafür jedoch weder personell noch finanziell hinreichend ausgestattet. Seit der Föderalismusreform von 2006 darf der Bund den Kommunen gemäß Art. 84 Abs. 1 GG keine neuen Aufgaben mehr übertragen („Aufgabenübertragungsverbot“). Dies kann nur durch Landesgesetze erfolgen. Wenn die Länder ihren Gemeinden jedoch neue Aufgaben übertragen, müssen sie gemäß dem in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsprinzip auch eine auskömmliche Finanzausstattung sicherstellen. Eine direkte Finanzierung durch den Bund ist nicht zulässig, da aufgrund des zweistufigen Staatsaufbaus in der Bundesrepublik keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen bestehen dürfen.¹ Die Finanzierung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erfolgt deshalb meist in Form zeitlich befristeter Projekte im Rahmen diverser Förderprogramme von Bund, Ländern und EU. Auf diese Weise werden die Potenziale zur Eindämmung des Klimawandels auf kommunaler Ebene bisher nicht hinreichend ausgeschöpft und der notwendige Beitrag von Städten, Landkreisen und Gemeinden zur Erreichung des Klimaneutralitätsziels bis zum Jahr 2045 nur unzureichend ermöglicht.

Dabei hat sich das Ausmaß und die immer kürzere Sequenz an Schadensereignissen, die inzwischen selbst in Mitteleuropa und der Bundesrepublik durch den Klimawandel verursacht werden, in den letzten Jahren derart erhöht, dass der politische Handlungsdruck massiv gestiegen ist (Scheller & Raffer, 2022). So verweisen unzählige Studien darauf hin, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur aufgrund anthropogener Treibhausgasemissionen derzeit die größte Gefahr für die Stabilität fragiler Ökosysteme einschließlich der sozialen Gemeinschaften darstellt. Bis zum Jahr 2017 äußerte sich der von Menschen gemachte Klimawandel in einem Temperaturanstieg von rund einem Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Niveau (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2023; IPCC, 2018, 2022). Inzwischen bestätigen jedoch verschiedene Studien, dass sich der Klimawandel deutlich schneller vollzieht, als noch vor wenigen Jahren gedacht. Da damit die Überschreitung der 1,5-Grad-Grenze innerhalb der kommenden Jahre immer wahrscheinlicher wird, droht auch das Umschlagen unumkehrbarer „tipping points“ mit drastischen Negativfolgen für Natur und Mensch (Forster et al., 2023; Lamboll et al., 2023; Masson-Delmotte et al., 2018; McKay et al., 2022). Für die Bevölkerung gehen damit verschiedene Risiken einher. Diese reichen von Risiken für die Gesundheit und die Lebensmittelsicherheit über Risiken für die Wasserversorgung bis hin zum Wirtschaftswachstum. Das wachsende Bewusstsein der Bevölkerung sowie die immer deutlicher sichtbar werdenden Schäden an der Biosphäre haben den Umwelt- und Klimaschutz mittlerweile als essentiellen Teil eines allgemeinen Nachhaltigkeitsverständnisses etabliert (Fiorino, 2010). Klimaschutz ist damit zu einem wesentlichen Aufgabenfeld der Politik auf allen staatlichen Ebenen avanciert (Duit et al., 2016). Angesichts der Zunahme von Extremwetterereignissen wird auch die Anpassung an den Klimawandel immer wichtiger (Araos et al., 2016). Die mit dem Krieg in der Ukraine ausgelöste Debatte über Fragen der Energiesicherheit in Europa unterstreicht die Dringlichkeit von Fragen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung dabei nur ein weiteres Mal.

Die Notwendigkeit einer inter- bzw. supranationalen Klimapolitik ist dabei kaum noch umstritten – zumal in vielen öffentlichen Debatten auf die globale Dimension des Klimawandels verwiesen wird, die auch nur mit einem internationalen Rechtsrahmen und entsprechenden Governance-Regimen sowie makroökonomischer Steuerung zu adressieren sei (Franzius 2022). Inzwischen sprechen allerdings zahlreiche Gründe dafür, dass auch Kommunen eine wesentliche Rolle bei Fragen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung spielen sollten. So sind urbane Räume beispielsweise für mehr als 70 Prozent des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich (Otto et al., 2021; Rosenzweig et al., 2010). Gleichzeitig be-

¹ Eine Ausnahme bilden Zuwendungen. So darf der Bund gemäß § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen)“ veranschlagen, „wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“. So werden beispielsweise viele kommunale Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) – und hier insbesondere der Kommunalrichtlinie – im Wege von Zuwendung gefördert.

finden sich Städte häufig an Flüssen oder an der Küste bzw. sind dicht bebaut und daher bei Extremwetterereignissen wie Starkregen, Flut oder Hitze besonders vulnerabel. Schließlich kennen Kommunalverwaltungen und politische Akteure auf der lokalen Ebene sowohl die örtlichen Infrastrukturen als auch die Bedarfe und Bedürfnisse der Bevölkerung besonders gut und sollten darum in der Lage sein, die notwendigen Transformationserfordernisse zu moderieren (Evans et al., 2006). In Deutschland haben sich inzwischen viele Kommunen auf den Weg gemacht: Dabei bilden Klimaschutzkonzepte, Klimanotstandsbeschlüsse und entsprechende Haushaltsansätze (als Teil von Nachhaltigkeitshaushalten) den Rahmen für die Umsetzung diverser Maßnahmen vor Ort. Auch Bund und Länder unterstützen die Klimaaktivitäten von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit einer Vielzahl an Programmen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im November 2023 das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für nichtig erklärt hat, mit dem der Bund 60 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie aus dem Kernhaushalt 2021 in die Rücklage des Energie- und Klimafonds (EKF) – heute Klima- und Transformationsfonds (KTF) – überführt hatte, ist die Finanzierung einer Vielzahl bereits geplanter und budgetierter Klimaschutzmaßnahmen gefährdet und neu zu organisieren (BT-Drucksache 20/300 vom 13.12.2021).

Trotz der offenkundigen Handlungsnotwendigkeiten, die der Klimawandel erzeugt, ist es in den vergangenen Jahren politisch nicht gelungen, Klimaschutz und Klimaanpassung in den Bestand der kommunalen Pflichtaufgaben zu überführen (stellvertretend: Raffer & Scheller, 2021; Scheller & Raffer, 2022; Verheyen & Hölzen, 2022). Seit Jahren ist diese Frage sowohl politisch als auch verfassungsrechtlich umstritten (stellvertretend: Rat für nachhaltige Entwicklung & Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina, 2021). In der Vergangenheit wurde eine breitere politische Debatte über diese Frage vermieden – zu komplex und aufwändig schienen die damit verbundenen Regelungsbedarfe, die in einem kooperativen Mehrebenensystem wie der Bundesrepublik mit hohen Konsensbedarfen nicht trivial zu lösen sind. Denn neben fachlichen Fragen zu den erreichbaren Wirkungsgraden, die sich mit spezifischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in einer Vielzahl an einzelnen Kommunen als Antwort auf ein globales Krisenphänomen erzielen lassen, müssten dazu auch verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Zuständigkeiten sowie finanz-föderale Verteilungsfragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen grundlegend neu austariert werden. Denn Aufgabenverschiebungen bzw. -neuzuweisungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen verlangen stets auch eine Neujustierung der Finanzverteilung zwischen den Ebenen. Zudem wäre zuvor eine grundlegende Güterabwägung zwischen der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und der entsprechenden Freiwilligkeit dieser Aufgabe einerseits und der Dringlichkeit der Handlungsbedarfe andererseits erforderlich. Dabei sind viele Kommunen bereits schon seit geraumer Zeit in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung aktiv. Jenseits der Diskussion, auf welcher Ebene die Zuständigkeiten für diese beiden Handlungsfelder angesiedelt sein sollten, mangelt es mithin nicht an politischer Bereitschaft der Kommunen als vielmehr an unzureichenden finanziellen und personellen Ressourcen.

Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 dennoch zu erreichen, dürfen Handlungspotenziale – insbesondere auch in kleinen und mittleren Kommunen – nicht ungenutzt bleiben. Gleichzeitig lässt sich eine derartige Transformation nicht mehr alleine mit einer Unzahl an Förderprogrammen von Bund und Ländern administrieren (Deutscher Städtetag [DST], 2023). Um die erforderlichen finanziellen Ressourcen möglichst rasch und effizient „auf die Straße“ zu bringen, braucht es einen Mix an Policies sowie geeignete Transferkanäle zwischen den föderalen Ebenen, mit denen sich jeweils kurz-, mittel- und langfristig entsprechende Maßnahmen realisieren lassen. Auch die Frage einer Mobilisierung von privatem Kapital über die Finanzmärkte wird dazu angesichts des Ausmaßes der Transformationsherausforderungen immer virulenter. Dazu zählt jedoch auch ein verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich formuliertes Finanzierungsbekenntnis zugunsten von Klimaschutz und Klimaanpassung – auch in den Kommunen (DST, 2023, 2021). Die hier aufgeworfene Frage nach möglichen Finanzierungsansätzen für den Klimaschutz in Kommunen will mithin einen Beitrag dazu leisten, längst überfällige politische Klärungs- und Verständigungsprozesse in Gang zu setzen, die oft noch immer allzu leicht mit Verweis auf die nur schwer zu bestimmenden Kausal- und Wechselwirkungen des vielschichtigen Phänomens „Klimawandel“ vermieden werden.

Das zentrale Argument der vorliegenden Machbarkeitsstudie hebt darauf ab, dass Bund, Länder und Kommunen mit einer neuen möglichen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz gehalten wären, ihre politisch-administrativen Steuerungsbemühungen zu diesem Thema stärker zu fokussieren und zu bündeln. So müssten beispielsweise vor Ort – noch stärker als bisher – fachübergreifend konkrete Planungen dazu

vorgenommen werden, in welchem Umfang künftig Finanzmittel erforderlich sind sowie effizient und priorisiert einzusetzen wären, um z. B. in den Kommunen eigene Klimaneutralitätsziele in einem politisch festzusetzenden Zeitraum zu erreichen. Die Ermittlung dieser künftigen Bedarfe wäre aber auch wiederum für die Abschätzung der Mittelgesamtbearbeitung und ihre Verteilung im föderalen Mehrebenensystem von zentraler Bedeutung, um eine Abkehr von der bisherigen Input-Logik föderaler Klimaschutzaktivitäten einzuleiten, die nur allzu oft erratisch nach Haushalts- und Förderprogrammfrage ohne hinreichendes Wirkungsmonitoring erfolgt (Bundesrechnungshof, 2022, 2023a, 2023b; Geschäftsstelle Expertenrat für Klimafragen [ERK], 2022). So bleibt das Wissen über Outcomes und Impacts kommunaler Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen mit Blick auf ihren gesamtstaatlichen Beitrag oft nur rudimentär (Peters et al., 2023). Im Verbund mit erheblichen Defiziten in der statistischen Erhebung entsprechender Wirkungen können bestehende Steuerungspotenziale im Klimaschutz und der Klimaanpassung deshalb nicht voll genutzt werden.

Eine effektive lokale Klimasteuerung auf kommunaler Ebene wird allerdings nur dann möglich sein, wenn dafür auch die notwendigen finanziellen Ressourcen von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt werden (DST, 2021). Vor diesem Hintergrund legt das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der Klima-Allianz Deutschland e. V. die vorliegende Machbarkeitsstudie vor, in der vor allem zwei mögliche Finanzierungsalternativen für den Klimaschutz in Kommunen in ihren praktischen Anwendungsmöglichkeiten analysiert und in ihren Vor- und Nachteilen diskutiert werden: die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe und eine mögliche Umverteilung der Umsatzsteuereinnahmen zugunsten der Kommunen. Diese Diskussion muss in einem größeren Kontext verortet werden, der in der vorliegenden Studie immer nur wieder punktuell angerissen werden kann. Dazu zählen u. a. die sehr grundlegenden Fragen nach den klimapolitischen Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten, den (ordnungspolitischen) Instrumenten sowie den Zeithorizonten, in denen die öffentliche Hand handeln sollte, um Klimaschutzmaßnahmen effizient und effektiv mit Blick auf die Eindämmung der inzwischen zeitkritischen Negativentwicklungen der Klimakrise voranzutreiben. Dies muss auch im Lichte der beiden einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz des Bundes vom 24. März 2021 (BVerfGE 157, 30-177) sowie zum Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) erfolgen, die hier jedoch nur am Rande gewürdigt werden können. Dabei geht es ebenso wie bei derzeit diskutierten Modellvorschlägen, wie der Einrichtung eines Zukunfts- bzw. Transformationsfonds zur Mobilisierung von öffentlichem und privatem Kapital, der grundgesetzlichen Verankerung eines neuen Sondervermögens und der Gründung von Infrastrukturgesellschaften (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [BMWK], 2023) oder einer Reform der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse (Dullien et al., 2024; Krahe et al., 2021; Krebs, 2024), darum, wie die notwendigen finanziellen Mittel für Klimaschutz und Klimaanpassung generiert werden können.

Bei der Frage Gemeinschaftsaufgabe versus Umsatzsteuerverteilung geht es darum, wie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabenkompetenz am effizientesten den Kommunen zugewiesen werden können. Mit Blick auf anstehende Diskussionen will die vorliegende Machbarkeitsstudie deshalb diese beiden Optionen fokussieren, um einen Beitrag zur Fundierung der Debatte möglicher Finanzierungsalternativen zu leisten. Die Studie knüpft dabei an Vorarbeiten der Klima-Allianz Deutschland an, die im Oktober 2022 das Gutachten „Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements“ durch Roda Verheyen und Katharina Hölzen hat erarbeiten lassen. Auch die vorliegende Machbarkeitsstudie beschränkt sich auf Finanzierungsfragen des kommunalen Klimaschutzes – wohl wissend, dass Fragen der Klimaanpassung in den Städten und Gemeinden ebenfalls immer dringlicher werden. Da jedoch die Anpassungsnotwendigkeiten an den Klimawandel oft noch deutlich stärker als der Klimaschutz regionalen und kommunalen Gegebenheiten unterliegen, aus den auch in finanzieller Hinsicht ganz unterschiedliche Betroffenheiten resultieren, erfolgt hier die entsprechende Fokussierung.

1. Historische, verfassungsrechtliche und politökonomische Grundlagen der Gemeinschaftsaufgaben

Gemeinschaftsaufgaben zeichnen sich durch eine geteilte bzw. gemischte Finanzierung bestimmter staatlicher Aufgaben aus, an der Bund, Länder und Kommunen mit je unterschiedlichen Anteilen beteiligt sind (Hellermann, 2012). Im Folgenden sollen deshalb zunächst die historischen, verfassungsrechtlichen und politökonomischen Grundlagen dargestellt werden, die für die Einführung der Mischfinanzierungstatbestände in das Grundgesetz leitend waren. Dabei soll auch auf die allgemeine Kritik eingegangen werden, die insbesondere an den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen seit ihrem Bestehen artikuliert wird, um daraus Ableitungen für die mögliche Institutionalisierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz zu generieren.

1.1 Kurzzabriss zur historischen Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben

Neben dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern bilden die Mischfinanzierungstatbestände des Grundgesetzes eine zweite tragende Säule der bundesdeutschen Finanzverfassung. Dazu zählen die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a bis e GG, die sog. Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG und die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b bis d GG für investive Zwecke. Die Mischfinanzierungen unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung deutlich von der Intention des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern einschließlich der Umsatzsteuerverteilung. Die klare Trennung dieser unterschiedlichen finanzverfassungsrechtlichen Regelkreisläufe findet auch Ausdruck in der Separierung, die der Gesetzgeber im Grundgesetz vorgenommen hat. Während die Finanzhilfen nach Art. 104b GG auf eine temporäre und konjunkturstabilisierende Unterstützung gerichtet sind, ermöglicht Art. 91a GG eine strukturpolitisch motivierte Mitwirkung des Bundes „bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“. Dabei sind die Gemeinschaftsaufgaben auf eine durchaus längerfristige Mitwirkung angelegt – selbst wenn auch sie auf die Behebung von regionalen Strukturschwächen mittels einer investiven Förderung der gewerblichen Wirtschaft, Landwirtschaft und entsprechender Infrastrukturen gerichtet sind. Die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG hingegen ist auf die „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ zulässig. Sie sind dabei „befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen“. Zudem sind die Finanzhilfen „im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten“ (Art. 104b Abs. 2 GG).

Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass insbesondere dem Instrument der Finanz- bzw. Investitionshilfen insofern keine Dauerkorrektivfunktion zufallen dürfe, als dass die grundlegenden Verteilungswirkungen der primären Steuereinnahme und des Finanzausgleichs permanent verzerrt werden (BVerfGE 39, 96 (107 ff.); Häde, 1996, S. 72; Kesper, 1998, S. 89) – ein Umstand, der bei einer Konzipierung und finanziellen Ausstattung einer möglichen „Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz“ Berücksichtigung finden muss. Faktisch entfalten die Mischfinanzierungstatbestände des Grundgesetzes jedoch trotzdem eine „bedeutsame horizontale Ausgleichswirkung“ (Blankart, 2017; Burmeister et al., 1993, S. 16; Wendt, 2003, S. 92). Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt und in seinem Urteil von 1999 festgestellt:

„Außerhalb dieses Steuerzuweisungs- und Finanzausgleichssystems der Art. 106 und 107 GG entfaltet auch die Bundesfinanzierung von bundesmitbestimmten Länderaufgaben Ausgleichswirkungen“ (BVerfGE 101, 158 (225); BVerfGE 72, 330 (388); aber auch bereits: 1981, S. 238 ff.; Petersen et al., 2001).

Bereits 1992 hatte das Verfassungsgericht darauf verwiesen, dass die Finanzausweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen adäquate Instrumente zur Verringerung bzw. Behebung einer „extremen Haushaltsnotlage“ einzelner Länder darstellen können (BVerfGE 86, 148 (267 f.) sowie bereits: BVerfGE 72, 330 (387 f.)).

Das Instrument der Gemeinschaftsaufgaben wurde – wie auch die anderen Mischfinanzierungen – im Rahmen der Großen Finanzverfassungsreform von 1969 im Grundgesetz verankert. Die politökonomischen Überlegungen, die den Anlass zu dieser Reform gaben, wurden nachhaltig durch die makroökonomischen Überlegungen des Keynesianismus inspiriert (Keynes, 2017). In den 1960er Jahren dominierte in der Wissenschaft das Postulat einer globalen finanz- und haushaltswirtschaftlichen Steuerung einschließlich einer möglichst breiten Abstimmung von Investitionsvorhaben aller staatlichen Ebenen. Den Anlass für diese Ausrichtung der Finanz- und Wirtschaftspolitik gaben die gesamtwirtschaftliche Lage der Bundesrepublik, die erstmalig in der Nachkriegszeit durch rezessive Entwicklungstendenzen geprägt war. Diesem Trend versuchte der Gesetzgeber mit der grundgesetzlichen Institutionalisierung von wirtschafts- und finanzpolitischen Planungs- und Koordinierungsmechanismen zu begegnen. Die dazu erforderliche Kooperation von Bund und Ländern wurde dabei allgemein höher bewertet als der mit den Mischfinanzierungstatbeständen des Grundgesetzes verbundene Eingriff in die haushaltspolitische Autonomie der Länder. Die Bündelung der Investitionstätigkeiten von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und damaligen Investitionshilfen – heute Finanzhilfen – wurde als Alternative zu der zuvor bereits praktizierten „Fonds- und Dotationswirtschaft“ angesehen (Kommission für die Finanzreform, 1966, 14–15).

1.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinschaftsaufgaben und einfachgesetzliche Ausformung

Der Bund ist gemäß Art. 91 a Abs. 1 GG berechtigt, den Ländern zur Erfüllung spezifischer Aufgaben zweckgebundene Finanzaufweisungen zu gewähren. Dies ist unter der Voraussetzung möglich, dass die entsprechenden Aufgaben der Länder „für die Gesamtheit bedeutsam“ und zur „Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ sind. Das Grundgesetz grenzt dazu zwei Förderbereiche ab, zu denen

- „die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie
- „die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zählen“.

Vormals war darüber hinaus auch noch „der Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ förderfähig. Nicht nur die Streichung dieses Fördertatbestandes, sondern auch die Neufassung von Art. 91b GG sowie die Verankerung der weiteren Gemeinschaftsaufgaben Art. 91c bis e GG sind ein Beleg dafür, dass dieser föderale Finanzierungskanal in der Vergangenheit immer wieder Anpassungen unterzogen wurde. Und dies, obwohl es in der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ im Jahr 2003/2004 umfassende Bemühungen gab, die Gemeinschaftsaufgaben weitgehend abzuschaffen. Denn schon seit langem wurde vor allem von einigen Finanzwissenschaftlerinnen und Finanzwissenschaftler immer wieder die Forderung nach einer vollständigen Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben erhoben.

Der originäre Kompetenzbereich und die ausschließliche Aufgabenzuständigkeit der Länder gemäß Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG bleibt von der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben formal unberührt. Denn die Durchführung und administrative Abwicklung der Gemeinschaftsaufgaben ist allein Sache der Länder. Sie allein haben auch potentielle Folgekosten von Förderprojekten zu tragen, deren initiale Anschubfinanzierung vom Bund zu 50 Prozent im Falle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und zu 60 bzw. 70 Prozent im Falle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) übernommen wird. Die inhaltliche Ausformung der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt in einfachen Bundesgesetzen, wie dem GRW-Gesetz oder dem GAK-Gesetz.² Darin werden jeweils die allgemeinen Grundsätze und Fördertatbestände, die Förderungsarten, der gemeinsame Koordinierungsrahmen sowie der Koordinierungsausschuss sowie die Berichtspflichten und die Finanzierung geregelt.

² Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz – GRWG) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2021 (BGBl. I S. 770) sowie Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz – GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231).

Sowohl die GRW als auch die GAK weisen unverkennbar eine strukturpolitische Förderkomponente auf, die „gewerbliche Investitionen, Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie nicht-investive Aktivitäten und weitere Maßnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit einschließlich bestimmter Aspekte der regionalen Daseinsvorsorge“ vorsieht (Koordinierungsrahmen GRW, 2023). So schreibt beispielsweise § 1 Abs. 2 GRWG vor, dass: die Fördermaßnahmen „in Gebieten mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen durchgeführt“ werden sollen, zu denen auch Gebiete zählen können, „die vom Strukturwandel in einer Weise bedroht sind, dass negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang absehbar sind“. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zielt dagegen noch stärker auf die Förderung einer leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft ab, damit diese „auf künftige Anforderungen ausgerichtet“ wird. Auf diese Weise soll „ihre Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Union“ gesichert werden. Zudem soll „die nachhaltige Leistungsfähigkeit ländlicher Gebiete, deren integraler Bestandteil eine umwelt- und ressourcenschonende Land- und Forstwirtschaft ist“, gewährleistet und der Küstenschutz verbessert werden. Antragsberechtigt für eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sind Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft, die ihre Betriebsstätte in vordefinierten Regionen haben und von einer besonderen wirtschaftlichen Strukturchwäche betroffen sind, sowie Kommunen. Antragsteller müssen für die von ihnen beantragte Förderung aus vordefinierten Katalogen an förderfähigen Maßnahmen einen Eigenanteil in Höhe von bis zu 25 Prozent erbringen. Dabei sind Fördermittel, die in Form von Zuschüssen, Darlehen, Zinszuschüssen und Bürgschaften gewährt werden können (§ 5 GRWG und § 3 GAKG), zusätzlich und subsidiär einzusetzen, da sie keine anderen öffentlichen Finanzierungsmittel ersetzen sollen. Eine Kopplung und Kofinanzierung mit Mitteln der Europäischen Strukturfonds ist beispielsweise für Kommunen möglich. Sowohl im Rahmen der Antragstellung als auch im Zuge des Verwendungsnachweises ist aufzuzeigen, dass die eingesetzten Fördermittel geeignet sind, besondere regionalwirtschaftliche Effekte zu erzielen. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht. Die Länder, die sich für die administrative Abwicklung der Förderung verantwortlich zeichnen, sind berechtigt, die Vergabe von Fördermitteln entlang eigener wirtschaftspolitischer Prioritäten vorzunehmen.

Bereits in den vergangenen Jahren hat der Gesetzgeber ökologische Aspekte in der Förderung der beiden Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG explizit gestärkt. So sieht beispielsweise § 2 Abs. 1 GAK vor: „Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung, des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes zu beachten“. Im Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wird seit dem 1. Januar 2023 das Ziel „Transformationsprozesse hin zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft beschleunigen“ (Koordinierungsrahmen GRW, 2023, S. V) explizit genannt. Dazu werden entsprechende Investitionsmöglichkeiten definiert, die unabhängig von der Unternehmensgröße förderfähig sind. Im Rahmen der Ressortforschung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und des Umweltbundesamtes (UBA) haben sich in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Forschungsvorhaben damit befasst, wie Nachhaltigkeitsziele einschließlich der ökologischen Komponente in den Förderprogrammen des Bundes im Allgemeinen und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben im Besonderen perspektivisch weiter stärken und durch entsprechende Indikatoren messbar machen lassen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2020; Interreg Central Europe Project MaGICLandscapes, 2019; Schubert, 2021).

Ein wichtiges Charakteristikum der Gemeinschaftsaufgaben bildet die gemeinsame Planung der finanziellen Mittelvergabe durch den Bund und die Gesamtheit der Länder in sogenannten Planungs- bzw. Koordinierungsausschüssen. So sieht beispielsweise § 5 Abs. 1 des GRWG vor: „Für die Beschlussfassung über den gemeinsamen Koordinierungsrahmen [...] bilden die Bundesregierung und die Landesregierungen einen Koordinierungsausschuss. Ihm gehören der Bundesminister für Wirtschaft und Energie als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und eine Ministerin (Senatorin) jedes Landes an; jedes Mitglied kann sich vertreten lassen. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl aller Länder. Jedes Land hat eine Stimme“. Beschlüsse sind dabei mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder zu treffen.

Die Planungs- bzw. Koordinierungsausschüsse erstellen zur Durchführung der jeweiligen Gemeinschaftsaufgaben einen sog. Koordinierungsrahmen (GRW) bzw. einen Rahmenplan (GAK), mit denen investive Fördervorhaben mit einer Laufzeit von drei Jahren gefördert werden.³ Der gemeinsame Koordinierungsrahmen für die regionale Wirtschaftsförderung umfasst gemäß § 4 Abs. 3 GRWG: „(1.) die Festlegung der Fördergebiete [...] nach einem sachgerechten Bewertungsverfahren, (2.) die förderfähigen Maßnahmen [...], (3.) Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung, (4.) die sachgerechte Verteilung der Bundesmittel auf die Länder, (5.) Regelungen über die Mittelbereitstellung und Rückforderungen zwischen Bund und Ländern, (6.) Berichtswesen, Evaluierung und statistische Auswertungen“. Bereits diese Enumeration verweist auf weitere typische Merkmale der Gemeinschaftsaufgaben. So ist eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nur in den Grenzen einer vordefinierten Fördergebietskulisse möglich. Diese wird in periodischen Abständen auf Basis eines Indikatorenmodells aktualisiert. Die Fördergebietskulisse der GRW basiert beispielsweise auf einer Betrachtung der durch Berufspendlerverflechtungen räumlich abgegrenzten Arbeitsmarktregionen, indem eine Reihung von der struktur- bzw. wirtschaftsschwächsten Arbeitsmarktregion bis hin zur struktur- bzw. wirtschaftsstärksten Arbeitsmarktregion vorgenommen wird. Die eigentliche Bestimmung der Fördergebiete und der daraus resultierenden Verteilung der Fördergebietseinwohner ergibt sich aus einem für jede Region zu ermittelnden Gesamtindikator, der sich aus den Regionalindikatoren „regionale Produktivität“ (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2018); „durchschnittliche Unterbeschäftigtenquote 2017 bis 2019“, „Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen 2017 bis 2040“ und dem „Infrastrukturindikator“ zusammensetzt. Die Einzelindikatoren werden dabei in einem Verhältnis von 37,5% : 37,5% : 17,5% : 7,5% gewichtet. In periodischen Abständen erfolgt eine Anpassung und Aktualisierung des Indikators auf Basis von wissenschaftlichen Evaluationen.

1.3 Kritik an den Mischfinanzierungen des Grundgesetzes

Die Mischfinanzierungen des Grundgesetzes in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen gelten gemeinhin als das „normative Kernstück des kooperativen Föderalismus“ in der Bundesrepublik (Füchsel, 1985, S. 4). Seit ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung stehen sie deshalb in der Kritik. Dabei wird vor allem der Zielerreichungsgrad der Gemeinschaftsaufgaben im Verhältnis zu ihrem administrativen Aufwand hinterfragt – zumal sie aus demokratie- und föderalismustheoretischer Perspektive noch dazu bedenkliche Wirkungen hinsichtlich der Eigenstaatlichkeit der Länder entfalten (Burmeister et al., 1993, S. 11; Koriath, 1997, S. 436 mit weiteren Verweisen). Denn die Finanzierungsverbünde zwischen Bund und Ländern, die die Gemeinschaftsaufgaben begründen, haben die Tendenz zur Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat wesentlich befördert (Scharpf et al., 1976; Scheller & Schmid, 2008). Vor dem Hintergrund der meist negativ beschriebenen Folgen der Politikverflechtung steht die Frage möglicher Reformen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes seit langem auf der politischen Agenda (Scharpf et al., 1976).

Die weit verbreitete Kritik an den Mischfinanzierungen des Grundgesetzes verdeckt allerdings leicht deren finanz- und strukturpolitische Bedeutung für Länder und Kommunen. Die vielfach anzutreffende Forderung nach einer (kompensationslosen) Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben bzw. einer Reduktion der Finanzhilfen des Bundes stellt deshalb eine kaum einlösbare Forderung dar – auch wenn der damit verbundene Abbau von institutionellen Verflechtungsstrukturen zwischen Bund und Ländern unzweifelhaft eine hohe Attraktivität besäße (Bundesministerium der Finanzen [BMF], 1992; Henke & Schuppert, 1993, S. 78; Kesper, 1998, S. 322). Für alle in der Vergangenheit vom Gesetzgeber angestoßenen Versuche zur Reform der Mischfinanzierungen des Grundgesetzes gilt zudem – ähnlich wie für Finanzausgleichsfragen –, dass sie regelmäßig im Sande verlaufen sind oder allenfalls inkrementeller Natur waren. Denn der deutsche Bundesstaat und seine Finanzverfassung zeichnen sich durch systemkonforme und pfadabhängige Weiterentwicklungen aus – auf grundlegende Reformen wurde eher verzichtet.⁴

Die Mischfinanzierungstatbestände des Grundgesetzes stellen in ihrer vertikalen Wirkung einen „Störimpuls“ des in Art. 104a Abs. 1 GG normierten Konnexitätsprinzips dar (Füchsel, 1985, S. 8), wonach Bund

³ Im Falle einer verfassungsrechtlichen Verankerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ wären selbstverständlich auch andere Laufzeiten für entsprechende Förderprojekte denkbar.

⁴ Einziges Beispiel für eine einschneidendere Reform im Bereich der Mischfinanzierung bildet die Abschaffung der Krankenhausfinanzierung im Jahr 1984. Vgl. dazu: Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung vom 28.12.1984 (BGBl. I S. 2126).

und Länder „gesondert die Ausgaben“ tragen, „die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“. Im theoretischen Idealzustand sollten danach Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenbefugnis der einzelnen bundesstaatlichen Ebenen kongruent sein („Prinzip der institutionellen und fiskalischen Äquivalenz“) (Blankart, 2017). Durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, über deren Verwendung zwar in den Planungsausschüssen zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländergesamtheit verhandelt wird, ist es dem Bund möglich, Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung und Prioritätensetzung der Länder zu nehmen (Henke & Schuppert, 1993, S. 69; Rensch, 2000, S. 51). Dabei sind die Länder qua Art. 30 und 70 GG die originären Aufgabenträger („Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“). Die haushalts- und finanzpolitische Autonomie der Länder wird mithin durch Mischfinanzierungsformen im Allgemeinen und die Gemeinschaftsaufgaben im Besonderen beschränkt (Burmeister et al., 1993, S. 93; Kesper, 1998, S. 219; Petersen et al., 2001, S. 19). Da die Länder stets versucht sind, das eigene Budget zu maximieren und in Konkurrenz zu anderen Ländern möglichst hohe Finanzaufweisungen des Bundes zu erhalten, treten sowohl die inhaltliche Projektierung als auch seriöse Kosten-Nutzen-Analysen – gerade auch hinsichtlich der Folgekosten – oftmals in den Hintergrund (Füchsel, 1985, S. 100; Wendt, 2003, S. 22). Die Kofinanzierungspflicht der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben hat zur Folge, dass das verfügbare Finanzvolumen der Länderhaushalte weiter verringert wird. Denn diese sind durch umfangreiche Personal-, Verwaltungs- und Zinsausgaben ohnehin stark gebunden.

Seit jeher stehen die Planungs- bzw. Koordinierungsausschüsse zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben besonders in der Kritik. Diese sind paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundes- und Länderexekutiven sowie der Ministerialbürokratien besetzt. Den Länderparlamenten ist nur noch ein formales Zustimmungsrecht nach Abschluss der Verhandlungen in den Planungsgremien verblieben (Häde, 1996, S. 94; Kesper, 1998, S. 221). Damit werden die Ausschüsse immer wieder als Beispiel für die Entmachtung der Landesparlamente angeführt (Füchsel, 1985, S. 101; Häde, 1996, S. 94; Petersen et al., 2001, S. 20). Unter demokratietheoretischen Aspekten erscheinen daneben die gewisse Intransparenz der Verfahren in den Planungsausschüssen sowie die Kriterien zur Vergabe der vom Bund zur Verfügung gestellten und von den Ländern in einer Art „Windhundverfahren“ verausgabten finanziellen Ressourcen fragwürdig. Zudem wird vielfach die Schwerfälligkeit und Ineffizienz der Planungsverfahren kritisiert (Benz, 1998, S. 574; BMF, 1992, S. 106; Petersen et al., 2001, S. 21). Die Finanzverfassungsreform von 1969 hat im Ergebnis zwar zu einer Multilateralisierung der Planungsverfahren geführt. Dies hatte jedoch gleichzeitig auch eine größere Diffusion der vergebenen Mittel einschließlich einer verminderten Zielgerichtetheit und Effizienz zur Folge (BMF, 1992, S. 107; Henke & Schuppert, 1993, S. 73). Der Grund dafür dürften nicht zuletzt die Verhandlungsstrategien der politischen Akteure sein, die durch eine Plafonds- und Status-quo-Orientierung geprägt werden (Füchsel, 1985, S. 111). Um die Interessen möglichst aller Verfahrensbeteiligten zu befrieden, lässt sich in den Planungsverfahren eine Tendenz zur Gleichbehandlung und Schematisierung der finanziellen Mittelvergabe an die Länder erkennen (Kesper, 1998, S. 223; Scharpf et al., 1976, S. 54 ff.). Die Sanktionsmöglichkeiten des Bundes gegen einzelne Länder im Falle einer unsachgemäßen Mittelverwendung haben dagegen eher marginale Bedeutung.

Dass Mischfinanzierungen wie die Gemeinschaftsaufgaben – trotz aller Kritik – in der Verfassungspraxis offenbar als ein adäquater Finanzierungsansatz angesehen werden, zeigt die Renaissance dieses Instruments in den Jahren nach den Beratungen der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ in den Jahren 2003/2004. Denn als Ergebnis der Kommissionsberatungen nahm der Verfassungsgesetzgeber mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 zwar einen Neuzuschnitt der Gemeinschaftsaufgaben vor, der dazu führte, dass die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (vormals Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) und die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (vormals Art. 91b GG) abgeschafft bzw. in Teilen in einen neuen Art. 91b GG überführt wurden. Allerdings wurden in den Folgejahren drei neue Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91c bis e GG) und zwei neue Finanzhilfen im Grundgesetz (Art. 104c und d GG) verankert. Scheinbar braucht es in der Bundesrepublik – wie übrigens auch in anderen Föderalstaaten – finanzielle Transferkanäle, die mit einer solchen gemischten Finanzierung sowohl ein gewisses Maß an Eigenverantwortung der Bundespartner wahren als auch vertikalen Abhängigkeiten von Ländern und Kommunen – zumindest in formaler Hinsicht – vorbeugen.

Trotz dieser Kritikpunkte bilden Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen nach wie vor ein konstituierendes Element der deutschen Finanzverfassung. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte darin liegen, dass im

System des Bund-Länder-Finanzausgleichs eine Umverteilung ungebundener Zuweisungen erfolgt. Damit sollen gravierende Unterschiede in der Steuerkraft der Länder angeglichen werden. Der abstrakte Finanzbedarf der Länder orientiert sich dabei an der jeweiligen Einwohnerzahl. Regional divergierende Finanzbedarfe kann ein solches System, nicht kompensieren. Dies bleibt dem System der heute bereits existierenden Gemeinschaftsaufgaben vorbehalten. Würde man Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben abschaffen und es bei einem an der Einwohnerzahl orientierten Steuerkraftausgleich belassen, würden entweder gesamtstaatlich relevante Aufgaben unzureichend erledigt (Agrarstruktur und Küstenschutz) oder strukturpolitische Divergenzen konserviert (regionale Wirtschaftsstruktur). Oder anders gewendet: Die politische Leitvorstellung, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu schaffen, würde nur unzureichend realisiert.

2. Historische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Umsatz-steuerverteilung

Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bildet den zentralen Dreh- und Angelpunkt der deutschen Finanzverfassung. Auch wenn die Aufkommensverteilung dem Grundsatz nach in der Verfassung normiert wurde, so bleiben doch die Details einer einfachgesetzlichen Regelung vorbehalten. Dies macht die Umsatzsteuerverteilung so attraktiv auch für kurzfristige Anpassungen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die historischen und verfassungsrechtlichen Eigenarten und fiskalischen Verteilungswirkungen der gesamtstaatlichen Umsatzsteuerverteilung problematisiert werden, um daraus Ableitungen zu der Frage zu generieren, inwieweit sich ggf. eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Kommunen auch für eine zu verstetigende Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen auf dieser Ebene eignen könnte.

2.1 Kurzaufsatz zur historischen, verfassungsrechtlichen und fiskalischen Entwicklung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Die Verteilung des Aufkommens aus der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern wird als sog. „Deckungsquotenverfahren“ bezeichnet (Art. 106 Abs. 3 GG). Es fungiert als Bindeglied zwischen dem Steuerverteilungssystem und dem Bund-Länder-Finanzausgleich. Bund und Länder haben danach „im Rahmen ihrer laufenden Einnahmen (...) gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“. Wenn „sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“, sind die entsprechenden Anteile eigentlich neu festzusetzen (Art. 106 Abs. 4 GG). Seit 1998 erhalten die Kommunen als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer ebenfalls eine prozentuale Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer. Betrug diese Beteiligung ursprünglich 2,2 % des Umsatzaufkommens des Bundes, liegt sie seit dem Jahr 2020 aufgrund der abgeschafften Verrechnung zuvor vorgenommener Vorwegabzüge inzwischen bei 1,99 % des Umsatzsteuergesamtaufkommens (BMF, 2023a, S. 1). Diese Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer ist sogar verfassungsrechtlich abgesichert. Einschlägig hierfür ist Art. 106 Abs. 5a GG, der vorsieht: „Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. [...]“. Im Gegensatz zu den anderen Gemeinschaftssteuern hat der Grundgesetzgeber das Teilungsverhältnis von Bund, Ländern und Kommunen an der Umsatzsteuer nicht im Grundgesetz, sondern im Finanzausgleichsgesetz bzw. im Gemeindefinanzreformgesetz festgeschrieben und damit als flexibles Instrument der Finanzverfassung konzipiert.⁵

⁵ Vgl. hierzu: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310). Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz - GemFinRefG) vom 08.09.1969 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2142).

Tab. 1: Verteilung des Umsatzsteuergesamtaufkommens (Rundungsdifferenzen)

	Gesamt	Bund	Länder	Kommunen
2022	284,9 Mrd. €	132,76 Mrd. €	143,87 Mrd. €	8,08 Mrd. €
		46,6 %	50,5 %	2,8 %
2021	250,8 Mrd. €	113,11 Mrd. €	128,41 Mrd. €	9,15 Mrd. €
		45,1	51,2	3,7

Quelle: BMF, 2023a.

Im Jahr 2022 betrug das gesamtstaatliche Umsatzsteueraufkommen rund 284,9 Mrd. Euro, was einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 34,1 Mrd. Euro entsprach. Hiervon erhielten – jeweils real – der Bund 46,6 % (2021: 45,1 %), die Länder 50,5 % (2021: 51,2 %) und die Gemeinden 2,8 % (2021: 3,7 %) (BMF, 2023b, S. 23). Zusätzlich zu dem festen Anteil am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer (derzeit: 1,99 %), erhielten die Kommunen in der Vergangenheit immer wieder sogenannte Vorabzüge zur allgemeinen Entlastung sowie für mehr oder weniger spezifische Mehraufwände. So wurde den Gemeinden „im Zuge der Corona-Pandemie (...) über eine Erhöhung ihres Festbetrages an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes ein Ausgleich für ihre aus der Gewährung der Kinderboni 2020 und 2021 sowie durch die Absenkung der Umsatzsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020 entstehenden Mindereinnahmen geleistet“ (BMF, 2023a, S. 1). In absoluten Zahlen hat sich auf diese Weise und aufgrund des stetig gestiegenen Gesamtaufkommens der Anteil der Gemeinden von rund 2,7 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf rund 8,08 Mrd. Euro im Jahr 2022 erhöht (BMF, 2023a, S. 2–3).

Diese Entwicklung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer korreliert mit der Entwicklung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern. Diese weisen in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine Verschiebung zugunsten der Länder auf (BMF, 2023c, S. 83–85; Bundesrechnungshof, 2023b, S. 9). Alleine in den Jahren 2008 bis 2022 reduzierte sich der gesetzlich normierte Anteil des Bundes an der Umsatzsteuer von 42,6 auf 38,8 % (Entwicklung des tatsächlichen Anteils unter Berücksichtigung aller Vorabzüge und Festbeträge: von 54,4 auf 48,5 %), während der gesetzlich normierte Anteil der Länder von 39,5 auf 42,2 % (Entwicklung des tatsächlichen Anteils unter Berücksichtigung aller Vorabzüge und Festbeträge: von 43,6 auf 48,7 %) stieg (BMF, 2023c, S. 85). Zu einer Rückverlagerung eines ganzen oder sogar mehrerer Prozentpunkte an den Bund ist es in der Vergangenheit dabei bisher nicht gekommen, weswegen Bund und Länder seit etwa 20 Jahren vor allem sogenannte Vorabzüge vom Umsatzsteuergesamtaufkommen zugunsten von Ländern und Kommunen im Finanzausgleichsgesetz festschreiben, die meist zeitlich befristet und zum Teil auch degressiv ausgestaltet sind. Mit diesem Ansatz ist das Deckungsquotenverfahren von Bund und Ländern zur Neujustierung der Umsatzsteueranteile inzwischen jedoch faktisch ausgehebelt worden (Woisin, 2008). Daraus resultiert eine gewisse Statik, da beide Seiten Sorge vor einem dauerhaften Verlust entsprechender Anteile haben. Dies ist nicht unproblematisch, da die zentrale Stellung des Deckungsquotenverfahrens in der deutschen Finanzverfassung eigentlich finanzförderale Flexibilität an der Schnittstelle zwischen den verschiedenen Regelkreisläufen gewährleisten sollte. Denn das Berechnungsverfahren, das bei der Ermittlung der Deckungsansprüche von Bund und Ländern angewendet werden soll (Deubel, 2000), berücksichtigt die fiskalischen Ausgleichswirkungen sämtlicher Verteilungs- und Umlagemechanismen der Finanzverfassung. Entsprechend konfliktträchtig sind deshalb die Verhandlungen zur Umsatzsteuerverteilung in der Vergangenheit immer wieder gewesen.

Die Deckungsquote einer bundesstaatlichen Ebene wird dabei als Quotient aus den „laufenden Einnahmen“ und den „notwendigen Ausgaben“ definiert (Hidien, 1998, S. 143 ff.). Dabei werden Krediteinnahmen der jeweiligen Ebene nicht berücksichtigt und die Kommunen gemäß Art. 106 Abs. 9 GG als Teil der Länder betrachtet. Oberstes Ziel jeder staatlichen bzw. gebietskörperschaftlichen Haushaltsführung ist ein ausgeglichener Haushalt, bei dem die Ausgaben durch die Einnahmen zu decken sind (Art. 110 GG). Da dieser Idealfall in der Staatspraxis eine äußerst seltene Ausnahme darstellt und die tatsächlichen Aus-

gaben von Bund und Ländern normalerweise höher ausfallen als die laufenden Einnahmen, nutzt der Gesetzgeber die Berechnungsmethode des Deckungsquotenverfahrens, um zu ermitteln, zu welchem Anteil die notwendigen Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden.⁶

In Wissenschaft und Politik besteht ein nahezu einhelliger Konsens über die Nichtdefinierbarkeit der Termini der „notwendigen Ausgaben“ und der „laufenden Einnahmen“ (Baretti & Huber, 2002, S. 35; Carl, 1995, S. 29; Deubel, 2000, S. 17; Geske, 2001, S. 218; Peffekoven, 2001, S. 218). Trotzdem wurde in der Vergangenheit vor allem von wissenschaftlicher Seite wiederholt der Versuch unternommen, materielle Ableitungen aus diesen abstrakten Formulierungen des Grundgesetzes zum Deckungsquotenverfahren zu generieren (BMF, 1981, 1996; Hidien, 2000, S. 62 ff.). Nicht zuletzt aufgrund dieser wenig überzeugenden Lösungsansätze legen Bund und Länder den Berechnungen ihrer Deckungsquoten die jeweils tatsächlich getätigten Ausgaben zugrunde (dazu kritisch: BVerfGE 101, 158 (220)). Damit unterliegt die Definition der „notwendigen Ausgaben“ und „laufenden Einnahmen“ faktisch ausschließlich politischen Begründungen (Franz & Spahn, 2000, S. 714; Kesper, 1998, S. CIV; Lenk & Schneider, 1998, S. 20–21). Eine allgemeinverbindliche und abschließende „Erforderlich- und Dringlichkeitsbewertung“ insbesondere der „notwendigen Ausgaben“ scheint nicht möglich.

Zu den umstrittenen Posten bei der Berechnung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern zählten in der Vergangenheit immer auch die „mehrfach veranschlagten Mittel“, zu denen Finanzzuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen zählen. Nach der Ländermethode zur Deckungsquotenberechnung werden diese Mittel ebenfalls nach dem Belastungsprinzip dem belasteten Bundeshaushalt zugerechnet und nicht als eigene Einnahmen in den jeweiligen Länderhaushalten verbucht. Der Bund verweist auch in diesem Fall auf das Dispositionsprinzip, das eine Berücksichtigung der gewährten Bundeszuweisungen bei den Einnahmen der Länder vorsieht, deren Deckungsquote sich auf diese Weise automatisch erhöht.

Das vom Grundgesetzgeber konzipierte Deckungsquotenverfahren zur Umsatzsteuerverteilung stellt folglich einen institutionalisierten Verhandlungskompromiss dar, den es in zeitlichen Abständen politisch immer wieder neu auszuhandeln gilt. Dies erklärt die Konfliktrichtigkeit des gesamten Verfahrens, denn Bund und Länder sind jeweils immer wieder versucht, die Unterdeckung ihrer Haushalte und damit die notwendige Erhöhung des eigenen Umsatzsteueranteils nachzuweisen. Die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern gemäß Art. 109 Abs. 1 GG hat zur Folge, dass beide Ebenen ihre Deckungsquoten selber berechnen und einzelne Ausgaben- und Einnahmeposten der jeweils anderen Ebene nicht anerkennen.

Das Deckungsquotenverfahren zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern begründet ein grundlegendes Dilemma. Von seiner Grundintention erfüllt dieses Verfahren einerseits eine Relais-Funktion in der deutschen Finanzverfassung, mit der nach dem Abgleich der originären Einnahmen und Ausgaben „verbleibende“ Deckungslücken von Bund und Ländern geschlossen werden sollen. Andererseits eröffnen insbesondere die vielzähligen verfassungsrechtlichen Verbundsysteme aufgrund ihrer schweren Zurechenbarkeit eine offene Flanke dieses Verfahrens, die von Bund und Ländern genutzt wird. Denn ein gesetzgeberischer Eingriff in eines dieser Systeme entfaltet unmittelbare Rückkoppelungseffekte auf die Berechnung der Deckungsquoten von Bund und Ländern. Eine Verringerung von Bundeszuweisungen hätte automatisch eine Absenkung der Deckungsquote der Länder zur Folge, die (zumindest partiell) durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils kompensiert werden müsste. Umgekehrt müssten die Länder auf Umsatzsteueranteile verzichten, wenn der Bund ihnen Finanzzuweisungen gewährt.

Der Abgleich der von Bund und Ländern jeweils eigenständig berechneten Deckungsquoten und die daraus resultierende Verteilung der Umsatzsteuer erfolgt in nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen den Finanzministerministern der Länder und des Bundes. Umfangreichere Neujustierungen der Umsatzsteuerverteilung, wie z. B. in den Solidarpaktverhandlungen 1993, vereinbarten die Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler. Für die Anpassung der Umsatzsteueranteile muss allerdings ein „erhebliches

⁶ Im deutschen Bundesstaat bieten sich drei Wege, um mögliche Deckungslücken zwischen den Einnahmen und Ausgaben einer der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu schließen. Eine erste Möglichkeit besteht in der von Bund und Ländern einvernehmlich zu vereinbarenden Neujustierung der bundesstaatlichen Verbundeinnahmen (Gemeinschaftssteuern). Die deutsche Finanzverfassung sieht für diesen Fall die Umsatzsteuerverteilung vor. Eine zweite Möglichkeit stellen Finanzzuweisungen oder Umlagen zu Gunsten der jeweils anderen Bundespartner dar. Ein dritter Weg, um etwaige Etatlücken von Bund, Ländern und Gemeinden zu schließen, bilden Anleihen auf dem freien Kapitalmarkt. Diese dürfen aber nur unter den geltenden Voraussetzungen der Schuldenbremse gemäß Art. 109 und 115 aufgenommen werden.

Gefälle“ in den Deckungsverhältnissen von Bund und Ländern entstanden sein (BMF, 1981, S. 62). Kurzfristige Einnahmeschwankungen und zusätzliche Ausgabebelastungen der Länder sollen deshalb eher über eine Art „Sicherheitsventil“ durch Finanzausweisungen des Bundes nach Art. 106 Abs. 4 GG ausgeglichen werden. Das Deckungsquotenverfahren stellt damit ein Kernelement des kooperativen Bundesstaates dar, da sich Bund und Länder wechselseitig auskunftspflichtig über ihre Einnahmen und Ausgaben sind. Von wissenschaftlicher Seite wird das Verfahren als intransparent, verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich kaum nachvollziehbar und hochgradig politisiert bewertet (BMF, 1981, S. 14; Franz & Spahn, 2000, S. 714; Korioth, 1996, S. 343).

Eine Reform dieses Verfahrens – selbst durch die wechselseitige Anerkennung von einzelnen strittigen Finanzposten – steht auch für die Zukunft nicht in Aussicht. Grundsätzlich kamen die Länder deshalb schon vor über 20 Jahren zu dem Schluss, dass aufgrund eines „natürlichen Spannungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern keine konfliktfreien Lösungen“ zur Verteilung der Umsatzsteuer zwischen beiden bundesstaatlichen Ebenen zu finden seien (BMF, 2000, S. 15). Neben einer Definition und Konkretisierung der „notwendigen Ausgaben“ sei in der Staatspraxis eine gemeinsame „mehrjährige Finanzplanung“ von Bund und Ländern gemäß Art. 106 Abs. 3 GG technisch und organisatorisch kaum realisierbar. Diese Auffassung der Finanzministerkonferenz stütze sich dabei auf die Annahme, dass eine „mehrjährige Finanzplanung“ – selbst wenn Bund und Länder sich auf ein gemeinsames Verfahren zur Normierung der jeweils „notwendigen Aufgaben“ einigen könnten – gravierende Umstrukturierungen im Haushaltsrecht und der Haushaltssystematik erfordern würde. Die stark aggregierten Finanzpläne von Bund und Ländern müssten beispielsweise wesentlich detaillierter aufgeschlüsselt und um eine Vielzahl neuer Funktionskennziffern erweitert werden. Bei einer Bewertung der „Notwendigkeit“ von einzelnen Ausgaben in einem solchen Verfahren müssten wohl zusätzlich die Finanz- und Haushaltspläne der rund 11.000 Kommunen sowie die Nebenhaushalte berücksichtigt werden (BMF, 2000, S. 11). Vor diesem Hintergrund kamen die Länder zu dem Schluss, dass sich das bestehende Verfahren trotz unaufhebbarer Interessengegensätze bewährt habe. Nicht umsonst war das Deckungsquotenverfahren zur Umsatzsteuer-erverteilung auch noch nie Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.

2.2 Ableitungen für eine mögliche Umsatzsteuerverteilung

Die Grundintention, die der Gesetzgeber mit der Möglichkeit einer Neujustierung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen des bestehenden Deckungsquotenverfahrens verfolgt hat, besteht in einer Anpassung der allgemeinen Finanzausstattung der Bundespartner ohne Zweckbindung. Entsprechend höhere oder niedrigere Anteile an der Umsatzsteuer haben die jeweiligen Haushaltsgesetzgeber in ihren Planungen dann zu berücksichtigen. Das Deckungsquotenverfahren wurde in den vergangenen drei Jahrzehnten nicht mehr genutzt. Stattdessen handelten Bund und Länder verschiedentlich sogenannte Festbeträge oder auch Vorabzüge vom Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer – insbesondere für Länder und Kommunen – aus. Diese wurden zum Teil mit allgemeinen Verwendungszuschreibungen versehen, da sie oft als Kompensation für Mehraufwendungen oder (konjunkturbedingte) Steuerausfälle gewährt wurden.⁷ Sollte man sich politisch darauf verständigen, eine verstärkte Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes über die Umsatzsteuerverteilung vorzunehmen, wäre davon auszugehen, dass dies ebenfalls nur über eine Festbetrags- bzw. Vorabzugsregelung erfolgen würde.

Dies zeigt, dass sich die Umsatzsteuerverteilung allenfalls bedingt für ziel- und wirkungsorientierte Mittelzuweisungen an die Kommunen – beispielsweise zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen – eignet. Denn gemäß dem für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen geltenden Haushaltsgrundsatz des Gesamtdeckungsprinzips (stellvertretend: § 7 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) und § 8 Bundeshaushaltsordnung (BHO)) dienen formal „alle Einnahmen (...) als Deckungsmittel für alle Ausgaben“. Zwar sind zweckgebundene Verwendungsbeschränkungen qua Gesetz gemäß § 7 HGrG und § 8 BHO zulässig. Allerdings bilden sie die Ausnahme. Zudem wäre zu prüfen, ob diese Regelung, die vor allem im ho-

⁷ Beispiele hierfür bilden derzeit das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabverbesserungsgesetz („Gute-Kita-Gesetz“) vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) und die Änderungen des Achten Buches des SGB durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696). Für die Umsetzung beider Gesetze erhalten die Länder entsprechende Festbeträge aus dem Umsatzsteueraufkommen des Bundes. Ähnliches gilt für die Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022“.

horizontalen Binnenverhältnis für die Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft gilt, auch für eine vertikale Mittelverteilung zwischen den föderalen Ebenen herangezogen werden könnte. Die Verfassungspraxis der vergangenen Jahre und Jahrzehnte kennt solche flankierenden „Ausführungsgesetze“ mit detaillierten Verwendungsvorgaben für die Umsatzsteuerverteilung zumindest nicht. Mit Blick auf eine möglichst ziel- und wirkungsorientierte sowie langfristig angelegte Förderung des kommunalen Klimaschutzes wäre dies jedoch erforderlich. Dadurch würde allerdings ein Grundwiderspruch begründet. Denn eine Anhebung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen über die Umsatzsteuerverteilung zielt auf eine Schonung der Haushaltsautonomie der Kommunen. So könnten diese mit einem höheren Anteil an der Umsatzsteuer im eigenen Ermessen beispielsweise sowohl investive Maßnahmen (im Klimaschutz) als auch zusätzliches Personal finanzieren. Eine wie auch immer geartete Verpflichtung – ob gesetzlicher Art oder in Gestalt einer Selbstbindung als Ergebnis von Verhandlungen mit Bund und Ländern – würde diese Gestaltungsfreiheiten jedoch konterkarieren. Eine weitere Schwäche der Umsatzsteuerverteilung bestünde in der Mittelverwendungs- und Wirkungskontrolle. Denn hier hätten Bund und Länder keinerlei Handhabe, weil der Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer als originäre Einnahme der Kommunen behandelt würde. Zudem wäre zu klären, ob sich mit einer Festbetrags- bzw. Vorabzugsregelung bei der Umsatzsteuerverteilung tatsächlich die für den kommunalen Klimaschutz erforderlichen Volumina langfristig mobilisieren ließen.

3. Gemeinschaftsaufgabe versus Umsatzsteuerverteilung

3.1 Kriteriengestützte Prüfung

Im Folgenden sollen die Vor- und Nachteile der beiden hier analysierten Optionen zur Stärkung einer Klimaschutzfinanzierung auf kommunaler Ebene entlang einschlägiger politökonomischer Kriterien diskutiert werden.

Subsidiaritätsprinzip

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wird die Kompetenz (Aufgabenverantwortung) in föderalen Staaten zunächst immer auf der untersten staatlichen Gebietskörperschaftsebene vermutet. Gemäß der Maxime „So dezentral wie möglich, so zentral wie nötig“ soll die nächsthöhere Ebene erst dann einbezogen werden, wenn eine effiziente(re) Aufgabenerfüllung auf der niedrigeren Ebene nicht gelingt. Das Subsidiaritätsprinzip korrespondiert mit dem ordnungspolitischen Paradigma der sozialen Marktwirtschaft, wonach dezentrale Entscheidungen zu einer bestmöglichen Ressourcenallokation in Anlehnung an die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger führen. Dies bedingt, dass Nutznießer und Zahler der öffentlichen Leistungserstellung – möglichst weitgehend – übereinstimmen sollten („Prinzip der fiskalischen Äquivalenz“) (Olson, 1969).

Mit Blick auf die Initiierung, Durchführung und Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen bedeutet dies, dass Kommunen vor allem dann entscheiden und finanzieren sollten, wenn der Nutzen von Klimaschutzmaßnahmen nur ihren Bürgerinnen und Bürger zugutekommt. In diesem Fall, der bei Klimaschutzmaßnahmen nur äußerst selten auftreten dürfte, sollten notwendige Ausgaben der Kommunen für Klimaschutz aus sog. eigenen Einnahmen finanziert werden. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer als Gemeinschaftssteuer stellt eine solche eigene Einnahme dar, während die Mittel, die einer Kommune für Klimaschutzmaßnahmen z. B. im Rahmen von (gemischt-finanzierten) Förderprogrammen zugewiesen würden, als zweckgebundene Zuweisung keine eigene Einnahme darstellen. Allokationspolitisch ist eine Finanzierung aus Eigenmitteln, also aus der Umsatzsteuer oder anderen originären Steuereinnahmen der Kommunen, nur dann vorteilhaft, wenn von der getätigten oder der unterlassenen Klimaschutzmaßnahme keine räumlichen externen Effekte (sog. „Spillover-Effekte“) ausgehen (Tullock, 1969). Für die (wenigen) Klimaschutzmaßnahmen, die keine räumlich externen Effekte erzeugen, wäre – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – eine Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Kommunen einer Finanzierung im

Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe vorzuziehen. In aller Regel profitiert aber die gesamte Gesellschaft von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen und eine Gemeinschaftsaufgabe würde dem Subsidiaritätsprinzip eher entsprechen

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Das ökonomisch begründete Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt bei der öffentlichen Leistungserstellung eine Kongruenz zwischen Nutznießern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern (Musgrave et al., 1985; Olson, 1969). Das Prinzip ist allokatonspolitisch begründet und soll dazu dienen, dass den Nutznießern von einzelnen öffentlichen Leistungen (zumindest kollektiv) auch entsprechende Kosten angelastet werden. Das verfassungsrechtlich begründete Konnexitätsprinzip, wonach eine staatliche Ebene, die über eine Aufgabenkompetenz verfügt, auch für ihre Finanzierung zuständig sein soll, zielt in die gleiche Richtung (Blankart, 2017; Brümmerhoff & Büttner, 2018).

Klimaschutzmaßnahmen lassen sich in ihren Wirkungen nur in wenigen Fällen lokal begrenzen. Der Nutzen von Klimaschutzmaßnahmen einzelner Kommunen ist eher gering, wenn andere Kommunen nicht entsprechend oder ähnlich handeln. Insoweit wäre auch die Bereitschaft, solche Leistungen mit Eigenmitteln zu finanzieren, relativ gering, solange nicht erwartet werden kann, dass andere Kommunen ähnlich handeln. Ohne eine kollektive bzw. ebenenübergreifende Verabredung oder eine Aufgabenübertragung auf eine höhere Ebene, ist davon auszugehen, dass weniger Klimaschutzaktivitäten durchgeführt werden als wohlfahrtstheoretisch (gesamtgemeinschaftlich) wünschenswert wäre. Oder anders gewendet: Es wird weniger für den Klimaschutz ausgegeben als es auch aus ökonomischer Sicht klimapolitisch sinnvoll wäre. Dieser Kontext ähnelt dem aus der Spieltheorie bekannten sog. Gefangenendilemma (Olson, 1977).

Mit der Umsatzsteuerverteilung als Finanzierungsinstrument für kommunal nicht in ihren Wirkungen eingrenzbar Klimaschutzmaßnahmen müsste eine (relativ strikte) Regulierung durch höhere Gebietskörperschaftsebenen einhergehen, um die gewünschte Mittelverwendung sicherzustellen. Dagegen sind Gemeinschaftsaufgaben darauf angelegt, im nationalen Rahmen einen Interessenausgleich und eine Internalisierung räumlicher externer Effekte herbeizuführen (Coase, 1960; Tullock, 1969). Ohne eine weitere Differenzierung (siehe unten: ökologisch-ökonomische Effizienz und ökologisch-soziale Effizienz) sind beide Finanzierungsinstrumente grundsätzlich geeignet, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung zu tragen. Der scheinbar höhere kommunale Grad an Autonomie bei der Umsatzsteuer müsste allerdings durch eine zweckgerichtete Mittelbindung für den Klimaschutz wieder konkretisiert werden.

Ökologisch-ökonomische Effizienz

Öffentliche Mittel sollen dort eingesetzt werden, wo sie die größte (klimapolitische) Wirksamkeit entfalten. Ökonomisch ausgedrückt: Die vorhandenen Mittel sollten dort verausgabt werden, wo sie am stärksten zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen. Abweichend von einer Mittelverteilung für Klimaschutzinvestitionen auf die jeweiligen Gebietskörperschaften nach der Einwohnerzahl, kann die ökologische Effizienz z.B. erhöht werden, wenn die Mittel dorthin fließen, wo ein eingesetzter Euro zur Vermeidung oder Absorption von CO₂-Emissionen den höchsten Nutzen erzielt.

Die Verteilung der Umsatzsteuer richtet sich grundsätzlich nach der Einwohnerzahl. Abweichungen sind möglich, z.B. bei der Verteilung des kommunalen Anteils in Anlehnung an das Aufkommen aus der früheren Gewerbesteuer bei der Verteilung des kommunalen Anteils oder durch sog. Vorwegabzüge. Eine ggf. gebotene sachliche Differenzierung und Revidierbarkeit der interkommunalen Mittelverteilung lässt sich damit dennoch nur schwer erreichen. Eine Förderung im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe oder anderer Förderprogramme kann grundsätzlich differenzierter ausgestaltet und innerhalb kürzerer Zeitabstände verändert bzw. angepasst werden. Das Kriterium der ökologisch-ökonomischen Effizienz wird deshalb von einer neuen Gemeinschaftsaufgabe besser als von einer veränderten Umsatzsteuerverteilung erfüllt.

Ökologisch-soziale Effizienz

Die Verteilung der Mittel soll gewährleisten, dass sie dort eingesetzt werden, wo sie die größte ökologische Wirksamkeit erzielen (Brümmerhoff & Büttner, 2018; Musgrave et al., 1985), unabhängig von der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft. Finanzschwache Kommunen, in denen z.B. aufgrund vorhandener Vermeidungspotentiale ökologisch besonders wirksame Maßnahmen umgesetzt werden könnten, werden ceteris paribus ohne eine soziale Differenzierung der Förderung – d.h. ohne eine Differenzierung der Förderung nach der Finanzkraft – ihre Potentiale nicht ausschöpfen, weil sie die notwendigen komplementären Finanzmittel nicht aufbringen können oder wollen.

Die grundsätzliche Verteilung der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl (siehe oben) lässt die Finanzkraft der Länder zunächst unberücksichtigt. Eine Differenzierung nach Finanzkraft ist zwar der innerstaatlichen Verteilung von Steuermitteln nicht fremd. Sie ist aber i.d.R. der vertikalen Steuerverteilung nachgelagert und erfolgt erst im Bund-Länder-Finanzausgleich. Eine solche schematische Pro-Kopf-Verteilung lässt keine weitere soziale oder strukturpolitisch-motivierte Differenzierung der Mittelvergabe zu, wie sie jedoch bei der Gemeinschaftsaufgabe möglich ist. Eine Mittelvergabe unter regionalen Gesichtspunkten kann zudem – im Gegensatz zur Umsatzsteuerverteilung – einfacher mit dem Kriterium der ökologischen Effizienz kombiniert werden. Eine Differenzierung der zu vergebenden Mittel nach der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft gelingt besser im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe als bei der Umsatzsteuerverteilung.

Nutzung spezifischer dezentraler Kompetenzen

Eine Begründung für dezentrale Aufgabenkompetenz ist die vermutete bessere Kenntnis der spezifischen Situation vor Ort (Blankart, 2017; Kirsch, 1977), die wiederum eine effizientere Leistungserstellung ermöglicht. Wenn z.B. die Minderung der CO₂-Emissionen einer Kommune im Verkehrsbereich um x% oder die Reduktion des klimaschädlichen Energieverbrauchs in kommunalen Gebäuden um y% eine politische Vorgabe wäre, könnte man unter Effizienzgesichtspunkten der Kommune die Entscheidung überlassen, mit welchen Maßnahmen sie diese Ziele erreichen will. Voraussetzung ist, dass sie entsprechende rechtliche Zuständigkeiten übertragen bekommen hat, um diese Ziele auch zu erreichen, z.B. das Recht über die Einführung von Tempo 30 im Straßenverkehr zu entscheiden oder zugunsten einer klimaneutralen Wärmeversorgung auf aufwändige Maßnahmen zur Wärmedämmung zu verzichten.

Soweit Mittel für die Erreichung solcher Ziele pauschal zugewiesen werden, was durchaus sinnvoll ist, um Anreize für eine effiziente Zielerreichung zu schaffen, funktioniert das grundsätzlich sowohl im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung als auch der Gemeinschaftsaufgaben. Eine Differenzierung der Mittelzuweisung nach ökonomischen Kriterien (höchster Grenznutzen) und sozialen Kriterien (finanzschwache Kommunen müssen befähigt werden) gelingt leichter im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe. Die Nutzung spezifischer dezentraler Kompetenzen zur Erreichung eines vorgegebenen Zieles kann durch eine Gemeinschaftsaufgabe differenzierter und damit effizienter erreicht werden.

Rechtliche und administrative Umsetzung

Die rechtliche Umsetzung gelingt bei einfachgesetzlichen Änderungen ceteris paribus leichter als bei einer verfassungsrechtlichen Änderung. Unter administrativen Gesichtspunkten ist ein hohes Maß an Flexibilität wünschenswert. Die Umsatzsteuerverteilung kann einfachgesetzlich geändert werden, die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe bedarf einer Verfassungsänderung und einer einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmung. Alle rechtlichen Veränderungen, sowohl die der Umsatzsteuerverteilung als auch der Gemeinschaftsaufgabe, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates und somit einer breiten Unterstützung in der Regel über Koalitionsgrenzen hinaus.

Die gesetzgeberische Hürde für den ersten Umsetzungsschritt liegt bei der Gemeinschaftsaufgabe insgesamt aber erkennbar höher als bei einer Anpassung der Umsatzsteuerverteilung. Bezieht man die Kriterien der Differenzierbarkeit und Revidierbarkeit (siehe auch ökologisch-ökonomische Effizienz) mit in die Betrachtung ein, hat eine Gemeinschaftsaufgabe wiederum Vorteile. Dies wird deutlich, wenn man die Rechtskonstruktion der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

als „Blaupause“ für eine Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ nimmt. Das Ausführungsgesetz bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist mit neun Paragraphen ausgesprochen schlank formuliert. Die eigentlichen Ausführungsbestimmungen sind im sog. gemeinsamen Koordinierungsrahmen festgelegt. Dieser wird untergesetzlich im Koordinierungsausschuss, in dem alle beteiligten Gebietskörperschaften vertreten sind, verabschiedet und verändert. Eine solche rechtliche Konstruktion bietet langfristig ein hohes Maß an administrativer Flexibilität. **Unter der Voraussetzung, dass im Grundsatz ein breiter politischer Konsens besteht, Klimaschutz rechtlich entweder als Gemeinschaftsaufgabe oder über Umsatzsteueranteile für die Kommunen zu etablieren, ist die Gemeinschaftsaufgabe unter administrativen Aspekten besser geeignet.**

Fiskalische Kriterien

Für die Kommunen ist die Lösung fiskalisch am günstigsten, die eine möglichst hohe Mitfinanzierung der von ihnen verpflichtend zu leistenden Ausgaben für Klimaschutz gewährleistet. Unterstellt man für einen gegebenen Zeitraum eine feste Summe x , die für kommunale Klimaschutzmaßnahmen aufgebracht werden soll, lässt sich dieser Betrag grundsätzlich sowohl bei der Umsatzsteuerverteilung als auch bei einer Gemeinschaftsaufgabe gleichermaßen auf Bund, Länder und Kommunen verteilen.

Bei der Umsatzsteuerverteilung entscheidet die Umverteilung von Bund- und/oder Länder-Anteilen zugunsten der Kommunen über die Gesamthöhe und das Aufteilungsverhältnis. Bei der Gemeinschaftsaufgabe kann dies im Wege der dreistufigen Rechtskonstruktion festgelegt werden (siehe oben: rechtliche und administrative Umsetzung). Der Vorteil der Gemeinschaftsaufgabe liegt zudem darin, die Finanzierung von spezifischen Aufgaben bzw. Investitionsformen flexibel an Veränderungsnotwendigkeiten anpassen zu können. Das Umsatzaufkommen ist zwar dynamisch, d. h. es steigt i. d. R. bei positivem Wirtschaftswachstum an. Es könnte aber auch durch eine Umsatzsteuerreform, wie z. B. eine Einführung weiterer ermäßigter Steuersätze, zurückgehen. Anders gewendet: Die Finanzierung spezifischer Aufgaben lässt sich nur in der Ausgangssituation ungefähr mit dem dafür erforderlichen Finanzbedarf in Übereinstimmung bringen. Ansonsten kann die Volatilität des Umsatzaufkommens immer wieder zu Formen der Unter- bzw. Überdeckung bei Bund und Ländern führen. Dieses Problem ist jedoch jeder Umverteilung der Umsatzsteuer immanent, die aufgrund sich verändernder Ausgabenbelastungen der föderalen Ebenen vorgenommen wird. Mit den sog. Vorwegabzügen bei der Umsatzsteuerverteilung lässt sich dieses Problem allerdings umgehen. Fiskalisch kann man beide Alternativen in der Ausgangssituation in etwa gleich ausgestalten (Gesamtbetrag und vertikale Aufteilung des Finanzierungsvolumens). Die flexible Anpassung an Veränderungen spricht wiederum für die Gemeinschaftsaufgabe.

Politische Umsetzbarkeit

Einfacher politisch durchsetzbar sind immer solche Maßnahmen, bei denen es zwischen den politischen Parteien, den Koalitionspartnern in der Bundesregierung und zwischen den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesrat einen breiten Konsens gibt. Die Antworten auf die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit sind spekulativ, weil sich politische Konstellationen und Machtverhältnisse im föderalen System rasch verändern können. Gerade bei fiskalisch relevanten Maßnahmen kommt hinzu, dass häufig „Pakete geschnürt werden“. Das heißt, dass vermeintlich sachfremde Tatbestände das Ergebnis beeinflussen können. Wenn man unterstellt, dass Bund und Länder grundsätzlich bereit sind, die Kommunen beim Klimaschutz (finanziell) zu unterstützen, spricht zunächst die niedrigschwelligere gesetzliche Umsetzung (siehe oben: rechtliche und administrative Umsetzung) für eine einfachere politische Durchsetzbarkeit bei der Umsatzsteuerverteilung. Das parlamentarische Verfahren einer nur einfachgesetzlichen Umsetzung dürfte, trotz Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates, auch deutlich schneller vonstattengehen als eine Verfassungsänderung mit nachfolgenden Rechtsakten.

Auf der kommunalen Ebene dürfte es gewisse Präferenzen für die Umsatzsteuerverteilung geben, weil ungebundene Mittel aus dem Umsatzeuergesamtaufkommen auf den ersten Blick einen höheren Grad an Autonomie bei der Mittelverwendung versprechen. Um die erwünschten ökologischen Wirkungen zu erzielen (siehe oben: ökologisch-ökonomische Effizienz) müssten sie allerdings durch regulatorische Vorgaben von Bund und Ländern arrondiert werden, was die Freiheitsgrade bei der Mittelverwendung wiederum einschränkt. Finanzschwache Kommunen dürften der Gemeinschaftsaufgabe mehr abgewinnen können, weil die soziale Differenzierung einfacher ist (siehe oben: ökologisch-soziale Effizienz). **Unterm**

Strich dürfte eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Kommunen politisch leichter durchsetzbar sein als die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe.

Beitrag zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Betrachtet man das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen – nicht in der engen verfassungsrechtlichen Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG, sondern als politische Zielsetzung wie sie beispielsweise in der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode enthalten ist –, kann man feststellen, dass die finanzielle Ausstattung einer Kommune ebenso wie die örtliche Umweltqualität maßgebliche Determinanten für die Erreichung dieses Zieles darstellen.

Eine Kommune mit geringerer Finanzkraft hat es ceteris paribus schwerer, ihre klimapolitischen Verpflichtungen zu erfüllen. Das gleiche gilt für Kommunen, die überproportional große klimapolitische Anstrengungen unternehmen müssen oder sollten, aber die hierfür notwendige Finanzausstattung sich an der Bevölkerungszahl orientiert. In beiden Fällen würden sich die ökologischen Lebensverhältnisse gegenüber anderen Kommunen verschlechtern, es sei denn man verwendet die vorhandenen Finanzmittel stärker für klimapolitische Maßnahmen. Dies müsste dann aber in den meisten Fällen zulasten anderer Aufgaben der Daseinsvorsorge gehen, da Klimaschutz und Klimaanpassung nach wie vor zum Kanon der freiwilligen Aufgaben der Kommunen zählen. Der negative Effekt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse würde sich dann aber verlagern. Wenn es unterschiedliche Betroffenheiten und Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft in der Ausgangssituation gibt, kann das theoretisch von beiden Instrumenten berücksichtigt werden. Die notwendigen Differenzierungen sind bei der Gemeinschaftsaufgabe deutlich einfacher und zielgenauer möglich (z.B. ähnlich dem Koordinierungsausschuss und dem Koordinierungsrahmen bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) als bei der Umsatzsteuer, bei der stärker pauschaliert werden müsste. **Die Gemeinschaftsaufgabe ist deshalb besser als die Umsatzsteuerverteilung geeignet, auf der kommunalen Ebene dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen.**

3.2 Zwischenfazit

Eine vertikale Neuverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist politisch leichter umzusetzen als die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe, weil sie – im Gegensatz zur Gemeinschaftsaufgabe – einfachgesetzlich beschlossen werden kann. Da die Mittel ungebunden an die Kommunen fließen, sind diese grundsätzlich frei in der Entscheidung, wofür sie die zusätzlichen Einnahmen verwenden. Möchten Bund und Länder sichergehen, dass die Mittel für Klimaschutzmaßnahmen auf der kommunalen Ebene verwendet werden, müssen sie entsprechende gesetzliche Regelungen erlassen, die die Kommunen verpflichten, die zusätzlichen Mittel für Klimaschutz zu verwenden. Da die Umsatzsteuer grundsätzlich nach der Einwohnerzahl verteilt wird, der klimapolitische Finanzbedarf aber nicht mit der Einwohnerzahl korreliert, kommt es tendenziell nicht zu einer bedarfsgerechten Mittelverteilung. Ebenso berücksichtigt die Verteilung nach der Einwohnerzahl nicht die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen. Durch Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens über Vorabträge kann dies theoretisch korrigiert werden. Das Instrument der Verteilung nach Vorabträgen wurde in der finanzpolitischen Praxis zwar häufig eingesetzt, es ist aber eigentlich ein systemfremdes Element bei der vertikalen Steuerverteilung (Woisin, 2008).

Die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe bedarf einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit, einer einfachgesetzlichen Regelung sowie Ausführungsbestimmungen, die von einem Koordinierungsausschuss in einem Koordinierungsrahmen festgelegt werden. Dies ist legislativ und administrativ aufwändiger als die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens. Allerdings weist die Gemeinschaftsaufgabe vor allem auf langfristige Sicht Vorteile gegenüber der Umsatzsteuerverteilung auf:

Die Mittel können gezielt dort eingesetzt werden, wo sie die größte ökologische Wirksamkeit entfalten. Bei der Mittelverteilung kann die Finanzkraft einer Kommune berücksichtigt werden, so dass eine ökologisch effiziente Mittelverwendung nicht an der unzureichenden Finanzkraft scheitert. Dies trägt dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse Rechnung, das auch durch die regionale Verteilung der Umweltqualität determiniert wird. Schließlich kann die Finanzierung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe so ausgestaltet werden, dass positive räumliche externe Effekte, die mit Klimaschutzmaßnahmen einherge-

hen, internalisiert werden. Oder anders gewendet: Es kann verhindert werden, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht oder in zu geringem Ausmaß vorgenommen werden als dies unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswert wäre, weil eine Kommune, die Maßnahmen ergreift, von denen auch die Bewohner einer anderen Kommune profitieren, dafür finanziell kompensiert werden kann.

Wenn ein politischer Konsens für eine effizientere Klimaschutzpolitik der Kommunen besteht, sollte auch die notwendige Zweidrittelmehrheit für die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe kein Ausschlusskriterium mehr sein. Die Gemeinschaftsaufgabe bietet die notwendige Flexibilität, die man für eine ökonomisch und ökologisch effiziente Ausgestaltung – auch unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen – benötigt. Der Koordinierungsausschuss und der Koordinierungsrahmen mögen als schwerfällig und bürokratisch erscheinen. Sie sind aber andererseits die Voraussetzung dafür, die Förderbedingungen flexibel und effizient auszugestalten. Schließlich ermöglicht diese Struktur, dass die Kommunen als letztlich ausführende Gebietskörperschaften in die Entscheidungsprozesse – beispielsweise durch ihre Verbandsvertretungen – einbezogen werden. Vor dem Hintergrund der diskutierten politökonomischen Kriterien ist die Etablierung einer Gemeinschaftsaufgabe sowohl aus finanzwissenschaftlichen wie auch aus klimaschutzpolitischen Gründen einer Neuverteilung der Umsatzsteuer vorzuziehen.

4. Ausgestaltungsoptionen einer Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“

Die hier skizzierten Eigenarten der beiden föderalen Transferkanäle – Umsatzsteuerverteilung versus Gemeinschaftsaufgaben – geben bereits Hinweise darauf, wie eine neue Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz ausgestaltet werden könnte. Zwar wiegt das Momentum der Mischfinanzierung mit Blick auf die selbstbestimmten Gestaltungsmöglichkeiten von Ländern und Kommunen durchaus schwer, weil damit beispielsweise – wie bei Förderprogrammen immer – formal nur investive Zwecke förderfähig sind. Denn anders als beispielsweise Anpassungen und Verbesserungen in der allgemeinen Finanzausstattung von Ländern und Kommunen, etwa im Wege einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile, können Förderzuschüsse und -darlehen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben formal nicht für die Finanzierung des oft so dringend benötigten Personals genutzt werden. Andererseits stellt die verfassungsrechtliche Verankerung der Gemeinschaftsaufgaben – anders als Förderprogramme, die vom Grundsatz her meist zeitlich befristet sind – ein Kontinuitätsversprechen dar, das für potentielle Fördermittelnehmer ein gewisses Maß an Planungssicherheit eröffnet, selbst wenn ein Rechtsanspruch auf Förderung (bisher) nicht besteht. Gerade mit Blick auf die beiden dringlichen politischen Handlungsfelder Klimaschutz und Klimaanpassung, die in der Verfassung bislang im Wesentlichen mittelbar in den Art. 20a, 72 und 74 GG adressiert werden, ließe sich mit grundgesetzlich zu institutionalisierenden Gemeinschaftsaufgaben anerkennen, dass es zur Erreichung der völkerrechtlich bindenden Klimaziele des Pariser Klimaabkommens im föderalen Binnenverhältnis ebenenübergreifender Anstrengungen bedarf.

Um aber der Dringlichkeit der Handlungsbedarfe Rechnung zu tragen und Klimaschutz in den Kommunen möglichst rasch und effizient zu unterstützen, bleibt sorgsam zu prüfen, wie aufwändige administrative Steuerungsverfahren, die bei den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben nicht ganz zu Unrecht kritisiert werden, vermieden werden könnten. So sollte beispielsweise auf eine aufwändige und indikatoren-gestützte Definition einer Fördergebietskulisse verzichtet werden. Vielmehr scheint es mit Blick auf das übergeordnete Ziel des Klimaschutzes – die notwendige Reduktion von Treibhausgasemissionen – folgerichtiger, auf entsprechende Wirkungen bzw. Wirkungspotenziale als zentralem Kriterium für die Bewilligung von Fördermaßnahmen abzustellen. Dies setzt die Definition einheitlicher Bilanzierungsstandards und entsprechender Monitoringverfahren voraus. Auch mit Blick auf die Einrichtung eines eigenen Koordinierungsausschusses für eine neue Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz bleibt zu prüfen, inwieweit sich hier aus den Erfahrungen der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben lernen lässt. Im Folgenden werden deshalb mögliche Ansätze für eine verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Ausgestaltung skizziert.

4.1 Ansätze für eine verfassungsrechtliche Verankerung und einfachgesetzliche Ausgestaltung

Der Logik der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben folgend, wäre auch eine neue Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz im Grundgesetz zu verankern. Dazu braucht es eine verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat. Diese Hürde ist zwar einerseits hoch, verschafft dem Thema aber andererseits das notwendige Gewicht. Zugleich würde eine solche Gemeinschaftsaufgabe Art. 20a GG flankieren und konkretisieren, wonach der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ schützt. Dies gilt umso mehr, da das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021 klargestellt hat, dass der Staat nach Art. 20a GG zum Klimaschutz und der Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet ist. Die umgehende und ausreichende Minderung von Treibhausgasemissionen ist verfassungsrechtlich notwendig, um die Rechte und Chancen junger Generationen zu wahren und die nachfolgenden Generationen vor einer radikalen Reduktionslast mit umfassenden Freiheitseinbußen zu bewahren.

Um dieser Pflicht nachzukommen, definiert das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) nationale Klimaschutzziele. Grundlage hierfür bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem darin enthaltenen 1,5-Grad-Ziel. Der öffentlichen Hand kommt für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach Abschnitt 5 KSG eine Vorbildfunktion zu. Auch Kommunen müssen als staatliche Stellen ihrer Vorbildfunktion nachkommen und die intertemporalen Freiheitsrechte schützen sowie Umwelt- und Klimaschutzziele nach Art. 20a GG in ihre Abwägungen miteinbeziehen. Diesen Verpflichtungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und dem KSG können Kommunen derzeit jedoch nur bedingt nachkommen.

Für die konkrete Verankerung einer entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe bieten sich deshalb zwei Optionen an (siehe hierzu auch: Rodi, 2023, S. 328–329; Verheyen & Hölzen, 2022). Entweder ließe sich Art. 91a GG um einen weiteren Fördertatbestand ergänzen. Alternativ wäre – wie in der jüngeren Vergangenheit wiederholt praktiziert – die Ergänzung des Abschnitts VIIIa des Grundgesetzes um einen eigenständigen Art. 91f GG denkbar:

Art. 91a GG (neu)

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
3. Unterstützung von Maßnahmen des Klimaschutzes in Kommunen.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 und 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Sollte sich der Gesetzgeber alternativ für die Verankerung eines eigenen Art. 91f GG in der Verfassung entscheiden, so könnte die Formulierung entsprechend lauten:

Art. 91f GG

Bund und Länder können zur Durchführung und Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen zusammenwirken.

Eine Ergänzung des Art. 91a GG würde anerkennen, dass auch mit ebenenübergreifenden Anstrengungen im Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ ein Beitrag zur Verwirklichung des Leitbilds einer „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ zu leisten ist. Gleichzeitig könnte eine neue Gemeinschaftsaufgabe so auch als Referenz auf das Klimaurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 verstanden werden, in dem aus Art. 20a GG in Verbindung mit Art. 2 GG eine Pflicht zur „Herstellung von Klimaneutralität“ sowie eine „Schutzpflicht des Staates“ einschließlich einer „Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen“ abgeleitet wird (BVerfGE 157, 30-177, Leitsätze). Ein eigenständiger Art. 91f GG hätte hingegen den Vorteil, dass der Gesetzgeber in der Formulierung noch etwas freier wäre und sich von der in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG verwandten Formel von der „Verbesserung der ...“ lösen könnte, die in Verbindung mit der Formulierung „von Maßnahmen des Klimaschutzes in Kommunen“ sowohl kompetenzrechtlich als auch sprachlich nicht ganz konsistent wäre.

In jedem Falle müsste eine entsprechende Grundgesetzänderung durch die Verabschiedung eines einfachen Bundesgesetzes flankiert werden. In Analogie zur GRW oder der GAK könnte es sich hierbei um ein „Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Unterstützung von Maßnahmen des Klimaschutzes in Kommunen‘ (UMK-Gesetz – UMKG) handeln. In diesem Gesetz wären allgemeine Grundsätze sowie Maßgaben zu den Förderungsarten, dem gemeinsamen Koordinierungsrahmen, einem Koordinierungsausschuss, den Durchführungs- und Unterrichtungspflichten, der Finanzierung sowie zu etwaigen Rückzahlungs- und Verzinsungspflichten der Bundesmittel und dem Inkrafttreten zu normieren.

Eine weitere inhaltliche Konkretisierung einer solchen neuen Gemeinschaftsaufgabe müsste dann in einem von Bund und Ländern gemeinsam zu erarbeitenden und zu verabschiedenden „Koordinierungsrahmen“ erfolgen. Darin wären – in Analogie zu den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben und unter Berücksichtigung der in Abschnitt V.2 dargestellten Ausgestaltungsoptionen – u.a. Ausführungen zu folgenden Eckpunkten erforderlich:

- Ziele, Rechtsgrundlagen und Durchführung der Förderung,
- Gegenstand und Grundsätze der Förderung,
- Begriffsbestimmungen, Förderarten- und -verfahren, Fördervoraussetzungen, förderfähige Vorhaben,
- Förderhöchstsätze, Beihilfeintensität und Eigenbeitrag der Fördermittelempfänger,
- etwaige Beteiligung mit UMK-Mitteln an Ländermaßnahmen zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen
- ergänzende Förderung von Unternehmensaktivitäten zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen
- Mittelbereitstellung, Vollzugskontrolle, Bewirtschaftung der Bundesmittel,
- Berichtswesen und Veröffentlichungspflichten, statistische Auswertung, Erfahrungsaustausch und Evaluation
- ...

Die vorstehende Enumeration verweist auf den administrativen Koordinierungsaufwand der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben. Hier wäre vor Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe im Detail zu prüfen, inwieweit eine Verschlankung bei den vorgenannten Teilaspekten möglich ist. Gleichwohl gilt es mit Blick auf die bisherige Koordination von Klimaschutzbemühungen im deutschen Bundesstaat zu berücksichtigen, dass beispielsweise eine integrierte, systematische und fortlaufende Analyse zur tatsächlichen Erreichung von Reduktionszielen bei den klimaschädlichen Treibhausgasemissionen über die föderalen Ebenen hinweg nicht erfolgt. Dies gründet nicht zuletzt darin, dass eine Pflicht zur CO₂-Bilanzierung auf kommunaler Ebene nicht besteht. Insofern könnte und sollte eine neue Gemeinschaftsaufgabe hier – bei entsprechender Ausgestaltung des gesetzlichen und administrativen Rahmens – in jedem Fall auch einen Beitrag zur Verbesserung der strategischen Steuerungspotenziale im kommunalen Klimaschutz leisten. Die Institutionalisierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ könnte – insbesondere, wenn sie perspektivisch als Dach für die Überführung bestehender Förderprogramme dient – bereits an sich einen Beitrag zur administrativen Vereinfachung und Vereinheitlichung der inzwischen unübersichtlich gewordenen Förderprogrammlandschaft von Bund und Ländern in diesem Bereich leisten.

ten. Denn statt mehrerer hundert Einzelprogramme könnte die Förderung des kommunalen Klimaschutzes dann über ein standardisiertes Verfahren im Rahmen der neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ erfolgen.

4.2 Inhaltliche Konkretisierung und Förderschwerpunkte

Neben der Klärung der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundlagen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz, bedarf es auch einer Verständigung über die inhaltliche Konkretisierung sowie etwaige Förderschwerpunkte. Die vorliegende Machbarkeitsstudie identifiziert hierfür drei optionale Ansätze zur Ausgestaltung, die sich sowohl von ihrer inhaltlichen Eingriffstiefe als auch ihrer finanziellen Dimension deutlich unterscheiden. Kombinationsmöglichkeiten scheinen dabei durchaus denkbar:

1. Förderung von Kommunen (und Unternehmen) bei der Erarbeitung von klimaschutzbezogenen Strategien, Potenzialanalysen und Monitoringsystemen einschließlich der periodischen Durchführung von THG-Bilanzierungen.
2. Förderung politisch vordefinierter Klimaschutzmaßnahmen mit investivem Schwerpunkt in Kommunen mit einem besonders hohen Wirkungsgrad bezüglich der Reduktion von THG-Emissionen.
3. Wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen.

Im Folgenden sollen diese Ansätze kurz in je eigenen Unterabschnitten skizziert werden.

4.2.1 Förderung klimaschutzbezogener Strategien, Potenzialanalysen und Monitoringsysteme in Kommunen

Kommunalbefragungen zeigen, dass ein Gutteil der strategischen Potenziale im kommunalen Klimaschutz nach wie vor nicht gehoben wird, da es nicht selten an Personal und finanziellen Ressourcen mangelt (Hagelstange et al., 2021; Kenkmann et al., 2022). Dies erklärt, dass eine kohärente Verknüpfung der Teilaspekte eines idealtypischen Nachhaltigkeits- bzw. Klimaschutzmanagements – bestehend aus Bestandsaufnahme (Potenzialanalysen), Zieldefinition (Strategiebildung), politisch-administrativer Maßnahmenformulierung, Beschlussfassung und Implementierung sowie einem Wirkungsmonitoring in vielen Städten bisher nur bedingt gelingt (stellvertretend: Garzillo & Kuhn, 2007; Peters et al., 2023). Erschwerend kommt hinzu, dass die Indikatoren- und Datenlage ausbaufähig ist – und zwar sowohl, was die amtliche Statistik als auch die Datenbestände vor Ort betrifft (Peters & Scheller, 2023; Peters et al., 2023). Zwar ist der Anteil der Kommunen mit einem eigenen Klimaschutzkonzept in den vergangenen Jahren beständig gestiegen, allerdings sind es vor allem die kleineren und mittleren Städte, Landkreise und Gemeinden, die hier nach wie vor nicht so weit wie die Großstädte sind (Kenkmann et al., 2022). Ähnliches gilt auch für THG- bzw. CO₂-Bilanzierungen. Sie bilden eigentlich eine essentielle Voraussetzung, um Klimaschutzmaßnahmen ziel- und wirkungsorientiert umzusetzen. Denn nur so lassen sich die Wirkungen von Klimaschutzmaßnahmen in den verschiedenen Sektoren, die Städte direkt und indirekt beeinflussen können, periodisch quantifizieren und aggregieren. Auch hier zeigt sich in Befragungen von Kommunen (Hagelstange et al., 2021), dass zwar bereits ein vergleichsweise hoher Anteil der Städte seine THG-Emissionen bilanziert. Allerdings besteht auch hier ein erkennbares Gefälle zwischen den kommunalen Einwohnergrößenklassen.

Hinzu kommt, dass viele Kommunen in der Vergangenheit entsprechende Bilanzen oft nur einmalig oder allenfalls in größeren zeitlichen Abständen durchgeführt haben (Hagelstange et al., 2021). Auch hier sind die Großstädte die Vorreiter einer wiederkehrenden Bilanzierung, während die kleineren Kommunen oft hinterherhinken. Neben zwei international standardisierten Systematiken zur THG-Bilanzierung und einer deutschlandweit seit 2016 vereinheitlichten Bilanzierungssystematik (BISKO) existieren in der Praxis „weitere nicht standardisierte Ansätze, die unterschiedliche Bilanzierungsräume, -typen und -größen verwenden“ (Handschuh et al., 2020, S. 86–87; Reiß & Krüger, 2018, S. 6). Damit ist die Vergleichbarkeit sowie die Aggregierbarkeit der kommunalen THG-Bilanzen allenfalls bedingt gewährleistet (DST, 2023, S. 11). Erschwerend kommt hinzu, dass auch keine Kompatibilität mit den Bilanzierungssystemen von Bund und Ländern gegeben ist. Es fehlt mithin an einem integrierten Bilanzierungsansatz. Nicht umsonst

ist der Bundesrechnungshof bereits 2022 in einem Bericht zu dem Schluss gekommen, dass die Bundesregierung in ihre Klimaschutzprogramme

„nur Maßnahmen aufnehmen (sollte), die nachweislich und wirtschaftlich zur THG-Minderung beitragen. Sie muss zudem konkrete Minderungsziele für diese Maßnahmen festlegen. Sie hat durch ein Maßnahmen-Monitoring sicherzustellen, dass Klimaschutzmaßnahmen tatsächlich zu den angestrebten THG-Minderungen führen. Zeichnen sich die erwarteten Minderungen nicht ab, hat die Bundesregierung schnellstmöglich gegenzusteuern, indem sie z. B. Klimaschutzmaßnahmen anpasst oder zusätzliche Maßnahmen ergreift“ (Bundesrechnungshof, 2022, S. 13).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestages konstatierte 2023 mit Bezugnahme auf einen weiteren Bericht des Bundesrechnungshofes deshalb, dass er erwarte,

„dass sich das BMWK als das für die Energiewende zuständige Ressort mit dem BMF auf eine einheitliche und schlüssige Berechnung für die Fördereffizienz verständigt. Diese einheitliche Berechnung ist auch für Förderprogramme der anderen Ressorts, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen CO₂-Minderungsziele beitragen, anzustreben“ (Bundesrechnungshof, 2023a, S. 9).

Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Kommunen, die Klimaschutz strategisch mit Hilfe entsprechender Konzepte und dem dafür erforderlichen Personal realisieren, deutlich erfolgreicher mit Blick auf die Erreichung von THG-Einsparzielen sind als Städte, die das nicht so kohärent angehen (Göpfert, 2014; Kenkmann et al., 2022; Kroll, 2017). Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, die Institutionalisierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz zu nutzen, um damit einen möglichst flächendeckenden Ausbau der strategischen Kompetenzen in Kommunen zu fördern (so auch: Kenkmann et al., 2022). Dazu sollten – neben der Erstellung von (standardisierten) Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten – beispielsweise auch die Beauftragung und Durchführung von Solarpotenzial- bzw. Dachflächenpotenzialanalysen, Windpotenzialanalysen und die Erstellung von Energienutzungsplänen etc. zählen. Aber auch die Förderung von Vulnerabilitätsanalysen, Starkregen- und Hochwasserschutzkonzepten u. ä. wären denkbar (Hagelstange et al., 2021). Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Kopplung bzw. Integration von Strategien gerichtet werden, um einer Inflation städtischer Strategien vorzubeugen. Im Sinne einer wirkungsorientierten Strategiebildung sollte darüber hinaus der Aufbau von flankierenden Monitoring- und Steuerungsinstrumenten förderfähig gemacht werden und ggf. entsprechende Planungsbudgets vorgesehen werden. Dazu zählt an erster Stelle die Förderung einer systematischen und standardisierten THG-Bilanzierung durch die Kommunen. Bund, Länder und Kommunen müssten sich hierzu in einem neu einzurichtenden Koordinierungsausschuss einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz auf einen für alle Ebenen verbindlichen Standard verständigen, um so nicht nur eine interkommunale Vergleichbarkeit zu befördern, sondern auch die Aggregation von Daten der einzelnen föderalen Ebenen zu ermöglichen. Neben der Förderung von THG-Bilanzierungen könnte beispielsweise aber auch der Aufbau von digitalen Gebäude- und Liegenschaftskatastern der Kommunen finanziell unterstützt werden, die mit CAFM-Systemen (Computer-Aided-Facility-Management-Systemen) für ein umfassendes Gebäudemanagement verknüpft werden, um über eine kontinuierliche Zustandserfassung des kommunaleigenen Gebäudebestandes etwaige Klimaschutzpotenziale systematisch zu eruieren. Dazu könnte auch der Aufbau eines Energieverbrauchs-Controlling mit einem Echtzeit-Daten-Monitoring zählen.

Die Entwicklung kommunaler Klimaschutzkonzepte durch eigens einzustellende Klimaschutzmanagerinnen und -manager ist bereits seit Jahren über die Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld („Kommunalrichtlinie“ (KRL)) als Teil der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) förderfähig. Der Vorteil einer Überführung dieser Förderlinie in eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ bestünde – neben einer finanziellen Aufstockung – in der gemeinschaftlichen Koordination durch Bund, Länder und Kommunen und dem damit zum Ausdruck kommenden Anspruch, Klimaschutz möglichst flächendeckend und systematisch in den Kommunen vorantreiben zu wollen – nicht zuletzt auch verstanden als Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet.

4.2.2 Förderung politisch vordefinierter Klimaschutzmaßnahmen

Im Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz, müsste zunächst der spezifische Typ an investiven Maßnahmen definitorisch erfasst werden. Was unter Investitionen in der kameralen Haushaltsführung des Bundes und der Mehrzahl der Länder zu subsumieren ist, wird in dem für Bund und Länder gleichermaßen geltenden Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG), der Bundeshaushaltsordnung (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO) sowie dem sog. Gruppierungsplan, geregelt. Die dort enumerativ aufgeführten Ausgaben der Hauptgruppen 7 („Baumaßnahmen“) und 8 („sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“) sind im haushaltsrechtlichen Sinn Investitionen. In Abgrenzung dazu sind in den Hauptgruppen 4 („Personalausgaben“) und 5 („sächliche Verwaltungsausgaben“) die nicht förderfähigen konsumtiven Ausgaben definiert. Investive Ausgaben für Klimaschutz Privater, die hier nicht weiter berücksichtigt werden, sowie öffentlicher Unternehmen können über Investitionszuschüsse im Rahmen der Hauptgruppe 8 gefördert werden.⁸

Förderfähige kommunale Klimaschutzinvestitionen sind demnach investive Ausgaben (der Gruppierungspläne der jeweiligen Länder), die auf die Reduktion des Treibhausgasausstoßes abzielen. Diese Definition wäre anschlussfähig an das Klimaschutzgesetz des Bundes vom 12. Dezember 2019, wonach gilt: „Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden“ (§3 Abs. 2 KSG). Zwar gibt das Klimaschutzgesetz des Bundes klare Reduktionsziele aus. Allerdings lassen sich daraus keine unmittelbaren gesetzlichen Vorgaben für Länder und Gemeinden ableiten (Wickel, 2020). Das sogenannte Berücksichtigungsgebot gemäß §13 Abs. 1 S.1 KSG begründet bundesrechtlich jedoch eine allgemeine Vorbildfunktion, wonach Träger öffentlicher Aufgaben – also auch Kommunen – Belange des Klimaschutzes bei ihren Planungen und Entscheidungen zu berücksichtigen haben (Schink, 2021). Daraus lässt sich schließen, dass auch Kommunen bei ihren Investitionen die Belange des Klimaschutzes im Sinne einer THG-Minderung berücksichtigen sollen.

Aus dieser Definition lässt sich ein weitreichender Katalog an möglichen Klimaschutzinvestitionen der Kommunen ableiten und systematisch clustern (siehe hierzu Abschnitt VII). Darauf aufbauend wäre im Rahmen einer grundgesetzlichen Verankerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz vermutlich eine begründete Auswahl aus dieser Vielzahl an möglichen Maßnahmen vorzunehmen, um durch eine inhaltliche Fokussierung und ein Mindestmaß an Standardisierung auch den Koordinationsaufwand beherrschbar zu halten. So ließe sich beispielsweise überlegen, ob klimarelevante Investitionsvorhaben im Verkehrsbereich im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz tatsächlich förderfähig gemacht werden sollten oder ob hierfür nicht andere Finanzierungsoptionen besser geeignet wären. Zentrales Auswahlkriterium sollte auch hier vor allem der Wirkungsgrad möglicher Klimaschutzmaßnahmen im Sinne des ökologisch-ökonomischen Effizienzkriteriums sein. Mit Blick auf die Dringlichkeit, die inzwischen mit Blick auf die Erreichung der Pariser Klimaziele in ihrer Konkretisierung durch das Klimaschutzgesetz des Bundes und der Länder besteht, sollten Maßnahmen mit hohen und raschen CO₂-Einsparpotentialen priorisiert werden. Auch wenn aufgrund regional spezifischer Rahmenbedingungen sicherlich nicht alle Maßnahmen flächendeckend gleiche Wirkungen entfalten werden und für alle Kommunen gleichermaßen geeignet sind, so sollte sich ein überschaubarer Kanon möglicher Fördermaßnahmen definieren lassen. Da die administrative Abwicklung von Vorhaben und die Ausreichung der entsprechenden Fördermittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben ohnehin über die Länder bzw. über ihre Förderbanken erfolgt, wären hiermit auch regionale Schwerpunktsetzungen möglich.

⁸ In Abgrenzung dazu existiert noch ein Investitionsbegriff vor, der in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) genutzt wird Statistisches Bundesamt (2021). Demnach lässt sich zunächst zwischen Bruttoanlage- und Nettoanlageinvestitionen unterscheiden, wobei die Bruttoanlageinvestitionen abzüglich der Abschreibungen die Nettoanlageinvestitionen ergeben Lenk et al. (2016). Zu den Bruttoanlageinvestitionen zählen Investitionen in Sachanlagen sowie geistiges Eigentum, wobei unter Sachanlagen Ausrüstungen (Maschinen und Geräte sowie Fahrzeuge), Bauten (Wohn- und Nichtwohnbauten) sowie Nutztiere und -pflanzungen zu verstehen sind. Die VGR spricht von öffentlichen Investitionen, wenn sie dem Staatssektor zuzuordnen sind. Dazu zählen alle Kern- und Extrahaushalte. Ausgegliederte Einheiten (sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)) werden in der VGR dem privaten Sektor zugeordnet, weshalb Investitionen von Unternehmen, die der Staat kontrolliert, nicht zu den öffentlichen Investitionen zählen. Eng verwandt mit den öffentlichen Investitionen sind Aufwendungen, die dem Unterhalt des unbeweglichen Sachvermögens dienen Lenk et al. (2016). Beispielhaft stehen dafür Straßenausbesserungen. Diese sind an sich keine Investitionen, da sie keinen Kapazitätseffekt hervorrufen. Allerdings führen hohe Aufwendungen für den Unterhalt auf eine bessere Pflege der öffentlichen Vermögensgegenstände hin, was die dauerhafte Bereitstellung der bestehenden Infrastruktur sichert und Ersatzinvestitionen hinauszögert.

Die Definition investiver Förderschwerpunkte könnte zudem – wie auch bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben – in periodischen Abständen wissenschaftlich evaluiert sowie politisch überprüft und nachjustiert werden. Auf diese Weise ließe sich technologischen Neuerungen Rechnung tragen, die in diesem Politikfeld eine besondere Dynamik aufweisen.

4.2.3 Wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen

Den wohl weitreichendsten Ansatz zur inhaltlichen Ausgestaltung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz könnte in einer wirkungsorientierten Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen bestehen. Einen entsprechenden Ansatz hat der Deutsche Städtetag erstmals 2022 mit seinem Konzept „Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten“ vorgelegt (DST, 2023). Kernelemente dieses Ansatzes sind eine Pauschalierung, eine strikte Wirkungsorientierung und langfristige Verstetigung sowie eine Flexibilisierung der kommunalen Klimaschutzförderung durch Bund und Länder. Auf diese Weise soll eine Abkehr von der Vielzahl an technisch und administrativ kleinteiligen Förderprogrammen vollzogen werden, die die autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen inzwischen zu stark einschränken und sich meist auch durch eine zu geringe Innovationsoffenheit auszeichnen.

Zu diesem Zweck schlägt der Städtetag vor, dass jede Kommune in der Bundesrepublik ein festes Budget an Fördermitteln für mindestens 10 Jahre erhält, das von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden soll. Aus diesem Budget kann die Kommune dann eigene Projekte finanzieren. Dabei wird die „Fördersumme für ein Projekt weder in Abhängigkeit von den Projektkosten festgelegt, noch wird ein fester Förderbetrag pro Maßnahme festgelegt“. Stattdessen „wird für jedes Projekt die voraussichtliche Klimawirksamkeit quantifiziert (z. B. Höhe eingesparter CO₂-Emission), die Fördersumme für ein Projekt ist das Produkt von Klimawirksamkeit und einem vom Bund festgelegten Förderbetrag je Einheit“ (DST, 2023, S. 4). Die Definition der Standards zur Quantifizierung der Klimawirksamkeit sollen auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfolgen. Eine verbindliche Festlegung auf entsprechende Standards könnte – in Weiterentwicklung des Ansatzes des Städtetages – in einem Koordinierungsausschuss einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz erfolgen und – z. B. im Zuge neuerer technischer Entwicklungen – periodische Anpassungen erfahren. Dort könnte dann auch über einen „Katalog mit Berechnungsmethoden für Standardmaßnahmen“ verhandelt werden, der als eine Art Positivliste dienen könnte (DST, 2023, S. 5). Für den Nachweis der Klimawirksamkeit der durch die Kommunen zur Förderung beantragten Maßnahmen sollte – so die Vorstellung des Städtetages – durch zertifizierte Institutionen, wie Klimaschutz-Agenturen oder spezialisierte Planungsbüros, erfolgen, um so aufwändige Prüfungen durch Bund und Land als Fördermittelgeber zu vermeiden.

Die Aufteilung der Bundesmittel auf die Länder sollte – anders als vom Deutschen Städtetag vorgeschlagen – nach Finanzkraft und/oder Klima-Betroffenheit erfolgen. Die Höhe der einzelnen Kommunalbudgets müssen dann die Länder festlegen. Dazu wären entsprechende Verteilungsschlüssel zu entwickeln – ebenfalls unter Berücksichtigung von Indikatoren wie der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und klimaschutzrelevanter Rahmenbedingungen der Kommunen. Über deren verbindliche Festlegung könnte dann in einem Koordinierungsausschuss einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz entschieden werden. Auf Basis des ihnen so zur Verfügung gestellten Budgets müssten die Kommunen Maßnahmen entwickeln, zu denen bei Stellung des Förderantrags bei den Ländern ein Nachweis zur Abschätzung der Klimawirksamkeit beizubringen wäre. Wie auch bei anderen Förderprogrammen würde die Erstattung der Kosten nach Vollzug der gesamten Maßnahme bzw. einzelner Teilmaßnahmen erfolgen. Die Überlegung im Modell des Städtetages, eine Kombinationsmöglichkeit bzw. eine wechselseitige Komplementärförderung verschiedener Förderprogramme zuzulassen (DST, 2023, S. 6), ist sowohl aus politökonomischer Perspektive als auch aus Sicht des Bundes problematisch – selbst wenn eine Doppelförderung explizit ausgeschlossen wird. Denn dabei besteht immer die Gefahr, dass die Förderziele der einzelnen Programme verwässert werden. Ähnlich problematisch ist auch die Überlegung, den Städten 10 Prozent ihres kommunalen Förderbudgets als sog. „Innovationsbudget“ zu zugestehen – also für die Realisierung von Maßnahmen und Technologien, die beispielsweise noch in der Entwicklung sind oder noch über keine hinreichende Marktreife verfügen. Ein solches Innovationsbudget wäre mit der Grundlogik der Gemeinschaftsaufgaben nicht vereinbar, da kein Nachweis über die Klimawirksamkeit vorliegt.

Zwei weitere Aspekte des Modellansatzes des Städtetages versprechen einen deutlichen Mehrwert gegenüber herkömmlichen Förderprogrammen: zum einen wird ein regionales Pooling der Fördermittel aus den Kommunalbudgets benachbarter Städte und Gemeinden vorgeschlagen, um so zumindest ein Stück weit externe Effekte von Klimaschutzmaßnahmen einzuhegen und vor allem Synergien zu erzeugen. Zum anderen sollen auch maßnahmenbezogene Personalkosten sowie Projekte zur Konzeptentwicklung aus den Kommunalbudgets finanzierbar werden (DST, 2023, S. 12) – ein Umstand, der mit der investiven Finanzierungslogik der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben nicht vereinbar wäre. Hier knüpft der Vorschlag nicht nur an die Logik der bisherigen Förderung von Klimaschutzmanagerinnen und Klimaschutzmanagern im Rahmen der Kommunalrichtlinie der NKL an. Auch die erste der hier vorgeschlagenen Ausgestaltungsoption einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz hebt auf eine Förderung klimaschutzbezogener Strategien, Potenzialanalysen und Monitoringsysteme in Kommunen und des dafür erforderlichen Personalaufwandes ab (vgl. Abschnitt V.2.2). Dies unterstreicht, dass die verschiedenen hier diskutierten Ansätze durchaus sinnvoll und gewinnbringend kombinierbar wären. Der Förderansatz des Städtetages wird zwar nicht explizit als Gemeinschaftsaufgabe bezeichnet, verschiedene – wenn auch nicht alle – Elemente ließen sich jedoch in einer neuen Gemeinschaftsaufgabe berücksichtigen.

Auch der Städtetag diskutiert die Möglichkeit „einer stufenweisen Einführung“, bei der „ergänzend zu Mitteln des Energie- und Klimafonds bzw. des Klima- und Transformationsfonds auch bestehende Förderprogramme schrittweise in die neue Fördersystematik“ überführt werden könnten (DST, 2023, S. 7). Damit wird sowohl in fachlicher als auch in finanzieller Hinsicht einer gemeinschaftlichen Koordination durch Bund, Länder und Kommunen der Vorzug vor einer Förderung gegeben, die im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung bisher in großen Teilen auf Zuwendungsbasis erfolgt und sich zu einem nicht unwesentlichen Teil aus einem Sondervermögen speist, für das die haushalterische Verantwortung alleine beim Bund liegt. Dieser Ansatz einer ebenenübergreifenden Koordinierung von Klimaschutz (und Klimaanpassung) scheint dem globalen Charakter der zu bewältigenden Herausforderungen deutlich angemessener und wahrt zugleich die Autonomie der Kommunen. Zudem würde diese Systemumstellung auf wirkungsorientierte Kommunalbudgets in der Klimaschutzfinanzierung einer zentralen Kritik des Bundesrechnungshofes begegnen. Dieser hat festgestellt: „Gegenwärtig setzt der Bund Haushaltsmittel in Milliardenhöhe ein, um Förderprogramme für den Klimaschutz zu finanzieren. Für die meisten der derzeit über 100 Förderprogramme ist unklar, ob und ggf. in welchem Umfang sie zur Minderung von THG-Emissionen beitragen (sollen). Dadurch fließen Haushaltsmittel in für den Klimaschutz wirkungslose und ineffiziente Programme“ (Bundesrechnungshof, 2022; aber auch: Bundesrechnungshof, 2023a).

4.2.4 Zwischenfazit

Die vorstehenden Optionen zeichnen sich durch ein deutlich variiertes Ambitionsniveau aus, leisten aber – jede für sich genommen – einen wichtigen Beitrag zur Stärkung und Intensivierung des kommunalen Klimaschutzes. Sowohl die Stärkung der strategischen Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort (Option 1) und die wirkungsorientierte Pauschalförderung (Option 3) bergen ein besonderes Innovationspotenzial, dürften jedoch dementsprechend auch auf stärkere politische Widerstände in einer möglichen Umsetzung stoßen. Option 2 erfordert einen politischen Konsens über förderfähige Maßnahmen. Die Kommunen werden durch einen entsprechenden Maßnahmenkatalog in der Umsetzung in ihrer Autonomie am stärksten beschnitten. Alle drei Optionen scheinen auch wechselseitig kombinierbar. So wäre es durchaus sinnvoll, eine Vergabe an pauschalierten Förderbudgets auch an einen Nachweis über kommunale Klimaschutz-Strategien und -Potenzialanalysen sowie entsprechende Monitoringsysteme zu knüpfen.

4.3 Ableitungen zum finanziellen Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe

Die Diskussion über die Institutionalisierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ in Kommunen bedarf auch einer Klärung hinsichtlich der finanziellen Ausstattung dieses Förderansatzes. Verlässliche Kenngrößen zu den erforderlichen Investitionsbedarfen zur gesamtstaatlichen Erreichung der Pariser Klimaziele liegen nicht vor. Existierende makroökonomische Schätzungen für Deutschland können hier zwar eine Richtung vorgeben, sind aber – wie alle Schätzungen – mit Unsicherheiten belegt. Um den CO₂-Ausstoß der deutschen Wirtschaft bis zum Jahr 2050 um 95 Prozent zu senken, reichen die geschätzten gesamtwirtschaftlichen Kosten von 1,7 Bio. Euro (Bündlinger et al., 2018) bis zu 2,3 Bio. Euro (Gerbert et al., 2018). Mit Blick auf die Investitionen der öffentlichen Hand errechnen Krebs und Steitz

Bedarfe in Höhe 460 Mrd. Euro, um die deutschen Klimaziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen (Krebs & Steitz, 2021). Davon entfallen 170 Mrd. Euro auf die kommunale Ebene. Im Vergleich dazu gehen Bardt et al. von geringeren gesamtstaatlichen Investitionsbedarfen zur Dekarbonisierung zwischen 2020 und 2030 aus (mehr als 75 aber weniger als 135 Mrd. Euro) (Bardt et al., 2019). Die KfW hat hingegen für Deutschland eine Summe von rund 5 Bio. Euro in den Raum gestellt, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Öffentliche und private Investitionen für die Dekarbonisierung bestehender Infrastrukturen werden dabei auf ca. 191 Mrd. Euro – also rund 5,2 % des BIP – geschätzt, was rund 72 Mrd. Euro pro Jahr an Mehrinvestitionen entspräche.

Auch wenn Investitionsbedarfsschätzungen zur Dekarbonisierung dieser Art – angesichts der absehbaren Transformationsherausforderungen – oft die Notwendigkeit von sowohl öffentlichen als auch privaten Investitionen unterstreichen, gilt ein besonderes Augenmerk meist der öffentlichen Hand, da dem Staat eine besondere Vorbildfunktion beigemessen wird. Da es in Deutschland die Kommunen sind, die mehr als 55 % aller öffentlichen Investitionen tätigen, müssen entsprechende Investitionsbedarfsschätzung zur Dekarbonisierung zu bestehenden Investitionsrückständen der Kommunen in Bezug gesetzt werden, die diese in den vergangenen Jahren aufgebaut haben. Denn seit Jahren schieben die Kommunen einen Investitionsstau vor sich her, der alleine im Jahr 2022 in der Hochrechnung des KfW-Kommunalpanels für alle Landkreise, Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik ab 2.000 Einwohner rund 166 Mrd. Euro betrug (Raffer & Scheller, 2023). In der Trendbetrachtung ist dieser wahrgenommene Investitionsrückstand in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich gestiegen. Mit Blick auf die verschiedenen Infrastrukturbereiche machte der Schulbereich (inkl. der Erwachsenenbildung) mit rund 47,4 Mrd. Euro bzw. 28,6 % den größten Anteil dieses Investitionsrückstandes aus. Mit rund 38,6 Mrd. Euro entfielen zudem etwa 23,3 % des Investitionsrückstands auf die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur. Öffentliche Verwaltungsgebäude machten etwa 19,5 Mrd. Euro bzw. 11,8 % des Investitionsrückstands aus, während Sportstätten und Bäder (12,9 Mrd. Euro), Feuerwehr (12,3 Mrd. Euro) sowie Kitas (knapp 12 Mrd. Euro) jeweils rund 7,5 % ausmachten. Die meisten dieser Infrastrukturbereiche sind mit Blick auf die Erreichung der Pariser-Klimaziele sehr relevant.

Dem wahrgenommenen Investitionsrückstand der vergangenen Jahre stand ein kontinuierlicher Anstieg der kommunalen Investitionen gegenüber, der bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie und selbst in den Jahren 2020 bis 2022 anhielt und damit dafür sorgte, dass die Nettoanlageinvestitionen der Kommunen weniger negativ als in den Vorjahren ausfielen (Brand et al., 2021).⁹ Laut Hochrechnung planten die Städte, Gemeinden und Landkreise mit mehr als 2.000 Einwohnern für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 Investitionen in Höhe von rund 41,3 bzw. 43,1 Mrd. Euro (Raffer & Scheller, 2023). Da in den vergangenen Jahren auch die Baupreise erheblich gestiegen sind, ist allerdings davon auszugehen, dass der Nettovermögenseffekt trotz steigender Investitionsvolumina deutlich geringer ausgefallen ist. Allein die Hälfte der für das Jahr 2022 geplanten Investitionen entfiel – wie auch schon in den Vorjahren – auf die zwei volumenstärksten Bereiche Schulen (28,8 %) sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (24,7 %). Die andere Hälfte war insbesondere für bauliche Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung (9,2 %), des Brand- und Katastrophenschutzes (7,5 %), der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (6,5 %) sowie der öffentlichen Verwaltungsgebäude (4,1 %) vorgesehen.

Dies verdeutlicht, dass die Kommunen bereits heute ein erhebliches Investitionsvolumen verbauen, das teils explizit teils implizit Klimarelevanz entfaltet. Eine Sonderbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2022 ergab, dass rund 11 % – also rund 2,9 Mrd. Euro – aller tatsächlich verausgabten Investitionen der Kommunen im Jahr einen eindeutigen Klimaschutzbezug aufwiesen. Hinzu kamen rund 4 % – also rund 1 Mrd. Euro – mit eindeutigem Klimaanpassungsbezug. In der mittelfristigen Finanzplanung gingen die Kommunen damals von einem jährlichen Investitionsvolumen für Klimaschutz in Höhe von rund 2,5 Mrd. Euro und für Klimaanpassung in Höhe von rund 1 Mrd. Euro aus. Über 80 % der Kommunen gab gleichzeitig an, dass sie perspektivisch steigende Investitionsausgaben für Klimaschutz und -anpassung erwarten. Setzt man diese Werte – trotz aller bestehenden Unsicherheiten – zu den Schätzungen zur Höhe der klimarelevanten Investitionsbedarfe der öffentlichen Hand ins Verhältnis und geht dabei von der Grundannahme aus, dass ein Drittel aller gesamtstaatlichen Investitionen und sogar rund 55 % der Bauinvestitionen von den Kommunen getätigt wird, so müsste die

⁹ Die Nettoanlageinvestitionen bilden einen Wert, der sich dadurch ergibt, dass von den Bruttoanlageinvestitionen bzw. von neu beschafften Anlagen in einzelnen Wirtschaftsbereichen Abschreibungen der Altanlagen subtrahiert werden. Nettoanlageinvestitionen stellen somit die über den Ersatz des Kapitalverzehr hinausgehenden Investitionen dar.

kommunale Ebene jährlich rund 5,8 Mrd. Euro investieren, um bis 2045 ihren Beitrag zu den Klimazielen zu leisten.

Selbst wenn eine Quantifizierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe ohne eine Verständigung auf eine inhaltliche Fokussierung wenig Sinn macht, so ist eine Inbezug-Setzung bzw. ein relationaler Vergleich mit dem Finanzrahmen der bestehenden Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) aufschlussreich. Denn der Einzelplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) setzt im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2026 Mittel in Höhe von insgesamt rd. 3 Mrd. Euro vor, davon alleine im Jahr 2023 rund 647 Mio. Euro – die in gleicher Höhe von den Ländern kofinanziert werden müssen (BMF, 2023c, S. 34). Insofern werden im Rahmen der GRW in der laufenden Förderperiode insgesamt rund 6 Mrd. Euro an Investitionsfördermitteln ausgereicht.

Die Kofinanzierungsfrage wäre auch im Falle einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ zu klären. Dies gilt nicht nur für den Anteil der Länder, sondern vor allem auch für den Anteil der Kommunen. Aufgrund der Freiwilligkeit der Aufgabe tun sich vor allem finanzschwächere sowie kleinere und mittlere Kommunen mit der Finanzierung größerer Klimaschutzmaßnahmen schwer. Für finanzschwache Kommunen sollten die Anreize für eine Mittelbeantragung im Rahmen einer solchen neuen Gemeinschaftsaufgabe – wie auch in anderen Förderprogrammen – möglichst hoch sein. Dies spricht jedoch umgekehrt für einen möglichst niedrigen Kofinanzierungsanteil der Kommunen. Die Kofinanzierungspflicht hängt natürlich auch an den Förderarten bzw. -formen, die für eine neue Gemeinschaftsaufgabe gewählt würden. Wie auch bei den beiden anderen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG empfiehlt sich eine mögliche Förderung auf Zuschuss-, Darlehens-, Zinszuschuss- und Bürgschaftsbasis. Der Ansatz einer Direktförderung der Kommunen durch den Bund qua Zuwendung – wie beispielsweise im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative mit ihrer Kommunalrichtlinie – ist oft deutlich kleinteiliger und kommt auch ohne eine ebenenübergreifende Planung aus. Vor einer der Klärung von Förderhöchstsätzen, möglicher Beihilfeintensität und etwaigen Eigenbeiträgen der Fördermittelempfänger, stellt sich jedoch zunächst die Frage nach den antragsberechtigten Fördermittelempfängern. Um Klimaschutz in den Kommunen möglichst breitflächig zu forcieren, bietet es sich an, dass zumindest auch öffentliche Unternehmen, wie Stadtwerke, kommunale Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts etc., förderfähig werden sollten.

Im Sinne eines vertikal integrierten und ebenenübergreifenden Klimaschutzes sollten in die neue Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ sukzessive Haushaltsmittel überführt werden, die in der Vergangenheit über eine Vielzahl an Einzelprogrammen in Klimaschutz- und auch Klimaanpassungsmaßnahmen – beispielsweise aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) – geflossen sind. Das Moment der gemeinsamen Planung von Bund und Ländern in einem fachübergreifend zusammengesetzten Koordinierungsausschuss unter Einbeziehung der Kommunen könnte einen Beitrag zur zielgenaueren Mittelverwendung leisten. Zumindest verspräche die Zusammenführung von fach- sowie finanz- und haushaltspolitischen Zuständigkeiten im Institut der Gemeinschaftsaufgabe eine Stärkung auch der Klimazuständigen auf kommunaler Ebene, die wegen der Freiwilligkeit dieser städtischen Aufgabe nicht selten eher über eine schwache Stellung in Politik und Verwaltung verfügen.

4.4 Ansätze zur administrativen Steuerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe

Für die Steuerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz wäre – in Analogie zu den bereits bestehenden Gemeinschaftsaufgaben – die Einrichtung eines Koordinierungsausschusses vorzusehen, in dem Bund und Länder paritätisch vertreten wären. Zuständigkeitshalber würden in diesem Format aktuell der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz sowie der Bundesminister der Finanzen den Bund vertreten. Die Länder würden ihre – in den meisten Fällen für Klimaschutz und Klimaanpassung zuständigen – Umweltministerinnen und Umweltminister in den Koordinierungsausschuss entsenden. Da mit einer neuen Gemeinschaftsaufgabe im Wesentlichen Klimaschutzmaßnahmen der Kommunen adressiert werden sollen, scheint es sinnvoll, den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie Deutscher Landkreistag) in einem entsprechenden Koordinierungsausschuss zumindest einen beratenden Status einzuräumen. Auf diese Weise könnten die kommunalen Belange direkt in der fortlaufenden Weiterentwicklung einer solchen Gemeinschaftsaufgabe – und hier insbesondere der Förderziele und -gegenstände – Berücksichtigung finden. Außerdem könnte so der vielfach anzutreffenden Kritik der Kommunen begegnet werden,

dass die Auflage neuer Förderprogrammen nur allzu oft an den eigentlichen Bedarfen der Städte, Landkreise und Gemeinden vorbeigehe (Scheller et al., 2021). Sollte den kommunalen Spitzenverbänden auch ein Stimmrecht im Koordinierungsausschuss eingeräumt werden, so müsste die sonst gängige Mehrheitsregel in den Koordinierungs- bzw. Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben modifiziert werden. Denn grundsätzlich darf der Bund nicht überstimmt werden.

Für eine möglichst schlanke Abwicklung des Förderprozesses, der – wie auch bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben – im Wesentlichen über die Länder abzuwickeln wäre, sollte sich die Verteilung und Vergabe von Förderzuschüssen an den Kriterien der ökologisch-ökonomischen Effizienz und der Finanzkraft orientieren. Beide Kriterien stellen die zentralen Vorteile gegenüber einer möglichen Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens dar.

Das Antrags- sowie das Verwendungsnachweisverfahren für potentielle Fördermittelempfänger sollten bundeseinheitlich, schlank und in digitalisierter Form organisiert werden. Das zentrale Verteilungs- und Vergabekriterien von Fördermitteln sollte die Hebung möglichst weitreichender Wirkungspotentiale von Klimaschutzmaßnahmen bilden. Für die neue Gemeinschaftsaufgabe sollte – wie auch bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben – eine begleitende Evaluierung sowie ein Wirkungsmonitoring der jahresbezogenen Gesamtaufwendungen sichergestellt werden. Nur so lässt sich eine politische Steuerungswirkung erzeugen – insbesondere, wenn nicht nur geplante Inputs, sondern auch tatsächliche Outcomes und Impacts ermittelt werden und entsprechend aggregierte Erkenntnisse zu den Klimaschutzbemühungen der Kommunen ins Verhältnis zur Emissionsentwicklung der anderen föderalen Ebenen sowie den privaten Sektoren gesetzt werden.

5. Fazit und Ausblick

Dass die Kommunen auch in den kommenden Jahren einen wesentlichen Beitrag werden leisten müssen, damit die Bundesrepublik die Pariser Klimaziele erreicht, steht inzwischen kaum mehr außer Frage. Dies gilt umso mehr, da viele Städte, Landkreise und Gemeinden bereits seit Jahren in unterschiedlichen klimapolitisch relevanten Feldern aktiv sind, indem sie – im Rahmen ihrer haushalterischen und personellen Möglichkeiten – beispielsweise in klimaverträgliche Infrastrukturen und Technologien investieren, eigene Verwaltungsprozesse nachhaltiger organisieren und die Bürgerinnen und Bürger vor Ort für Klimaschutzbelange mobilisieren. Nichtsdestotrotz muss die Taktzahl für die Verwirklichung von Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung deutlich erhöht werden, wenn mindestens das 2-Grad-Ziel, geschweige denn das 1.5-Grad-Ziel auch noch annähernd erreicht werden soll. Dies gilt neben den privaten Sektoren auch für die öffentlichen Gebietskörperschaften, die eine besondere Vorbildfunktion erfüllen. Neben dem Ordnungsrecht sowie Markt- und Preismechanismen bilden finanzielle Anreize für Private sowie Kommunen gleichermaßen zentrale Steuerungsinstrumente im Rahmen der sozial-ökologischen Transformation.

Vor diesem Hintergrund wurden in der vorliegenden Machbarkeitsstudie mit der Analyse einer möglichen Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ und einer möglichen Umverteilung der Umsatzsteuereinnahmen zugunsten der Kommunen zwei Finanzierungsalternativen für den Klimaschutz in Kommunen in ihren praktischen Anwendungsmöglichkeiten untersucht und ihre Vor- und Nachteile diskutiert. Die hier im Mittelpunkt stehenden Finanzierungsoptionen haben den Charme, dass mit ihnen zunächst auch vergleichsweise überschaubare Finanzvolumina mobilisierbar wären. Denn angesichts der sich eintrübenden Wirtschafts- und Finanzlage und vor dem Hintergrund des Haushaltsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 dürfte es schwerer werden, politische Mehrheiten für Ansätze wie beispielsweise einen groß angelegten Transformationsfonds oder ein Sondervermögen zu organisieren.

Die Analyse und Diskussion der beiden hier untersuchten Reformansätze zeigt, dass sowohl eine mögliche Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ als auch eine mögliche Umverteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Kommunen je eigene Vor- und Nachteile haben. Mit Blick auf die dringlich zu erzielenden Wirkungen im Bereich Klimaschutz auf kommunaler Ebene dürfte jedoch dem Ansatz einer neu zu institutionalisierenden Gemeinschaftsaufgabe der Vorrang einzuräumen sein – selbst, wenn die politischen Hürden für die verfassungsrechtliche Verankerung eines solchen Instituts zunächst höher

als bei einer einfachgesetzlich herbeizuführenden Neujustierung der Umsatzsteueranteile von Bund, Ländern und Kommunen wären. Zwar würde eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer die Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen schonen. Gleichzeitig wäre mit diesem Transferkanal eine Wirkungsprüfung kaum möglich, da eine Pflicht zum Verwendungsnachweis der Kommunen in diesem Fall formal nicht besteht. Darüber hinaus eröffnet die Gemeinschaftsaufgabe – anders als die Umsatzsteuerverteilung – die Möglichkeit, die Mittel so zu alloziieren, dass sie die größtmöglichen ökologischen Wirkungen entfalten.

Mit einer grundgesetzlich normierten Gemeinschaftsaufgabe wäre ein symbolträchtiges Bekenntnis für einen ebenenübergreifenden Klimaschutz verbunden, da mit ihrer Implementierung letztlich auch das in Art. 20a GG formulierte Staatsziel zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen konkretisiert würde. Eine Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz“ könnte damit perspektivisch zu einem neuen Ankerpunkt der föderalen Klimaschutzfinanzierung werden, indem sich eine Vielzahl der bestehenden Förderprogramme sukzessive in dieses neue Rahmenwerk überführen ließe. Damit wäre auch ein demokratietheoretischer Mehrwert verbunden. Denn viele Förderprogramme des Bundes im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung werden auf Zuwendungsbasis vollzogen, bei denen der Bund „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen)“ veranschlagen darf, wenn er „an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (§ 23 BHO). Eine Gemeinschaftsaufgabe hingegen würde – trotz aller administrativen Schwächen dieses Instruments, die in der Literatur diskutiert werden (Hellermann, 2012; Petersen et al., 2001; Scharpf et al., 1976; Scheller, 2005) – zumindest eine gemeinschaftliche Befassung von Bund, Ländern und Kommunen in einem neu einzurichtenden Koordinierungsausschuss ermöglichen. Zudem hätten auch der Bundestag und die Landesparlamente über eine entsprechende Haushaltsveranschlagung zu entscheiden.

6. Anhang: Katalog möglicher investiver Klimaschutzmaßnahmen

Bereich	Erläuterung	Quellen
ÖPNV	<p>Das Erreichen der Klimaneutralität erfordert den Ausbau des ÖPNV. Dazu zählen u. a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung der Netze auf weitere Geltungsbereiche • Bau neuer Straßenbahnlinien • On-Demand-Angebote • Ausweitung und Umstellung auf klimaneutrale Fahrzeugflotten (z. B. durch Elektroantriebe, Plug-In-Hybridbusse, LKW-Oberleitungen, etc.) • Digitalisierung des ÖPNV (Vernetzung von Auskunft- und Vertriebssysteme, dynamische Fahrgastinformation) • Anbindung an die Fahrradinfrastruktur inkl. Bikesharing und Abstellmöglichkeiten an Bahnhöfen/Haltestellen (Rad & Ride). • Sharing-Angebote: Städtische E-Auto-Flotte kann Bürgern zur Verfügung gestellt werden • Eine strategisch-vorbereitende Maßnahme kann die Erstellung eines integrierten Mobilitätskonzepts sein. 	Krebs & Steitz, 2021; BMF, 2020; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit [BMU], 2018; Gerbert et al., 2018; Gies & Förster, 2021; Hagelstange et al., 2021; Region Hannover, 2015
Verkehr	<p>Über den ÖPNV hinaus kommen mit Blick auf die Mobilitätswende u. a. folgende Infrastrukturinvestitionen in Frage:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fahrradwege/Fahrradschnellstraßen/ Fahrradbrücken • Radparkplätze an Bahnhöfen, • Neue Straßenbahnlinien • Intelligente Ampelschaltungen und Mobilitätssteuerung • Parksensoren zur Verringerung des Parksuchverkehrs • Um die Umstellung auf E-Mobilität voranzutreiben, können Kommunen Ladestationen anbieten, • kommunale Carsharingangebote • kommunale Sharingangebote für Lastenräder • Systeme zur dynamischen Preissteuerung in der Parkraumbewirtschaftung • Bessere/mehr Gehwege • Strategisch-vorbereitende Maßnahme: Integriertes Mobilitätskonzept. 	(Altenburg et al., 2020; BMF, 2020; Duit et al., 2016; Gerbert et al., 2018; Hagelstange et al., 2021; Hummel, 2021; Region Hannover, 2015; Strehmann et al., 2021)
Fernwärme	<p>Anbindung neuer/bestehender Gebäude an emissionsfreie/-arme Fernwärmenetze (überwiegend Aufgabe kommunaler Unternehmen). Wärmequellen können u. a. sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Großwärmepumpe, • industrielle Abwärme • Nutzung unvermeidbarer Abwärme u.a. von Rechenzentren • geothermische Anlagen, • solarthermische Anlagen <p>Abwasserwärme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau klimaneutraler Nah- und Fernwärmenetze • Eine strategisch-vorbereitende Maßnahme kann die Erstellung eines kommunalen/regionalen Abwärmekatasters sein. 	BMU, 2018; Gerbert et al., 2018; Hagelstange et al., 2021; Krebs & Steitz, 2021; Region Hannover, 2015; Strehmann et al., 2021; Walter, 2021
Energieerzeugung	<p>Kommunale Stadtwerke müssen künftig stärker auf emissionsfreie Energieerzeugung und Großwärmepumpen setzen. Das bedeutet den Neubau bzw. das Re-Powering (Sanierung bestehender Anlagen) von:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Windkraftanlagen/kommunale Windparks • Freiflächen-Solaranlage (PV), 	BMF, 2020; BMU, 2018; Gerbert et al., 2018; Hagelstange et al., 2021; Region Hannover, 2015; Walter, 2021

Bereich	Erläuterung	Quellen
	<ul style="list-style-type: none"> • PV-Anlagen auf kommunalen Dächern, • Solarthermie-Anlagen • Geothermie-Anlagen • Wärmerückgewinnung (z.B. in Gebäuden, von Prozesswärme oder durch Abwasser) • ... • Hinzu kommen neue Formen der Energiespeicherung in Form moderner Batteriezellen. • Strategisch vorausgeschaltet kann die Erstellung einer Systemnetzstrategie sowie von Dachflächenkatastern sein bzw. eine geothermische Kartierung. 	
Energieeffizienz	<p>Die Energieeffizienz kommunaler Energienutzung im Innen- wie im Außenbereich muss künftig erhöht werden. Dies umfasst auch nicht-kommunale Gebäude/Wohnungen (z. B. öfftl. Wohnungsbau). Es gibt es folgende Möglichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Energetische (serielle) Sanierung von Gebäudehüllen inkl. Dämmung sowie Fenster- und Fugenabdichtungen • Neubau nur nach höchsten Energieeffizienzstandards • Austausch ineffizienter Heizungsanlagen (z. B. durch Wärmepumpe/emissionsfreie Fernwärme); Nutzung von Thermostaten) • Energieeffiziente Gebäudetechnik, z. B. Raumlufthanlagen, Mess-/Steuer-/Regelungstechnik • Austausch der Straßen-/Sportplatzbeleuchtung und der Leuchtmittel in öfftl. Gebäuden durch LED • Straßenbeleuchtung mit Bewegungsmeldern • Effiziente Warmwasserbereitungssysteme, regelbare Pumpen in Schwimmbädern • Austausch von Elektrogeräten in Schulküchen und Kantinen • Einbau von Verschattungsvorrichtungen, • Erneuerung der städtischen Fahrzeugflotte durch Elektroautos • Ersatz der EDV durch energieeffiziente EDV (Thin Clients, effiziente PCs, Server) • Anschaffung von Energiemanagementsystemen, • Anschaffung verwaltungsinterner Informationssysteme • Eine strategisch-vorbereitende Maßnahme kann die Ausarbeitung eines Stromsparkonzepts sein. 	<p>BMF, 2020; BMU, 2018; Gerbert et al., 2018; Hangelstange et al., 2021; Krebs & Steitz, 2021; Region Hannover, 2015</p>
Investitionen in die Abfallentsorgung	<p>Mit Blick auf die kommunale Abfallbeseitigung sind u. a. folgende Investitionen klimarelevant:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Abscheider-Anlagen (für Müllverbrennungsanlagen) • Investitionen in die Nutzung von Abwärme (s.o. Fernwärmenetze) • Anlagen zur systematisch getrennten Erfassung und Wiederverwertung von Wertstoffen • Elektrisch betriebene Fahrzeugflotten, • Mülltonnen mit Sensortechnik • etc. 	<p>(Gerbert et al., 2018; Region Hannover, 2015)</p>
Investitionen in städtische Grünanlagen	<p>Städtische Grünanlagen können einen Anteil zur CO₂-Minderung und zur Klimaverbesserung in Kommunen beitragen. Unter anderem folgende Investitionen sind vorstellbar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vegetabile Investitionen in Grünflächen zur Erhöhung der Biodiversität, • Humusaufbau • Erwerb von Moorflächen, • Renaturierung von Moorböden (Hochmoor-Regeneration) • Umbau von Stadtwäldern • Aufbau von grünen Bändern, frisch Luftschneisen 	<p>(Brischke et al., 2021; BMF, 2020; Region Hannover, 2015)</p>

Bereich	Erläuterung	Quellen
<p>Weitere kommunale Kosten für Klimaschutz (keine direkten Investitionen):</p> <p>Fortbildungen und Personalausgaben</p>	<p>Damit die Kommunalverwaltung den Klimaschutz intern wie extern vorantreiben kann, bedarf es eines Wissensaufbaus bei den Mitarbeitenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schulung von Hausmeisterinnen und Hausmeistern sowie Reinigungskräften • Fahrerschulung zum verbrauchsarmen Fahren • Fortbildungen für Mitarbeitende, z. B. für umweltbewusstes Verbraucherverhalten <p>Zudem erfordern die anstehenden Investitionen in den Klimaschutz ein Mehr an Personal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mehr Mitarbeiter in den kommunalen Bauämtern • Neues Personal für das Energiemanagement • Kommunale Klimaschutzmanagerinnen und Klimaschutzmanager • Projektstelle klimafreundliche Beschaffung 	<p>(BMU, 2018; Hagelstange et al., 2021; Krebs & Steitz, 2021; Region Hannover, 2015)</p>
<p>Weitere kommunale Kosten für Klimaschutz (keine direkten Investitionen):</p> <p>Beratungsleistungen für Bürger</p>	<p>Beratungsangebote für Bürgerinnen und Bürger zur Stärkung von klimafreundlichem Verhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bauherrenberatung zu energetischen Standards und techn. Möglichkeiten in Neubau und Sanierung • Aufbau eines Gebäuderegisters zur Beratung zu Energiesparpotenzial (ggf. mit Infrarotkamera-Aufnahmen), Einbindung in Online-Tool inkl. Gebäudesteckbriefen mit Sanierungsvorschlägen • städtische Energieberatung, • Durchführung von Informationsveranstaltungen zur Sensibilisierung • Beratung von Landwirtinnen und Landwirten zur Reduktion von Emissionen und Nutzung nachwachsender Rohstoffe/Bioenergie 	<p>(BMU, 2018)</p>
<p>Weitere kommunale Kosten für Klimaschutz (keine direkten Investitionen):</p> <p>Kommunale Förderprogramme für Private</p>	<p>Kommunen können eigene Förderprogramme auflegen, um den Klimaschutz zu stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Förderung von Klimaschutzmaßnahmen, möglich auch vor allem für Menschen mit geringem Einkommen • Förderung von energieeffizientem Bauen/Modernisieren • Förderung von Elektromobilität und Carsharing • Bezuschussung von PV-Anlagen, Wärmepumpen, etc. • ... 	<p>(BMU, 2018; Region Hannover, 2015)</p>
<p>Weitere kommunale Kosten für Klimaschutz (keine direkten Investitionen):</p> <p>Strategische Projekte</p>	<p>Um kommunalen Klimaschutz strategisch zu verankern, gibt es unter anderem folgende Möglichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erstellung von Potenzialstudien, • Erstellung/Umsetzung von Klimaschutzkonzepten • Bildung von Netzwerken (intra-/interkommunal) • Erstellung von CO₂-Bilanzen, • Durchführung regelmäßiger Klimaschutz- und Statusberichte • Aufbau von Datenerhebungssystemen • klimazentrierte Verkehrsentwicklungspläne, integrierte Mobilitätskonzepte, Radverkehrskonzepte, Konzepte für E-Ladesäulen • Optimierung regionaler Raumordnungsprogramme bzgl. Klimaschutz • klimaoptimierte Naherholungskonzepte • geothermische Kartierung • Erstellung von Energie-/Solar-/Wärme-/Gebäude-/Dachflächen-/Abwärmekataster • Durchführung von kommunalen Klimafolgenabschätzungen • Projekte zur Verwaltungsmodernisierung (schnelles, fachübergreifendes Entscheiden, Öffentlichkeitsbeteiligung, etc.) • ... 	<p>(BMF, 2020; Gies & Förster, 2021; Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung [UFZ], 2021; Region Hannover, 2015; Strehmann et al., 2021)</p>

7. Literatur

- Altenburg, C., Reiß, P., Scheller, H., Heinbach, K., Rupp, J. & Hirschl, B. (2020). *Klimaschutz in finanzschwachen Kommunen: Mehrwert für Haushalt und Umwelt*. Eine Handreichung für Kommunen. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/578178>
- Araos, M., Berrang-Ford, L., Ford, J. D., Austin, S. E., Biesbroek, R. & Lesnikowski, A. (2016). Climate change adaptation planning in large cities: A systematic global assessment. *Environmental Science & Policy*, 66, 375–382. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.06.009>
- Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M. & Rietzler, K. (2019). *Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen* (IMK Report Nr. 152). Hans-Böckler-Stiftung; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020011610140609324263>
- Baretti, C. & Huber, C. (2002). Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung. *ifo-Schnelldienst*, 55(7), 10–16.
- Benz, A. (1998). Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfall: Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. *Politische Vierteljahresschrift*, 39(3), 558–589.
- Blankart, C. B. (2017). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft* (9. Aufl.). Franz Vahlen. <https://doi.org/10.15358/9783800653485>
- Brand, S., Raffner, C., Scheller, H. & Steinbrecher, J. (2021). *Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an* (Fokus Volkswirtschaft Nr. 316). KfW Bankengruppe.
- Brischke, L. A., Brüggemann, H. & Hassel, M. (2021, 9. November). *Kommunale Klimakonferenz 2021 - Fachforum „Suffizienz als Teil des kommunalen Klimaschutzes“*. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Brümmerhoff, D. & Büttner, T. (2018). *Finanzwissenschaft* (12., überarb. Aufl.). De Gruyter Oldenbourg. <https://doi.org/10.1515/9783110530759>
- Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 1. Januar 2023 (2023).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2020). *Vom Stadtumbau zur städtischen Transformationsstrategie* (BBSR-Online-Publikation 09/2020). <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020102710563152501036>
- Bundesministerium der Finanzen. (1981). *Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG.: Gutachten: Erstattet von der Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile* (Schriftenreihe des BMF Nr. 30).
- Bundesministerium der Finanzen. (1992). *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland* (Schriftenreihe des BMF Nr. 47).
- Bundesministerium der Finanzen. (1996). *Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern – Probleme und Lösungsmöglichkeiten.: Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen* (Schriftenreihe des BMF Nr. 56).
- Bundesministerium der Finanzen. (2000). *Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zum Finanzausgleich: Eckpunktepapier*.
- Bundesministerium der Finanzen. (2020). *10. „EKF-Bericht“: Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2020 und über die im Jahr 2021 zu erwartenden Einnahmen- und Ausgabenentwicklung*.
- Bundesministerium der Finanzen. (2023a). *Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium der Finanzen. (2023b). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2022*. Analysen und Berichte (Monatsbericht des BMF März 2023). https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bundlaender-finanzausgleich-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Bundesministerium der Finanzen. (2023c). *Finanzbericht 2024: Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. (2018). *Masterplan-Kommunen: Vorbilder für den Klimaschutz: Praxisbeispiele aus 19 Städten, Gemeinden und Landkreisen*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik*. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-finanzierung-von-staatsaufgaben.pdf?__blob=publicationFile&v=10
- Bundesrechnungshof. (2022). *Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesrechnungshof. (2023a). *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages - Ausgaben für den Klimaschutz müssen sich stärker an der Fördereffizienz ausrichten*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/foedereffizienz-klimaschutz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesrechnungshof. (2023b). *Entwicklung der Finanzlagen von Bund und Ländern: Leistungen des Bundes an die Länder und Gemeinden für Länderaufgaben*.
- Bündlinger, T., Elizalde König, J., Frank, O., Gründig, D., Jugel, C., Kraft, P., Krieger, O., Mischinger, S., Prein, P., Seidl, H., Siegemund, S., Stolte, C., Teichmann, M., Wilke, J. & Wolke, M. (2018). *dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050*. Deutsche Energie-Agentur (Dena).
- Burmeister, J., Krebs, W., Kirchhof Ferdinand & Selmer, P. (1993). *Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten: Berichte und Diskussionen aus der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts-*

- lehrer in Bayreuth vom 7. bis 10. Oktober 1992. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 52. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110891270>
- Carl, D. (1995). *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*. Nomos.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1–44. <http://www.jstor.org/stable/724810>
- Deubel, I. (2000). Überlegungen zur notwendigen Neuordnung des Finanzausgleichs: Thesenpapier für die Fachkonferenz „Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ [Unveröffentlichtes Manuskript].
- Deutscher Städtetag. (2023). *Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten: Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze-2023.pdf>
- Duit, A., Feindt, P. H. & Meadowcroft, J. (2016). Greening Leviathan: the rise of the environmental state? *Environmental Politics*, 25(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1085218>
- Dullien, S., Bauermann, T., Endres, L., Herzog-Stein, A., Rietzler, K. & Tober, S. (2024). *Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2024* (IMK Report Nr. 187). Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). https://www.imk-boeckler.de/de/faust-de-tail.htm?sync_id=HBS-008771
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. (2006). Governing local sustainability. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), 849–867. <https://doi.org/10.1080/09640560600946875>
- Fiorino, D. J. (2010). Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration. *Public Administration Review*, 70(Special Issue), 78–88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02249.x>
- Forster, P. M., Smith, C. J., Walsh, T., Lamb, W. F., Lamboll, R., Hauser, M., Ribes, A., Rosen, D., Gillett, N., Palmer, M. D., Rogelj, J., Schuckmann, K. von, Senioratne, S. I., Trewin, B., Zhang, X., Allen, M., Andrew, R., Birt, A., Borger, A., . . . Zhai, P. (2023). Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence. *Earth System Science Data*, 15(6), 2295–2327. <https://doi.org/10.5194/essd-15-2295-2023>
- Franz, O. & Spahn, P. B. (2000). Zwischenstaatliche Kooperation und die Reform des Finanzausgleichs in Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 80(12), 713–729.
- Füchsel, W.-D. (1985). *Gemeinschaftsaufgaben: Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b GG und der Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG*. Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre: Bd. 2. R.F. Wilfer.
- Garzillo, C. & Kuhn, S. (2007). *Zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement für Kommunen: Umsetzung der Aalborg Commitments in 5 Schritten*. CLEI Europasekretariat.
- Gerbert, P., Herhold, P., Burchardt, J., Schönberger, S., Rechenmacher, F., Kirchner, A., Kemmler, A. & Wünsch, M. (2018). *Klimapfade für Deutschland*. Boston Consulting Group (BCG); Prognos.
- Geschäftsstelle Expertenrat für Klimafragen. (2022, 4. November). *Zweijahresgutachten 2022: Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz)*. https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf
- Geske, O.-E. (2001). Wenn gesetzliche Konkretisierungen zu allgemeinen Maßstäben führen sollen. *Wirtschaftsdienst*, 81(4), 215–221.
- Gies, J. & Förster, G. (2021, 10. November). *Kommunale Klimakonferenz 2021 - Fachforum Mobilität*. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Göpfert, C. (2014). *Der Beitrag von Klimaschutzkonzepten zum kommunalen Klimaschutz: Eine empirische Analyse zusätzlicher Effekte von im Rahmen der Kommunalrichtlinie geförderten Klimaschutzkonzepten auf die lokalen Klimaschutzaktivitäten*. (Wuppertaler Studienarbeiten zur nachhaltigen Entwicklung; Nr. 6). Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-52693%0A>
- Häde, U. (1996). *Finanzausgleich: Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. *Jus publicum: Bd. 19*. Mohr.
- Hagelstange, J., Rösler, C. & Runge, K. (2021). *Klimaschutz, erneuerbare Energien und Klimaanpassung in Kommunen: Maßnahmen, Erfolge, Hemmnisse und Entwicklungen - Ergebnisse der Umfrage 2020* (Difu Papers Februar 2021). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/580019>
- Handschuh, A., Haubner, O., Jossin, J., Peters, O., Raphael, D., Roth, A., Ruge, K., Walter, J. & Witte, K. (2020). *Monitor Nachhaltige Kommune. Bericht 2020: Schwerpunktthema Klima und Energie*. Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2021035>
- Hellermann, J. (2012). §39 Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a ff. des Grundgesetzes. In I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus: Bd. 2. Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus* (S. 339–363). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-15523-9_14
- Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ). (2021). *Fünf Prinzipien für klimasichere Kommunen und Städte*. <https://www.ufz.de/index.php?de=48382>
- Henke, K.-D. & Schuppert, G. F. (1993). *Rechtliche und Finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland: Gutachten erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg*. Nomos.
- Hidien, J. W. (1998). *Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern*. Nomos.
- Hidien, J. W. (2000). Entwurf eines Finanzmaßstäbengesetzes. *Deutsche Steuerzeitung*, 17, 62 ff.
- Hummel, T. (28. Dezember 2021). Klimaschutz von unten: Im Kampf gegen die Erderhitzung spielen Gemeinden und Städte eine Hauptrolle - und hoffen auf mehr Hilfe aus Berlin. *Süddeutsche Zeitung*, 2021, S. 5. <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimaschutz-staedte-kommunen-1.5496273?reduced=true>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (Hrsg.). (2023). *Climate Change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability: Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>
- Interreg Central Europe Project MaGICLandscapes. (2019). *Handbuch Grüne Infrastruktur: Konzeptioneller und theoretischer Hintergrund, Begriffe und Definitionen*. Deutsche Kurzfassung. https://tu-dresden.de/bu/umwelt/geo/ipf/fern/forschung/forschungsprojekte/ressourcen/dateien/magiclandscapes/MaGIC-Landscapes_Handbuch-Gruene-Infrastruktur_Deutschland.pdf?lang=de

- IPCC. (2018). Summary for Policymakers. In V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connoers, J. R. B. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor & T. Waterfield (Hrsg.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.
- IPCC. (2022). *Summary for Policymakers*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf <https://doi.org/10.1017/9781009325844.001>
- Deutscher Städtetag. (2021, 24. Juni). *Städtetag fordert mehr Geld für kommunalen Klimaschutz: Klimaschutz-Sofortprogramm des Bundes* [Pressemitteilung]. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2021/staedtetag-fordert-mehr-geld-fuer-kommunalen-klimaschutz>
- Kenkmann, T., Köhler, B., Hesse, T. & Loschke, C. (2022). *Wirkungsanalyse für das Klimaschutzmanagement in Kommunen – Fördermittelnutzung* (Climate Change 34/2022). Umweltbundesamt (UBA). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_34-2022_wirkungsanalyse_fuer_das_klimaschutzmanagement_in_kommunen_-_foerdermittelnutzung.pdf
- Kesper, I. (1998). *Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Reform. Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Bd. 72. Nomos*.
- Keynes, J. M. (2017). *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*. Duncker & Humblot. <https://elibrary.duncker-humblot.com/9783428550487/u1> <https://doi.org/10.3790/978-3-428-55048-7>
- Kirsch, G. (Hrsg.). (1977). *Föderalismus*.
- Kommission für die Finanzreform. (1966). *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*. <https://www.jstor.org/stable/41630359>
- Korioth, S. (1996). Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf. *Wirtschaftsdienst*, 76(7), 339–344.
- Korioth, S. (1997). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282268786470272>
- Krahé, M., Schuster, F. & Sigl-Glöckner, P. (2021). Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht? *Wirtschaftsdienst*, 101(8), 621–628. <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2984-4>
- Krebs, T. (2024). *Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen nach dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts*. Heinrich-Böll-Stiftung e.V.
- Krebs, T. & Steitz, J. (2021). *Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen* (Working Papers 03/2021).
- Kroll, F. (2017). Klimaschutz in Ländern und Kommunen: Aufstellung und Umsetzung von Klimaschutzkonzepten. In M. Porth & H. Schüttrumpf (Hrsg.), *Wasser, Energie und Umwelt: Aktuelle Beiträge aus der Zeitschrift Wasser und Abfall I* (S. 530–537). Springer Vieweg. https://doi.org/10.1007/978-3-658-15922-1_65
- Lamboll, R. D., Nicholls, Z. R. J., Smith, C. J., Kikstra, J. S., Byers, E. & Rogelj, J. (2023). Assessing the size and uncertainty of remaining carbon budgets. *Nature Climate Change*, 13(12), 1360–1367. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01848-5>
- Lenk, T., Hesse, M., Kilian, M. & Rottmann, Oliver, Starke, Tim. (2016). *Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand: Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs*. Bertelsmann Stiftung.
- Lenk, T. & Schneider, F. (1998). Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer. *Discussion Paper*, 98(6).
- Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H.-O., Roberts, D. C., Skea, J., Shukla, P. R., Pirani, A., Moufouma-Okia, W., Péan, C., Pidcock, R., Connoers, S., Matthews, J. R. B., Chen, Y., Zhou, X., Gomis, M. I., Lonnoy, E., Maycock, T., Tignor, M. & Waterfield, T. (Hrsg.). (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.
- McKay, A. D. I., Staal, A., Abrams, J. F., Winkelmann, R., Sakschewski, B., Loriani, S., Fetzer, I., Cornell, S. E., Rockström, J. & Lenton, T. M. (2022). Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points. *Science (New York, N.Y.)*, 377(6611), eabn7950. <https://doi.org/10.1126/science.abn7950>
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. & Kullmer, L. (1985). *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis* (3., völlig überarb. Aufl.). Mohr.
- Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*, 59(2), 479–487. <http://www.jstor.org/stable/1823700>
- Olson, M. (1977). Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. In G. Kirsch (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaftliches Seminar: Bd. 5. Föderalismus* (S. 66–76). Fischer.
- Otto, A., Kern, K., Haupt, W., Eckersley, P. & Thieken, A. H. (2021). Ranking local climate policy: assessing the mitigation and adaptation activities of 104 German cities. *Climatic Change*, 167(1-2). <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03142-9>
- Pagenkopf, H. (1981). *Der Finanzausgleich im Bundesstaat: Theorie und Praxis*. Kohlhammer.
- Peffekoven, R. (2001). Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II. *Wirtschaftsdienst*, 81(4), 206–213.
- Peters, O. & Scheller, H. (2023). Adding value by national reporting to sustainability approaches of the local-regional level: the case of Germany. *European Spatial Research Policy*, 30(2), 45–59. <https://doi.org/10.18778/1231-1952.30.2.03>
- Peters, O., Scheller, H. & Ruddek, A. (2023). *Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in deutschen Kommunen*. Bertelsmann Stiftung. <https://repository.difu.de/handle/difu/47>
- Petersen, H.-G., Anton, S. & Bork, C. (2001). *Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich: Zur Problematik von Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen*. Berichte aus der Volkswirtschaft. Shaker.
- Raffer, C. & Scheller, H. (2021). *KfW-Kommunalpanel 2021*. KfW Research. <https://repository.difu.de/handle/difu/581378>
- Raffer, C. & Scheller, H. (2023). *KfW-Kommunalpanel 2023* (KfW-Research). KfW Bankengruppe. <https://repository.difu.de/handle/difu/42>

- Rat für nachhaltige Entwicklung & Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina. (2021). *Klimaneutralität: Optionen für eine ambitionierte Weichenstellung und Umsetzung*. Positionspapier Juni 2021. https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2021/06/RNE_Leopoldina_Positionspapier_Klimaneutralitaet.pdf
- Region Hannover. (2015). *Klimaschutzkonzept für die Verwaltung der Region Hannover* (Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 135).
- Reiß, P. & Krüger, C. (August 2018). *Fokus: Energie- und Treibhausgasbilanzierung für Kommunen. Erste Schritte und Hilfestellungen*. Service- & Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz (SKKK). https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/SKKK_Fokus_THG-Bilanzierung_2022_Web-PDF.pdf
- Renzsch, W. (2000). Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität. In T. Büttner (Hrsg.), *Schriftenreihe des ZEW: Bd. 49. Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*. Nomos.
- Rodi, M. (2023). Das Instrumentarium zur staatlichen Finanzierung der Energietransformation. *Klima und Recht* (11), 322–329.
- Rosenzweig, C., Solecki, W., Hammer, S. A. & Mehrotra, S. (2010). Cities lead the way in climate-change action. *Nature*, 467(7318), 909–911. <https://doi.org/10.1038/467909a>
- Scharpf, F. W., Reissert, B. & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Scriptor Verlag. https://pure.mpg.de/pubman/faces/viewitemover-viewpage.jsp?itemid=item_3173468
- Scheller, H. (2005). *Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Politikwissenschaftliche Analyse der Bund-Länder-Verhandlungen 1995 bis 2001*. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2004. *Forum öffentliche Finanzen: Bd. 10*. Analytica.
- Scheller, H. & Raffer, C. (2022). Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe! In M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller & M. Woisin (Hrsg.), *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft: Bd. 254. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022* (S. 351–376). Berliner Wissenschaftsverl. <https://doi.org/10.35998/joefin-2022-0006>
- Scheller, H., Rietzler, K., Raffer, C. & Kühl, C. (2021). *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur: Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben* (WISO Diskurs 12/2021). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/581774>
- Scheller, H. & Schmid, J. (2008). *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845210650>
- Schink, A. (2021). Das Berücksichtigungsgebot des §13 Klimaschutzgesetz. *Natur und Recht*, 43(1), 1–7. <https://doi.org/10.1007/s10357-020-3783-1>
- Schubert, D. (2021). *Naturbasierte Lösungen in den EU-Strukturfonds in Deutschland 2021 - 2027: Maßnahmen, Mehrwert und Möglichkeiten*. Umweltbundesamt (UBA). https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa_International/nbs_strukturfonds_bf.pdf
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Arbeitsunterlage Investitionen - 3. Vierteljahr 2021*.
- Strehmann, J., Lange, K. & Münch, M. (2021, 8. November). *Kommunale Klimakonferenz 2021 - Fachforum „Digitalisierung und kommunalen Klimaschutz gemeinsam denken - Chancen und Herausforderungen*. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Tullock, G. (1969). Federalism: Problems of scale. *Public Choice*, 6(1), 19–29. <https://doi.org/10.1007/BF01718575>
- Verheyen, R. & Hölzen, K. (2022). *Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements*. Germanwatch; Klima-Allianz Deutschland.
- Walter, J. (2021, 5. November). *Kommunale Klimakonferenz 2021 - Fachforum Wärmenetze*. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Wendt, R. (2003). Finanzhoheit und Finanzausgleich. In J. Isensee (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (1021 – 1131). C.F. Müller.
- Wickel, M. (Dezember 2020). *Das Bundes-Klimaschutzgesetz und seine rechtlichen Auswirkungen*. HefenCity Universität Hamburg (HCU). Münsteraner Gespräche, Münster.
- Woisin, M. (2008). Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. *Wirtschaftsdienst*, 88(7), 446–450. <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0817-3>

8. Autoren

Prof. Dr. Carsten Kühl

ist promovierter Volkswirt und Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Seit 2018 leitet er das Deutsche Institut für Urbanistik. Nach mehrjährigen Tätigkeiten am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Mainz und in verschiedenen Ministerien arbeitete er als Staatssekretär im Wirtschafts- und Verkehrsministerium sowie als Minister für Finanzen und Bauen der rheinland-pfälzischen Landesregierung. Seine Forschungsschwerpunkte sind öffentliche Finanzen und Wohnungspolitik.

E-Mail: kuehl@difu.de

Dr. Henrik Scheller

studierte Politikwissenschaften und wurde 2004 an der Freien Universität Berlin mit einer Arbeit über die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs promoviert. Seit 2015 ist er Leiter des Teams „Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatorik“ am Deutschen Institut für Urbanistik. In dieser Funktion verantwortet er eine Vielzahl interdisziplinärer Projekte zur kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft – meist in Verbindung mit Fragen der öffentlichen Investitionstätigkeit und Infrastrukturplanung. Henrik Scheller ist Mitherausgeber des „Jahrbuchs für öffentliche Finanzen“, einem transdisziplinären Publikations- und Workshopprojekt an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Verwaltung.

E Mail: scheller@difu.de