



Carsten Kühl, Henrik Scheller

Kommunale Klimaschutz- finanzierung auf neue Füße stellen: Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe

Zusammenfassung

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 diverse 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. Weitere rund 5,5 Mrd. Euro wären jährlich bis 2030 für Klimaanpassungsmaßnahmen in Städten, Landkreisen und Gemeinden erforderlich.

Das vorliegende Policy Paper 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. Im Kern fokussiert diese Abwägung 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. Beide Reformansätze haben je eigene Vor- und Nachteile. 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.

1. Einleitung¹

Die Finanzierung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erfolgt in Deutschland zum weit überwiegenden Teil in Form zeitlich befristeter Projekte im Rahmen diverser Förderprogramme von Bund, Ländern und EU. Damit werden die Potenziale zur Eindämmung des Klimawandels auf kommunaler Ebene bisher nicht hinreichend ausgeschöpft. Städte, Landkreise und Gemeinden können damit nur partiell zur Erreichung des Klimaneutralitätsziels bis zum Jahr 2045 beitragen. Dabei haben 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, 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). Klimaschutz ist damit zu einem wesentlichen Aufgabenfeld der Politik auf allen staatlichen Ebenen avanciert (Duit et al., 2016). Die Notwendigkeit einer inter- bzw. supranationalen Klimapolitik ist dabei kaum noch umstritten (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 % des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich (Otto et al., 2021; Rosenzweig et al., 2010). Gleichzeitig befinden 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 Nachtrags-Haushaltsgesetz 2021 für nichtig erklärt hat, mit dem der Bund 60 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie aus dem Kernhaushalt

¹ Das vorliegende Policy Paper stützt sich im Wesentlichen auf die Machbarkeitsstudie „Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz“, die die beiden Autoren im Auftrag der Klima-Allianz Deutschland e. V. gefertigt haben und die im April 2024 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde (www.difu.de/18406).

2021 in die Rücklage des Energie- und Klimafonds (EKF) – heute Klima- und Transformationsfonds (KTF) – überführt hatte, musste die Finanzierung einer Vielzahl bereits geplanter und budgetierter Klimaschutzmaßnahmen neu organisiert werden (BT-Drucksache 20/300 vom 13.12.2021).

Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 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, effizient und zielgenau „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 langfristige entsprechende Maßnahmen realisieren lassen.

Das zentrale Argument des vorliegenden Policy Papers hebt deshalb 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 Klima-neutralitätsziele 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).

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 werden im Folgenden zwei mögliche Finanzierungsalternativen für den Klimaschutz in Kommunen in ihren praktischen Anwendungsmöglichkeiten analysiert und in ihren Vor- und Nachteilen diskutiert: 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 dem vorliegenden Policy Paper nur 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.

Bei der Frage Gemeinschaftsaufgabe versus Umsatzsteuerverteilung geht es jedoch darum, wie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabenkompetenz am effizientesten den Kommunen zugewiesen werden können. Das vorliegende Policy Paper beschränkt sich dabei 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.

2. Gemeinschaftsaufgaben: verfassungsrechtliche und politökonomische Grundlagen

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). Die Gemeinschaftsaufgaben sind im Grundgesetz in den Art. 91a bis e GG normiert und unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung deutlich von der Intention des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern einschließlich der Umsatzsteuerverteilung. Art. 91a GG ermöglicht dabei 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“. Dies ist beispielsweise zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ möglich. Dabei ist die Unterstützung auf die Behebung von regionalen Strukturschwächen mittels einer investiven Förderung der gewerblichen Wirtschaft, Landwirtschaft und entsprechender Infrastrukturen gerichtet.

Das Instrument der Gemeinschaftsaufgaben wurde 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. 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 von Ländern und Kommunen. Die Bündelung der Investitionstätigkeiten von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben wurde als Alternative zu der zuvor bereits praktizierten „Fonds- und Dotationswirtschaft“ angesehen (Kommission für die Finanzreform, 1966, 14 f.).

Der originäre Kompetenzbereich und die ausschließliche Aufgaben-zuständigkeit 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 potenzielle Folgekosten von Förderprojekten zu tragen, deren initiale Anschubfinanzierung vom Bund zu 50 % im Falle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und zu 60 bzw. 70 % im Falle der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küsten-

schutzes“ (GAK) übernommen wird. Die inhaltliche Ausformung der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt in einfachen Bundesgesetzen. Darin werden jeweils die allgemeinen Grundsätze und Fördertatbestände, die Förderungsarten, der gemeinsame Koordinierungsrahmen sowie der Koordinierungsausschuss sowie die Berichtspflichten und die Finanzierung geregelt.

Sowohl die GRW als auch die GAK weisen unverkennbar eine strukturpolitische Förderkomponente auf. So sieht beispielsweise der Koordinierungsrahmen der GRW „gewerbliche Investitionen, Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie nichtinvestive Aktivitäten und weitere Maßnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit einschließlich bestimmter Aspekte der regionalen Daseinsvorsorge“ vor (Koordinierungsrahmen GRW, 2023). Bereits in den vergangenen Jahren hat der Gesetzgeber ökologische Aspekte in der Förderung der beiden Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a 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, 5) explizit genannt.

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. Dabei ist eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nur in den Grenzen einer regional klar abgesteckten Fördergebietskulisse möglich. Diese wird in periodischen Abständen auf Basis eines Indikatorenmodells aktualisiert.

Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen stehen seit ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung in der Kritik, da sie in ihrer vertikalen Wirkung einen „Störimpuls“ des in Art. 104a Abs. 1 GG normierten Konnexitätsprinzips darstellen (Füchsel, 1985, 8). Danach haben Bund und Länder „gesondert die Ausgaben“ zu 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). Darüber hinaus 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, 11; Koriath, 1997, 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).

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. Scheinbar braucht es in der Bundesrepublik – wie 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.

3. Umsatzsteuerverteilung: verfassungsrechtliche Grundlagen

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.

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 Umsatzsteueraufkommens des Bundes, liegt sie seit dem Jahr 2020 aufgrund der abgeschafften Verrechnung zuvor vorgenommener Vorwegabzüge inzwischen bei 1,99 % des Umsatzsteuergesamtaufkommens (Bundesministerium der Finanzen [BMF], 2023a, 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 Beteiligungsverhältnis 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.

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, 2023b, 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, 2023b, 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 finanzföderale 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.

4. Gemeinschaftsaufgabe versus Umsatzsteuerverteilung: kriteriengestützte Abwägung

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.

4.1 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.

4.2 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 allokationspolitisch 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 (gesamtgesellschaftlich) 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 eingrenzbarer Klimaschutzmaßnahmen müsste eine (relativ strikte) Regulierung durch höhere Gebietskörperschaftsebenen hergehen, 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 Kap. 4.3 und 4.4: 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 konterkariert werden.

4.3 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.

4.4 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 Vermeidungspotenziale 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 Potenziale 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 strukturell 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.

4.5 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 Effizienz Gesichtspunkten 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.

4.6 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 Kap. 4.3: 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.

4.7 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 Bundes- 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 Kap. 4.6: 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 Umsatzsteueraufkommen 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 Umsatzsteueraufkommens 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.

4.8 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 Kap. 4.6: 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 Umsatzsteuergesamtaufkommen auf den ersten Blick einen höheren Grad an Autonomie bei der Mittelverwendung versprechen. Um die erwünschten ökologischen Wirkungen zu erzielen (siehe Kap.4.3: 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 Kap. 4.4: Ökologisch-soziale Effizienz). Unterm Strich dürfte eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Kommunen politisch leichter durchsetzbar sein als die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe.

4.9 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 auslaufende Legislaturperiode enthalten war –, 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.

4.10 Abschließende Bewertung und Schlussfolgerungen

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 Vorabbeiträge kann dies theoretisch korrigiert werden. Das Instrument der Verteilung nach Vorabbeiträgen 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 einhergehen, 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 Bewohnerinnen und 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.

5. Politische Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung einer Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“

Die hier problematisierten Eigenarten von Umsatzsteuerverteilung und 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 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 potenzielle Fördermittelnahmer ein gewisses Maß an Planungssicherheit eröffnet, selbst wenn ein Rechtsanspruch auf Förderung (bisher) nicht besteht.

Zur Ausgestaltung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ werden deshalb folgende Empfehlungen formuliert:

Verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG

Mit Blick auf das immer dringlicher werdende politische Handlungsfeld „Klimaschutz“, das in der Verfassung bislang im Wesentlichen nur mittelbar in den Art. 20a, 72 und 74 GG adressiert wird, ließe sich mit einer grundgesetzlich zu institutionalisierenden Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ anerkennen, dass es zur Erreichung der völkerrechtlich bindenden Klimaziele des Pariser Klimaabkommens im föderalen Binnen-verhältnis ebenenübergreifender Anstrengungen bedarf.

Denn der Logik der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben folgend, wäre auch eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ im Grundgesetz zu verankern. Dazu braucht es eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat. Für die konkrete Verankerung einer entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe bieten sich deshalb zwei Optionen an (siehe hierzu auch: Rodi, 2023, 328-329; Verheyen & Hölzen, 2022). Entweder ließe sich Art. 91a GG um einen weiteren Fördertatbestand („3. Unterstützung von Maßnahmen des Klimaschutzes in Kommunen“) ergänzen. Alternativ wäre – wie in der jüngeren Vergangenheit wiederholt praktiziert – die Ergänzung des Abschnitts VIII a. des Grundgesetzes um einen eigenständigen Art. 91f GG denkbar („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 „Herstel-

lung von Klimaneutralität“ sowie eine „Schutz-pflicht 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.

Erfordernis einer einfachgesetzlichen Flankierung

Eine Grundgesetzänderung müsste 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 Unterichtungspflichten, der Finanzierung sowie zu etwaigen Rückzahlungs- und Verzinsungspflichten der Bundesmittel und dem Inkrafttreten zu normieren.

„Bund-Länder-Koordinierungsrahmen“

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 u. a. Ausführungen zu Zielen, Rechtsgrundlagen und zur Durchführung der Förderung, zum Gegenstand und zu Grundsätzen der Förderung, zu Förderarten und -verfahren, Förder-voraussetzungen, förderfähigen Vorhaben, Förderhöchstätzen, zur Beihilfeintensität und zum Eigenbeitrag der Fördermittelempfänger, zur Mittelbereitstellung, Vollzugskontrolle, Bewirtschaftung der Bundesmittel sowie zum Berichtswesen und zu Veröffentlichungspflichten etc. erforderlich.

Neuer Koordinierungsausschuss: Kommunale Spitzenverbände als gleichberechtigte Partner an den Tisch holen

Für die Steuerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz muss ein Koordinierungsausschuss eingerichtet werden, in dem Bund und Länder paritätisch vertreten sind. Zuständigkeitshalber würden in diesem Gremium aktuell der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz sowie der Bundesminister der Finanzen den Bund vertreten. Die Länder würden ihre 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, sollten die Kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie Deutscher Landkreistag) ebenfalls in diesem Koordinierungsausschuss vertreten sein. Auf diese Weise könnten kommunale 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 Förderprogramme 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 in den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben darf der Bund nicht überstimmt werden.

Aus Erfahrungen lernen: Koordinierungsverfahren verschlanken

Der administrative Koordinierungsaufwand im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben sollte möglichst schlank gehalten werden. Die Abwicklung des Förderprozesses wäre dabei – wie auch bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben – im Wesentlichen über die Länder abzuwickeln. Die Mittelverteilung und Vergabe von Förderzuschüssen an Kommunen sollte sich dabei an den Kriterien der ökologisch-ökonomischen Effizienz und der Finanzkraft orientieren. Beide Kriterien stellen die zentralen Vorteile gegenüber einer möglichen Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens dar, da sie mit Blick auf das übergeordnete Ziel des Klimaschutzes – die notwendige Reduktion von Treibhausgasemissionen – auf die Wirkungen bzw. Wirkungspotenziale abstellen. Insofern sollte auch auf eine aufwändige und indikatorengestützte Definition einer Fördergebietskulisse bei einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ verzichtet werden.

Das Antrags- sowie das Verwendungsnachweisverfahren für potenzielle Fördermittelempfänger sollten bundeseinheitlich, schlank und in digitalisierter Form organisiert werden. Das zentrale Verteilungs- und Vergabe-kriterium von Fördermitteln sollte die Hebung möglichst weitreichender Wirkungspotenziale von Klimaschutzmaßnahmen bilden. Für die neue Gemeinschaftsaufgabe sollten – 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 der privaten Sektoren gesetzt werden.

Inhaltliche Konkretisierung und Förderschwerpunkte

Für die inhaltliche Konkretisierung und die Definition etwaiger Förderschwerpunkte bieten sich drei Optionen an, die sich sowohl bezüglich ihrer inhaltlichen Eingriffstiefe als auch ihrer finanziellen Dimension deutlich unterscheiden und alleine politisch zu bestimmen wären. Kombinationsmöglichkeiten scheinen dabei durchaus denkbar:

1. Förderung von Kommunen (und Unternehmen) bei der Erarbeitung von klimaschutzbezogenen Strategien, Potenzialanalysen und Monitoring-systemen 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.
4. Mit Option 1 würde die Institutionalisierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Kommunaler Klimaschutz genutzt werden, um damit einen möglichst flächendeckenden Ausbau der strategischen Kompetenzen in

Kommunen zu fördern (so auch: Kenkmann et al., 2022).² 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. wäre 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 wirkungs-orientierten Strategiebildung sollten 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 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.

Würden sich Bund und Länder im Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Kommunalen Klimaschutz für die Förderung politisch vordefinierter Klimaschutzmaßnahmen (Option 2) entscheiden, müsste zunächst definiert werden, was unter „investiven Klimaschutzmaßnahmen“ zu verstehen wäre. Grundsätzlich regeln das für Bund und Länder gleichermaßen geltende Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG), aber auch die Bundeshaushaltsordnung (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO) sowie der sog. Gruppierungsplan, was unter Investitionen in der kameralen Haushaltsführung des Bundes und der Mehrzahl der Länder zu subsumieren ist. Die dort enumerativ aufgeführten Ausgaben der Hauptgruppen 7 („Baumaßnahmen“) und 8 („Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“) sind im haushaltsrechtlichen Sinn Investitionen. Förderfähige kommunale Klimaschutzinvestitionen wären demnach investive Ausgaben, die auf die Reduktion des Treibhausgasausstoßes abzielen. Eine solche 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 Satz 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

² 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 „Kommunaler 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.

ihren Investitionen die Belange des Klimaschutzes im Sinne einer THG-Minderung berücksichtigen sollen. Aus dieser Definition ließe sich dann ein Katalog an möglichen Klimaschutzinvestitionen der Kommunen ableiten. Dabei wäre auf eine inhaltliche Fokussierung und ein Mindestmaß an Standardisierung zu achten, um auch den Koordinationsaufwand beherrschbar zu halten. 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 also Maßnahmen mit hohen und raschen CO₂-Einsparpotenzialen priorisiert werden. 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.

Option 3 bildet den weitreichendsten Ansatz zur inhaltlichen Ausgestaltung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“, da sie auf eine wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen zur autonomen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen abstellt. 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 Deutsche Städtetag vor, dass jede Kommune in der Bundesrepublik ein festes Budget an Fördermitteln für mindestens zehn 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, 4). Die Aufteilung der Bundesmittel auf die Länder sollte – anders als vom Deutschen Städtetag vorgeschlagen – jedoch nach Finanzkraft und/oder Klimabetroffenheit 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 Deutschen Städtetages, eine Kombinationsmöglichkeit bzw. eine wechselseitige Komplementärför-

derung verschiedener Förderprogramme zuzulassen (DST, 2023, 6), ist sowohl aus politökonomischer Perspektive als auch aus Sicht des Bundes problematisch – selbst wenn eine Doppel-förderung 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 % ihres kommunalen Förderbudgets als sog. „Innovationsbudget“ zuzugestehen – 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.

Kommunalen Kofinanzierungsanteil möglichst niedrig halten, um Anreize für finanzschwache Kommunen zu setzen.

- Die Gemeinschaftsaufgaben in ihrer bestehenden Form basieren auf einer gemeinschaftlichen Finanzierung von Bund, Ländern und Kommunen. Insofern wäre die Kofinanzierungsfrage auch im Falle einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“ zu klären. 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 für einen möglichst niedrigen Kofinanzierungsanteil. 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. 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.

Bestehende Förderprogramme in neue Gemeinschaftsaufgabe überführen

- 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 über eine eher schwache Stellung in Politik und Verwaltung verfügen.

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

Literatur

- Blankart, C. B. (2017). Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft (9. Aufl.). Franz Vahlen. <https://doi.org/10.15358/9783800653485>
- 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).
- Bundesministerium der Finanzen. (2023a). Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal-finanzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium der Finanzen. (2023b). 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
- 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.
- 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 Staatsrechtslehrer in Bayreuth vom 7. bis 10. Oktober 1992. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer: Bd. 52. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110891270>

- 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>
- 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>
- 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, Seneviratne, 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>
- 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.
- 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
- 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>
- 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
- 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>
- 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
- 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. (1997). Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282268786470272>
- 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>
- 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>
- 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/viewitemoverviewpage.jsp?itemid=item_3173468
- Scheller, H. & Raffer, C. (2022). Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe! In M. Junkernheinrich, S. Korioth, 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 nicht-monetärer 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>
- 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.
- 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>

Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 390010 difu@difu.de <https://difu.de>

Autoren: Prof. Dr. Carsten Kühl, Dr. Henrik Scheller

Redaktion: Patrick Diekelmann | Layout: Katrin Adam, Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept: 3pc GmbH Neue Kommunikation Prinzessinnenstraße 1 10969 Berlin

Bildnachweise Titelblatt: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

Erscheinungsjahr: 2025

Reihe: Difu Policy Papers

ISSN 2941-6124 DOI 10.34744/difu-policy-papers-2025-4

Zitierempfehlung (APA7): Kühl, C., & Scheller, H. (2025). Kommunale Klimaschutzfinanzierung auf neue Füße stellen: Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe. (Difu Policy Papers Nr. 4). Deutsches Institut für Urbanistik. <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2025-4>

Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

