

Allen Kommunen sozial gerechten Klimaschutz ermöglichen

Bewältigung der Klimakrise
muss Gemeinschaftsaufgabe werden

Ein Forderungspapier von:



Institut für Kirche und Gesellschaft
Evangelische Kirche von Westfalen



STIFTUNG
MERCATOR

Dieses Papier ist im Rahmen eines Projekts der Klima-Allianz Deutschland zu kommunaler Daseinsvorsorge und Klimaschutz entstanden. Das Projekt wird gefördert von der Stiftung Mercator.

Bewältigung der Klimakrise muss Gemeinschaftsaufgabe werden

Unsere Lebensgrundlagen und damit die wirtschaftliche Entwicklung, unser gesellschaftlicher Zusammenhalt und unser Wohlstand sind bedroht. Die Klimakrise ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit mit enormen sozialen Auswirkungen. Sie zerstört bereits heute die Lebensgrundlagen vieler Menschen, besonders im globalen Süden. Aber auch in Deutschland werden die Folgen wie zuletzt im Ahrtal zunehmen. Die vulnerablen Bevölkerungsgruppen sind dabei am stärksten vom Klimawandel betroffen.

Die Rolle der Kommunen in Deutschland ist entscheidend bei der Eindämmung der Klimakrise. Sie können eine Vielzahl der Treibhausgasemissionen direkt oder indirekt (durch kommunale Unternehmen) beeinflussen.¹ Die Transformation zur eigenen Klimaneutralität, die Bereitstellung klimafreundlicher Versorgungs- und Verkehrsinfrastrukturen, Städtebau, Sanierung des kommunalen Wohnungsbestandes, Berücksichtigung der Klimawirkungen bei Planungs- und Regulierungsaufgaben und nicht zuletzt Informationsangebote und Förderprogramme sind nur einige der kommunalen Handlungsfelder.

Auch für die Akzeptanz von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sind die Kommunen zentrale Akteure. Denn die Städte, Gemeinden und Landkreise sind der Lebensmittelpunkt der Menschen. Dort zeigt sich, wie wir in Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen leben können. Ist die kommunale Infrastruktur klimagerecht um- und ausgebaut, erleben Menschen aller Bevölkerungsgruppen ein Mehr an Lebensqualität, wodurch sozialer Zusammenhalt gestärkt werden kann.

In deutlichem Widerspruch zu den Handlungsnotwendigkeiten stehen jedoch häufig die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Kommunen. Es fehlt an Personal, straffen Verwaltungsverfahren, rechtlichen Grundlagen und vor allem an ausreichenden finanziellen Mitteln.

Deshalb fordern wir die Bundesregierung und die Bundesländer auf:

1. **Eine neue Gemeinschaftsaufgabe im Art. 91a Abs. 1 GG für Klimaschutz- sowie für Klimaanpassungsmaßnahmen einzurichten.** Durch die Gemeinschaftsaufgabe können Bund und Länder den Kommunen durch eine **Mischfinanzierung ausreichend finanzielle Mittel** zur Verfügung stellen. Klimaschutz und -anpassung sind **gesamtgesellschaftliche Aufgaben**, an deren Umsetzung alle Akteure mitwirken müssen, die Kommunen müssen aber einen wesentlichen Teil leisten. Kommunale Klimaschutz- und -Klimaanpassungsmaßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe sind deshalb ein zukunftsweisender Schritt für einen fairen Beitrag Deutschlands zur Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens und mehr globaler Gerechtigkeit.
2. Die **Finanzierung** von kommunalen Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen **langfristig zu sichern**. Kommunen müssen mit **festen Finanzbudgets** rechnen können.

1 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzpotenziale-in-kommunen> (S. 22ff).

3. Die Voraussetzung für **zusätzliches Personal** in den Verwaltungen zu schaffen. Die Beschäftigten müssen **geschult und befähigt werden**, den gewachsenen Anforderungen gerecht zu werden.
4. Die kommunale **Daseinsvorsorge** in ihrer Gesamtheit **sozial gerecht** ausgestalten und ausreichend zu finanzieren.
5. Die **Altschuldenfrage** der Kommunen zu lösen, wie im Ampel-Koalitionsvertrag bereits angekündigt.
6. Allen Kommunen bzw. regionalen Zusammenschlüssen von kleineren Kommunen ab einer bestimmten Einwohnergröße ist ein **umfassendes Klimaschutzmanagement als Pflichtaufgabe zu übertragen. Dies soll der Erstellung und Umsetzung von sektorübergreifenden Klimaschutzkonzepten** für die Kommunen inklusive eines transparenten, verpflichtenden Monitoringsystems zur Sicherstellung der jährlichen Emissionsreduktionen dienen. Durch die Sicherstellung einer Mischfinanzierung von Bund und Ländern können neue Pflichtaufgaben mit Vollkostendeckung für die Kommunen im Bereich Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen geschaffen werden.

Flächendeckende, auskömmliche Finanzierung nötig

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich auf kommunaler Ebene ein Investitionsstau von 159 Mrd. € aufgebaut.² Es fehlen wichtige Geldmittel, um Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Zur Herstellung von Klimaneutralität in den Kommunen werden zeitnah weitere, milliarden schwere Investitionen in den Sektoren Energie, Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft notwendig sein.

Um die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes umzusetzen, übertragen Bund und Länder gesetzliche Verpflichtungen in diesen Bereichen auf die kommunale Ebene. Aktuelle Beispiele sind die Novellierungen der Gesetze zum Ausbau der erneuerbaren Energien, die bundesgesetzliche Regelung zur Einführung einer flächendeckenden Wärmeplanung oder das neu geplante Energieeffizienzgesetz. Derzeit bleiben zu viele Potenziale in den Kommunen ungenutzt. In den Verwaltungen fehlt es an personellen und finanziellen Ressourcen und die vorhandenen knappen Mittel müssen vorrangig für die kommunalen Pflichtaufgaben verwendet werden. Klimaschutz und -anpassung beruhen dagegen weiterhin in großen Teilen auf Freiwilligkeit und bleiben bei der Abwägung von Zielkonflikten häufig hinter bestehenden Pflichtaufgaben zurück.

Bisher schaffen es nur einige Vorreiterkommunen aus eigenen Finanzierungsmitteln, kombiniert mit Fördermitteln des Bundes und der Länder, die Aufgaben wahrzunehmen. Um die gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen Klimaschutz und Klimaanpassung zu bewältigen, müssen aber bis spätestens 2045 fast alle 11.000 Kommunen klimaneutral sein. Die Bundesregierung tritt für Klimagerechtigkeit ein und bekennt sich zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens.

2 https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2022_Pr%C3%A4sentation.pdf

Für eine erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben, flächendeckend in ganz Deutschland, muss der Bund eine auskömmliche Finanzierung ermöglichen. Im bestehenden System der Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind sichere und verlässliche Finanzierungswege für Klimaschutz und -anpassung bisher keinesfalls sichergestellt.

Flächendeckendes, systematisch organisiertes Klimaschutzmanagement

Ein systemisch organisiertes Klimaschutzmanagement ist in unseren Augen ein zentrales Instrument, um Klimaneutralität von Kommunen herzustellen und sollte deshalb verpflichtend werden. In jeder Kommune bzw. in jedem regionalen Zusammenschluss von Kommunen ab einer bestimmten Einwohnerzahl muss zur Zielerreichung ein Klimaschutzkonzept übergreifend über die Sektoren erstellt und ausgeführt werden. Damit die Umsetzung in den einzelnen Sektoren stringent erfolgen kann, braucht es mehr und geschultes Personal, finanzielle Ressourcen und ein verpflichtendes Monitoringsystem, welches transparent aufzeigt, wie die Treibhausgasemissionen von Jahr zu Jahr reduziert werden.

Zur Erstellung solcher Konzepte richten Kommunen, die es sich leisten können, Stellen für Klimaschutzmanager*innen ein. Im bestehenden Finanzierungsrahmen können die Kommunen auf Fördertöpfe des Bundes und der Länder zurückgreifen, weil die Aufgabe freiwillig wahrgenommen wird. Sobald die Förderung ausläuft, müssen die Stellen allein aus den kommunalen Haushalten finanziert werden. Auf Bundesebene wurden in den vergangenen 13 Jahren innerhalb der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) insgesamt rund 965 Millionen €³ für Kommunen bereitgestellt, u.a. für befristet angestellte Klimaschutzmanager*innen. Dass die nötigen Investitionen auf kommunaler Ebene deutlich höher liegen und diese Förderstruktur an ihre Grenzen bringt, hat der Think Tank Dezernat Zukunft kürzlich in einer Fallstudienanalyse dargelegt.⁴

Obwohl sie die Notwendigkeiten und Herausforderungen dafür sehen, können sich viel zu viele Kommunen die Personal- und Sachkosten zur Erstellung und Umsetzung von Klimaschutzkonzepten und weiteren Aktivitäten auch mit Fördermitteln nicht leisten. Aus diesem Grund haben sich unter dem Dach des Klima-Bündnis eine Vielzahl von Kommunen in einem Positionspapier⁵ erst kürzlich dafür ausgesprochen, Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen zu Pflichtaufgaben zu machen. Denn wenn staatliche Stellen pflichtige Aufgaben an Kommunen übertragen, müssen die Auftraggeber auch die Kosten zur Ausführung der Aufgabe tragen (sog. Konnexitätsprinzip). Aufgrund der Föderalismusreform von 2006 dürfen neue Pflichtaufgaben den Kommunen aber nur von den Bundesländern übertragen werden - mit der Folge, dass die Länder dann für die Kostendeckung verantwortlich sind. Dabei haben die Länder unterschiedliche Regelungen des Konnexitätsprinzips und nicht jede Landesverfassung sieht eine Vollkostendeckung vor.

3 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/11/20221101-bmwk-lanciert-impulsforderung-zur-kommunalen-warmeplanung.html>

4 <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2022/07/Huwe-et-al.-2022-Kommunale-Klimaschutzinvestitionen-und-deren-Finanzierung.pdf>

5 https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/5_Newsroom/2022_News/Positionspapier_Langfassung_final.pdf

Hinzu kommt, dass eine Mischfinanzierung aus Bundes- und Landeshaushalt laut Bundesfinanzverfassungsrecht (Art. 104a ff. GG) im Grundsatz verboten ist, solange dies im Grundgesetz nicht anders geregelt wird, wie beispielsweise beim Küstenschutz. Dieses Dilemma des Mischfinanzierungsverbotes erschwert bei der Übertragung von Pflichtaufgaben - wie es aktuell in diversen Gesetzen (Ausbau Erneuerbare Energien, Energieeffizienzgesetz, Wärmeplanung etc.) angelegt ist - die ausreichende Finanzierung von Maßnahmen durch Bund und Länder auf kommunaler Ebene. Die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen wird daher in der Umsetzungsperiode absehbar zu weiteren Problemen führen.

Deshalb bedarf es zur Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit bei Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen nun struktureller Änderungen auf Verfassungsebene. Dies belegt das veröffentlichte Rechtsgutachten der Kanzlei Günther aus Hamburg, entstanden unter Federführung der Rechtsanwältin Roda Verheyen.⁶ Die Schaffung eines neuen Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG stellt sich in dem Gutachten als die beste Option dar, um optimale Rechtsklarheit zu schaffen und die Finanzierung von kommunalen Klimaschutz- und -Klimaanpassungsmaßnahmen langfristig zu sichern.

6 Verheyen, R., Hölzen, K. (2022): Kommunalen Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements, Hamburg

Impressum:

Klima-Allianz Deutschland e.V.

Franziska Ortgies

Referentin Kommunaler Klimaschutz und Finanzierung

Tel: 030/780 899 526

Website: klima-allianz.de

Twitter, Instagram: @klima_allianz

Herausgegeben im Januar 2023