

Autor:innenpapier für die Einführung eines dauerhaften Finanzierungsinstruments für die Aufgabe „kommunaler Klimaschutz“

Die Kommunen sind entscheidend für das Erreichen der deutschen Klimaschutzziele und stehen trotzdem viel zu wenig im Fokus der Debatte. Schätzungen zufolge liegen in ihrem Verantwortungsbereich bis zu 38% der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen, was einem enormen Ausstoß von etwa 280 Millionen Tonnen entspricht. Mehr als ein Drittel dieser Emissionen, also etwa 101 Millionen Tonnen, könnten durch gezielte und wirksame Maßnahmen der kommunalen Ebene eingespart werden¹. Gerade die Sektoren Gebäude und Mobilität, die trotz Fortschritten in den letzten Jahren immer noch einen weiten Weg bis zur Klimaneutralität vor sich haben, sind in großen Teilen nur vor Ort steuerbar. Hier muss Klimaschutz in die Umsetzung kommen.

Um die Klimaschutzziele zu erreichen, ist jedoch ein erheblicher Bedarf an Investitionen erforderlich. Im Jahr 2021 wurde der notwendige Betrag für öffentliche Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung auf 460 Milliarden Euro innerhalb der nächsten zehn Jahre geschätzt. Etwa ein Drittel dieser Investitionen müssen von den Kommunen getragen werden, was sich zum Erreichen der Klimaschutzziele bis zum Jahr 2045 auf 150 Milliarden Euro beläuft, bzw. 5,8 Milliarden Euro pro Jahr^{2,3}. Diese Berechnung stammt jedoch aus einer Zeit vor dem Ukraine-Krieg und der daran anschließend erhöhten Inflation, die die finanziellen Anforderungen seither erheblich verschärft haben. Angesichts der aktuellen Entwicklungen und einer aktualisierten Schätzung des öffentlichen Investitionsbedarfs kann davon ausgegangen werden, dass bereits in den nächsten 10 Jahren rund 600 Milliarden Euro erforderlich sind, um Klimaneutralität zu erreichen. Daraus ergibt sich für die Kommunen ein Investitionsbedarf von 200 Milliarden Euro in diesem Zeitraum, was rund 20 Milliarden Euro pro Jahr entspricht⁴.

Trotz dieser zentralen Rolle und der enormen Potentiale für mehr Klimaschutz vor Ort ist Klimaschutz für die Kommunen nur eine freiwillige Aufgabe. Nur in wenigen Ausnahmen, wie der Wärmeplanung oder der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten, haben Kommunen eine formale Zuständigkeit. Dies bedeutet, dass Klimaschutzmaßnahmen oft mit anderen wichtigen kommunalen Aufgaben konkurrieren und nicht immer die erforderliche Priorität erhalten (können), auch weil die angespannte finanzielle Situation vieler Kommunen hier keine Hinterlegung mit Mitteln ermöglicht. Der Grad der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen hängt daher stark von den lokalen Gegebenheiten ab, wie der politischen Stimmung sowie den personellen und finanziellen Ressourcen vor Ort. Um jedoch sicherzustellen, dass Klimaschutz flächendeckend und effektiv vorangetrieben wird, ist es notwendig, dass alle Kommunen die Ressourcen bekommen, Klimaschutz als vorrangige Aufgabe zu betrachten und entsprechende Pläne zur Erreichung der Klimaneutralität zu erstellen sowie deren Umsetzung in Angriff zu nehmen.

Neben der Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel durch Bund und Länder, etwa durch spezifische Förderprogramme für investive Maßnahmen, ist es essenziell, dass flächendeckend Klimaschutzkonzepte entwickelt werden. Diese Forderung erheben auch wichtige Stakeholder wie der Deutsche Städtetag⁵, die Klimaallianz⁶ oder das Klimabündnis⁷. Diese Konzepte sind von zentraler Bedeutung, da die Herausforderungen und Gegebenheiten vor Ort sehr unterschiedlich sind. Maßnahmen wie die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude, der Aus- oder Neubau von ÖPNV-

¹ Brand et al. (2023)

² Krebs & Steitz (2021)

³ Bardt et al. (2019)

⁴ Dullien et al. (2024)

⁵ Balbo & Peters (2024)

⁶ Klimaallianz (2024)

⁷ Klimabündnis (2024)

Infrastruktur, der Ausbau von Energieinfrastruktur wie Stromnetzen oder spezielle Klimaanpassungsmaßnahmen können je nach Region variieren und müssen gezielt geplant und umgesetzt werden. Ein schlüssiges Konzept ermöglicht es den Kommunen, diese Maßnahmen koordiniert und effizient anzugehen.

Derzeit verfügen laut Deutschem Städtetag etwa ein Viertel der knapp 11.000 Kommunen in Deutschland über Klimaschutzkonzepte, wobei viele dieser Konzepte lediglich Teilbereiche wie Radverkehr oder Energie umfassen⁸. Darüber hinaus haben laut Umweltbundesamt schätzungsweise nur rund 11% der Kommunen ein Klimaschutzmanagement⁹. Es ist daher unerlässlich, dass wir als Bund Regelungen treffen, um sicherzustellen, dass alle Kommunen integrierte lokale Klimaschutzkonzepte erstellen. Diese Konzepte sollten konkrete Maßnahmen und die dafür notwendigen Finanzmittel zur Erreichung der Klimaziele vor Ort detailliert ausweisen, inklusive klarer Zwischenschritte auf dem Weg zur Klimaneutralität. Dies würde nicht nur eine klare Planung und Steuerung der Maßnahmen vor Ort ermöglichen, sondern auch eine fundierte Abschätzung der benötigten Investitionen liefern, was wiederum die Notwendigkeiten von Finanzierungswegen aufzeigen und ihre Planung auf Landes- und Bundesebene erleichtern würde.

Da direkte Eingriffe des Bundes auf die kommunale Ebene gesetzlich beschränkt sind, müssen diese Regelungen – analog zum Wärmeplanungsgesetz – über einen Auftrag an die Länder erfolgen, die dann entsprechende Vorgaben an die Verwaltungen von Städten, Landkreisen und Gemeinden weitergeben. Es wäre sinnvoll, dass die bereits bestehenden Strukturen, die für die Erstellung von Wärmeplänen und Klimaanpassungskonzepten zuständig sind, ausgebaut werden und auch die Verantwortung für die Klimaschutzkonzepte übernehmen. So könnte man Synergien nutzen, die Expertise bündeln und die Effizienz der Maßnahmen erhöhen.

Zur Finanzierung dieser Aufgabe könnte eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder beitragen. Eine grobe Schätzung lässt erwarten, dass die Kosten insgesamt zwischen 200 und 400 Millionen Euro liegen könnten. Bei einer gestaffelten Umsetzungsfrist analog zum Wärmeplanungsgesetz über 4 Jahre wären es ca. 50 bis 100 Millionen Euro pro Jahr. Diese Mittel wären notwendig, um die zusätzlichen Personal- und Planungskosten zu tragen und langfristige Managementstrukturen zu halten. Der Finanzierungsweg über die Umsatzsteuerverteilung ist bereits für die Finanzierung unterschiedlichster Aufgaben, wie der Wärmeplanung, dem Kitaqualitätsgesetz oder der Unterbringung Geflüchteter erfolgreich genutzt worden.

Die beschriebene einfachgesetzliche Regelung für ein neues System der Finanzierung von Klimaschutz vor Ort bietet im Gegensatz zur Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz im Grundgesetz, die Möglichkeit eine dauerhafte auch personell hinterlegte Aufgabe in den kommunalen Verwaltungen abzusichern und auf finanziell sichere Beine zu stellen. Eine Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz wäre mit hohen politischen Hürden verbunden und darüber hinaus könnten auf diesem Weg nur investive Ausgaben der Kommunen unterstützt werden. Auch würde eine Gemeinschaftsaufgabe nicht automatisch zu mehr Klimaschutz führen, da die Kommunen weiterhin selbst aktiv werden und Fördermittel beantragen müssten. Es würde also vor allem ein neues Fördersystem entstehen, auch wenn dieses Vorteile zu jetzigen Programmen haben könnte.

Ein einfachgesetzlicher Ansatz kann durch die langfristige und klar messbare Wirkung von Klimaschutzkonzepten gezielt und nachhaltig Ressourcen für die notwendigen Investitionen und Personal bereitstellen, was zu einer effizienteren und verbindlicheren Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen führen würde.

⁸ Balbo & Peters (2024)

⁹ Weihe (2022). S. 15

Eine Gemeinschaftsaufgabe kann für die vor Ort notwendigen Investitionen eine relevante Förderkulisse bieten, die dann über eine ausreichende Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel den Notwendigkeiten begegnen muss. Es ist außerdem entscheidend, dass die bereits existierenden und erfolgreichen Programme wie die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) und andere Förderprogramme erhalten und ausgebaut werden. Eine flächendeckende Einführung von Klimaschutzkonzepten würde – wie bereits erwähnt – die Inanspruchnahme von Fördermitteln steigern und den Mittelabfluss verbessern, was letztlich zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Ressourcen führen würde.

Autor:innen:

Karoline Otte

Julia Verlinden

Lisa Badum

Anja Liebert

Christina-Johanne Schröder

Kassem Taher Saleh

Quellenverzeichnis

Brand, Stephan & Raffer, Christian & Salzgeber, Johannes & Scheller, Henrik. 2023. Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen. KfW Research. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-427-April-2023-Klimainvestitionen-Kommunen.pdf>

Bardt, Hubertus & Dullien, Sebastian & Hüther, Michael & Rietzler, Katja. 2019. Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!. IMK Report, No. 152. Hans- Böckler-Stiftung - Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Düsseldorf. https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-007455/p_imk_report_152_2019.pdf

Balbo, Alice & Peters, Carina. 2024. Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe: Diskussionspapier des Deutschen Städtetages. Deutscher Städtetag. <https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/2024/klimaschutz-und-klimaanpassung-als-pflichtaufgabe>

Dullien, Sebastian & Gerards Iglesias, Simon & Hüther, Michael & Rietzler, Katja. 2024. Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. IW-Policy Paper, Nr. 2. Köln. <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/michael-huether-simon-gerards-iglesias-600-milliarden-euro-fuer-eine-zukunftsfaehige-wirtschaft.html>

Klimabündnis. 2024. Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe: Eckpunkte für die bundesweite Verankerung von Klimaschutz auf kommunaler Ebene. https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/7_Downloads/Diskussionspapier_Klimaschutz_als_Pflichtaufgabe_01102024.pdf

Klimaallianz. 2024. Zukunft sichern: Klimaschutz für ein modernes Land – Forderungen zur Bundestagswahl 2025. https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Positionen/Klima-Allianz_Deutschland_Forderungen_zur_Bundestagswahl_2025.pdf

Krebs, Tom & Steitz, Janek. 2021. Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Working Papers 3. Forum New Economy. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/FNE_AEW_KlimaInvest2030_WEB.pdf

UBA. 2023. UBA-Kommunalbefragung „Klimaschutz in Kommunen“. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/kommunaler-klimaschutz/uba-kommunalbefragung-klimaschutz-in-kommunen>

Weihe, Christiane. 2022. Klimaschutzmanagement und Treibhausgasneutralität in Kommunen: Große Potenziale wirksam erschließen. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzmanagement-treibhausgasneutralitaet-in>