



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut an der
Universität zu Köln

in Kooperation mit



Überprüfung Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kom- munalen Finanzausgleich des Lan- des Nordrhein-Westfalen

Gutachten

im Auftrag des

Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und
Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 – 13 97 51 0
www.fifo-koeln.de

Köln, Juni 2024

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Diese Studie wurde bearbeitet von: / Authors of this report:

Prof. Dr. Thomas Döring

thomas.doering@h-da.de

Eva Gerhards

gerhards@fiffo-koeln.de

Dr. Michael Thöne

thoene@fiffo-koeln.de

Unter Mitarbeit von
Marie Rüter
Dr. Eric Schuß

Postadresse / Mail:

FiFo Köln

PO Box 13 01 36

D-50495 Köln

Fon: +49 221 – 139751-0

www.fiffo-koeln.de

Hausadresse / Office:

FiFo Köln

Wörthstr. 26

D-50668 Köln

info@fiffo-koeln.de

Das FiFo Köln wird rechtlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. In diesem Bericht vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

The Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln, (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject of FiFo Köln. Any views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or of its bodies.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2024.

Überprüfung Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen

Die zentralen Befunde der Untersuchung

Aufgabe der Überprüfung

Die Kurzstudie wurde von Oktober 2023 bis Mai 2024 bearbeitet. Sie untersucht mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich (KFA) in Nordrhein-Westfalen zwei voneinander unabhängige Fragestellungen. Zum einen wird untersucht, ob und – wenn ja – wie kommunale Aktivitäten im Klimaschutz und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten und könnten.

Zum anderen wird untersucht, welche Auswirkungen eine auf eine mehrjährige Referenzperiode bezogene Steuerkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich haben könnte und welche grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Aspekte für oder gegen eine solche Umstellung sprechen. Diese Betrachtung erfolgt aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln: Zunächst mit Blick auf die primär konjunkturell bedingten Schwankungen der Steuerkraft, die insbesondere durch das volatile Gewerbesteueraufkommen verursacht werden. (Das Ansinnen, dieses Problem durch eine Gewerbesteuerreform direkt an der Wurzel zu lösen, wird von der Finanzwissenschaft regelmäßig formuliert. Diese an den Bundesgesetzgeber gerichtete Diskussion wird in der vorliegenden Untersuchung nicht geführt.) Zum anderen wird mit der neuen Grundsteuer, die 2025 in Kraft tritt, eine strukturelle Veränderung der kommunalen Einnahmen betrachtet und damit die Frage, ob es spezifischer Maßnahmen im Finanzausgleich bedarf, die diesen Übergang begleiten und ggf. erleichtern können.

Fiktiv horizontale Betrachtung

Die Untersuchung erfolgt im horizontalen Kontext. Diese Beschränkung ist hinsichtlich der Untersuchung zur mehrjährigen Steuerkraft naheliegend, da bei dieser die kommunale Beteiligung an einer öffentlichen Aufgabe mit nationaler bis globaler Bedeutung im Vordergrund steht. Beim Klimaschutz ist dies nicht der Fall, da bei dieser Untersuchung sowohl horizontale als auch vertikale Aspekte betroffen sein können. Im Rahmen einer kurzen Untersuchung zur erstmaligen Identifikation von Optionen, den Klimaschutz im

kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen, ist eine Beschränkung auf die horizontale Perspektive insofern naheliegend, als eine Erweiterung auf die vertikale Dimension der Finanzierung des Klimaschutzes gegenüber dem Land (sowie Bund und ggf. EU) eine Symmetrieabwägung mit den analogen Klimaschutzlasten erforderlich machen würde. Dies kann der Forschungsauftrag nicht leisten. Die Betrachtung des kommunalen Klimaschutzes aus einer horizontalen Perspektive impliziert jedoch keine Vermutung, dass dessen Finanzierung ausschließlich auf horizontaler Ebene erfolgen könnte. Die weitere Betrachtung des Klimaschutzes im kommunalen Finanzausgleich ist damit insofern „fiktiv horizontal“, als keine Aussage darüber getroffen wird, wo die für den Klimaschutz benötigten zusätzlichen Mittel herkommen können bzw. sollen.

Grundfragen einer Integration des Klimaschutzes in den KFA

Im Rahmen der Untersuchung wird zunächst die finanzwissenschaftliche Sichtweise auf den kommunalen Klimaschutz und die Klimawandelanpassung beleuchtet. Anschließend erfolgt eine Konfrontation mit der empirischen Realität kommunalen Engagements für den Klimaschutz. Im weiteren Verlauf wird die Grundfrage erörtert, ob die Mechanismen eines Finanzausgleichs und die Realitäten des kommunalen Klimaschutzes in Einklang zueinander gebracht werden können.

Der wissenschaftliche und der verfassungsrechtliche Anspruch an die Verteilungsvorschriften im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, dem GFG NRW, sind aus guten Gründen sehr hoch. Damit bilden sie im *hergebrachten* System für eine Implementierung eines Klimaansatzes aktuell eine nicht überwindbare Hürde. Ein empirisch basierter Finanzausgleich muss in hohem Maße vergangenheitsorientiert sein. Dies steht jedoch im Widerspruch zu der Einsicht, dass Klimaschutz und Klimaanpassung in Zukunft eine stärkere Durchdringung vieler Aufgabenfelder bewirken werden.

Die Beweisführung mittels ökonomischer und empirischer Methoden wird durch eine unzureichende Datenbasis zusätzlich erschwert. Für

eine Implementierung im Finanzausgleich ist die Verwendung klar abgrenzbarer Finanzdaten erforderlich, welche mit physischen Indikatoren verknüpft werden müssen. Beide Aspekte sind für das Aufgabenfeld „Klimaschutz“ aufgrund seines Querschnittcharakters über eine Vielzahl der klassischen kommunalen Aufgaben nicht gegeben. Eine Differenzierung, welche Anteile regulärer Aufwendungen und Investitionen dem Klimaschutz zuzuordnen sind, ist bisher nicht möglich.

Diesem negativen Befund steht die hohe Bedeutung des Klimaschutzes gegenüber, wie sie vor allem durch das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 2021 bestätigt wurde. Auch das Klimaschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen mit seiner Festlegung auf generelle Klimaneutralität im Jahr 2045 schafft für die Kommunen zahlreiche Handlungspflichten und einen hohen zeitlichen Handlungsdruck.

Diese polare Betrachtung würde zu dem Schluss führen, dass das unstrittig große Zukunftsthema des kommunalen Klimaschutzes in einem ausschlaggebenden Instrument der Kommunalfinanzierung, dem GFG NRW, keinen Raum finden könne. Diese Schlussfolgerung kommt nicht aus einer Minderschätzung des Klimaschutzes, der unstrittig als wichtiges und gewichtiges Aufgabenfeld erachtet wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die etablierte, eher vergangenheitsbasierte Systematik des kommunalen Finanzausgleichs nicht vereinbar scheint mit der Querschnittsnatur und dem künftigen Anwachsen notwendigen kommunalen Klimaschutzes. Die Konstellation bezeichnen wir als das „Klimaschutz-KFA-Dilemma“.

Optionen zur Integration von Klimaschutzaspekten in das GFG NRW

Die Studie bleibt nicht bei diesem Befund stehen; sie versucht, das Dilemma zu lösen. Wo eine konventionelle Einbindung des Klimaschutzes in den Finanzausgleich nicht möglich ist, werden unkonventionelle und innovative Wege ausgelotet. Die Berücksichtigung des Klimaschutzes in prinzipiell allen relevanten KFA-Stufen wird aus der Prämisse abgeleitet, dass der hohe Wert des Gutes Klimaschutz (KlimaschutzG NRW; Klimaurteil BVerG) und der hohe „Preis des Nicht-Handelns“ eine Berücksichtigung des Klimaschutzes rechtfertigen können, auch wenn die sonst erforderlichen empirischen Anforderungen (vorerst) nicht erfüllt werden können.

Im Rahmen der Untersuchung werden neben einem Exkurs zu einer dualen Klimaschutzpolitischen Erweiterung des Finanzausgleichs, welche ein Zuweisungselement mit einem Umlageelement verbindet, insbesondere zwei Ansätze betrachtet. Am Beispiel des Moorschutzes wird die Internalisierung positiver Externalitäten als „klassische“ Aufgabe eines Finanzausgleichs erörtert. In Reaktion auf die Erkenntnis, dass ein Großteil kommunaler Klimaschutzaktivitäten nicht durch die herkömmlichen Finanzausgleichsinstrumente erfasst wird, wird zudem ein innovativer Klimawirkungsansatz entwickelt, der noch weiter ausdifferenziert werden muss.

Internalisierung positiver Externalitäten: Das Beispiel Moorschutz

Ein Faktor, der mess- und einsetzbar ist, betrifft die kommunalen Flächen. Differenzierte Flächenansätze wurden in der Vergangenheit bereits mehrfach thematisiert, wenn es um ökologische Aspekte in Finanzausgleich geht. Eine reine Betrachtung der Flächen adressiert jedoch nur einen Teil des Klimaschutzes. Nichtsdestotrotz bieten sich hier verschiedene Möglichkeiten, beispielsweise das Binden von CO₂ zu honorieren. Ein besonders hervorstechender Aspekt ist der Moorklimaschutz, da der Klimanutzen von funktionierenden, gut vernässten Moorböden mehr als zehnmal so hoch ist wie der von Waldflächen.

Da das GFG NRW in § 16 eine Klima- und Forstpauschale enthält, die die Flächen von Kommunalwald erfasst, werden für den kommunalen Moorklimaschutz analoge Modelle skizziert. Neben einer Erweiterung der Klima- und Forstpauschale werden zudem die Optionen zur Honorierung nach Maßgabe gängiger CO₂-Preise bzw. Kosten betrachtet. Die volumenseitige Bedeutung der Berücksichtigung des Moorklimaschutzes im nordrhein-westfälischen GFG dürfte angesichts vergleichbar weniger aktueller Moorflächen (2.100 Hektar) und der perspektivischen Wiedervernässung auf das Doppelte beschränkt bleiben.

Klimawirkungsansatz

Sollte ein nach üblichen Kriterien gestalteter Klimaansatz im Finanzausgleich nicht funktionieren, bestünde die Möglichkeit, stattdessen auf spezifische Förderprogramme und Zweckzuweisungen zurückzugreifen. Diese könnten dazu dienen, einzelne Typen von kommunalen Klima-

schutzmaßnahmen zielgerichtet zu fördern. Derartige Förderprogramme sind als generelle Alternative jedoch zunehmend problematisch, da sie in der Vielfalt der kommunalen Klimaschutzmaßnahmen und auch angesichts des bevorstehenden Fachkräftemangels mehr administrative Ressourcen binden würden, als die Kommunen noch aufzubringen bereit und in der Lage sind. Die heute schon langwierigen und unvollständigen Mittelabrufe können hier als Hinweis für eine sich verschlimmernde Entwicklung gesehen werden.

Der kommunale Klimaschutz weist zwar keine konventionellen Input- und Bedarfsfaktoren auf, dafür aber einen guten und einheitlichen Wirkungsmaßstab, nämlich die eingesparten Tonnen CO₂-Äquivalente. Auch wenn kommunale Klimaschutzmaßnahmen in ihrer Komplexität und Vielschichtigkeit variieren, müssen sie letztlich einen eigenen Beitrag zur Senkung von Treibhausgasemissionen leisten, um erfolgreich zu sein.

Ein „Klimawirkungsansatz“, der ergebnisorientiert auf Treibhausgasminderungen aufbaut und zugleich signifikante Verwaltungsvereinfachungen für alle Ebenen und alle Phasen ermöglicht, wäre für den kommunalen Klimaschutz und auch für den kommunalen Finanzausgleich ein Novum. Der hier zunächst skizzierte Modellentwurf basiert in einigen Charakteristika auf einem aktuellen Konzept des Deutschen Städtetags – allerdings wurde dieses nicht für den Finanzausgleich formuliert. Der Klimawirkungsansatz wird in seinen Grundzügen über einen Tarif, seine Bemessungsgrundlage, den notwendigen Maßnahmenkatalog sowie das einzelgemeindliche Budget dargestellt.

In der ergebnisorientierten Klimafinanzierung ist der Finanzbeitrag, den eine Maßnahme bzw. deren Durchführende erhält, von der Klimawirkung abhängig. Die Höhe der Finanzierung ist demnach direkt proportional zur eingesparten Menge an Treibhausgasen. Zugleich löst sich eine ergebnisorientierte Finanzierung von der Notwendigkeit, spezifische Förderungen für spezifische Einzelmaßnahmen zu nutzen. Die Auswahl und Reihenfolge der Klimaschutzmaßnahmen obliegen weiterhin den Kommunen.

Die Querschnittsnatur des kommunalen Klimaschutzes – heterogen, oft verwoben mit Pflichtaufgaben, laufend und investiv, schwer kalkulierbar – bedingt, dass er auch „quer“ über den KFA zu verorten wäre. Konkret böten sich im GFG

NRW drei Kanäle, über die Mittel des Klimawirkungsansatzes fließen können. Zwei dieser Kanäle könnten alternativ auch über ein Fachgesetz neben dem KFA umgesetzt werden. Die Kanäle sollten angesichts der Vielschichtigkeit des kommunalen Klimaschutzes nicht als Alternativen betrachtet werden, sondern vielmehr als sich ergänzende Elemente. Grundsätzlich kommen Schlüsselzuweisungen, fachbezogene Zuweisungen der laufenden Klimafinanzierung sowie investive Klimafinanzierungszuweisungen als Finanzierungsquellen in Betracht. Die drei potenziellen Kanäle für einen Klimawirkungsansatz im kommunalen Finanzausgleich werden schlaglichtartig betrachtet. Es lässt sich ableiten, dass ein weiter ausgearbeiteter Klimawirkungsansatz primär als Kombination aus laufenden und investiven Klimafinanzierungszuweisungen realisiert werden würde. (Entsprechend geht es bei einem Klimawirkungsansatz neuen Typs in der Tat nicht um einen herkömmlichen Finanzausgleichs-Nebenansatz.)

Die im Rahmen der vorliegenden kurzen Studie zu leistenden Schritte zur Realisierung des „schlüsselfertigen“ Konzepts können nicht erbracht werden. In diesem Kontext besteht noch erheblicher Gestaltungsspielraum für NRW-spezifische Innovationen, um zielgerichteten Klimaschutz, moderne fiskalische Wirkungsorientierung und entlastende Verwaltungsvereinfachung zu verbinden. Für diese weitere Ausarbeitung eines Klimawirkungsansatzes in den vielen Feldern, die hier nur grob skizziert werden konnten, empfiehlt sich ein partizipatives Vorgehen, bei dem im Idealfall betroffene Praktiker:innen aus der kommunalen Familie und der Landesverwaltung zusammen mit Prüforganen den Auftrag zur konkretisierenden Entwicklung gemeinsam umsetzen. Wissenschaft kann hier unter Umständen assistieren. Von einer Weiterentwicklung primär über externe Gutachten, eine unabhängige Kommission o.ä. wird abgeraten.

Dreijährige Referenzperiode der Steuerkraftermittlung

Der zweite große Untersuchungsbereich der Studie befasst sich mit dem Wunsch einiger Städte und Gemeinden nach mehr finanzieller Planungssicherheit. Zunächst stellt die Gewerbesteuer, die ihrerseits in besonderem Maße konjunktur reagibel ist, für viele Gemeinden eine Haupteinnahmequelle dar. Der kommunale Finanzausgleich soll gegen Schwankungen dieser

Art absichern und somit dazu beitragen, die verfügbaren Finanzvolumina der Kommunen zu verfestigen.

Die Erweiterung der Steuerkraftmessung von einer einjährigen auf eine dreijährige Steuerkraftbasis zeigt sich für die Mehrheit der Kommunen als deutlich stabilisierender Effekt auf die Schlüsselzuweisungen. Betrachtet man die Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Einnahmen (aus Grundsteuern, Gewerbesteuern, Einkommen- und Umsatzsteueranteil), so zeigt sich, dass die verfügbaren Mittel im Durchschnitt leicht höhere Variationen zwischen den Jahren aufweisen. Dennoch werden auch hier extreme Veränderungen deutlich gemindert.

Die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs wird durch die mehrjährige Steuerkraftmessung nicht negativ beeinträchtigt. Die Begründung hierfür liegt darin, dass auch bei einer einjährigen Bemessung eine Verzögerung der Erfassung der eigenen Einnahmen besteht, sodass die Schlüsselzuweisungen in einigen Fällen prozyklisch zu den eigenen Einnahmen erfolgen können. Ein Nachteil der mehrjährigen Steuerkraftmessung besteht darin, dass strukturelle Trends – eine Kommune entwickelt über mehrere Jahre steigende oder sinkende eigene Einnahmen – einen zeitlich länger anhaltenden Effekt auf die Schlüsselzuweisungen haben. Folglich erhalten Kommunen, deren eigene fiskalische Situation sich deutlich verbessert hat, über einen längeren Zeitraum (höhere) Zuweisungen, während Kommunen, deren finanzielle Situation sich stetig verschlechtert, erst schleichend (höhere) Zuweisungen erhalten. Innerhalb des Betrachtungszeitraums ist dies jedoch nur bei wenigen Kommunen der Fall.

Glättung der Wirkungen der Grundsteuerreform?

Im Gegensatz dazu stellt die Reform des Grundsteuerrechts eine einmalige, strukturelle Umstellung einer bisher als auch zukünftig nach der Umstellung stabilen Einnahmequelle dar.

Im Rahmen der Reform werden die Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer umgestellt. Die Einheitswerte werden durch Grundsteuerwerte ersetzt. Dies bewirkt eine strukturelle „Umverteilung“ der gemessenen Grundwerte, was neben Veränderungen im Grundsteueraufkommen (je

nach Hebesatzanpassung) auch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen haben kann.

Eine Glättung der Effekte der Grundsteuerreform für die Schlüsselzuweisungen ergibt sich jedoch ohne weitere exogene Eingriffe immanent aus dem bestehenden System. Während die Grundsteuerreform 2025 unmittelbar Auswirkungen auf die Einnahmen aus der Grundsteuer hat, werden die Schlüsselzuweisungen anhand der Grundsteuerrealitäten der Jahre 2023 und 2024 ermittelt. Die entsprechende Verzögerung bewirkt, dass die Grundsteuerreform erst zu einem späteren Zeitpunkt ihre Wirkung im Finanzausgleich entfaltet, wobei zunächst nur die Hälfte der Reform berücksichtigt wird. Dies gibt den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, auf die neuen Gegebenheiten zu reagieren. Bei einer Erweiterung der Steuerkraftmessung von einer einjährigen auf eine dreijährige Steuerkraftbasis ist zunächst ein noch geringerer Einfluss der Grundsteuerreform auf die Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Dies impliziert jedoch, dass die abgelöste Grundsteuerermittlung länger im Finanzausgleich nachwirkt.

Die Untersuchung verweist kurz auf die Fragen, die mit Blick auf die Grundsteuerreform zum Gutachtensabschluss noch unbeantwortet bleiben müssen, angesichts des anhängigen Entwurfs eines *Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen* und der neuen Grundsteuer C, aber bis zum GFG 2026 geklärt werden sollten.

Fazit zur Mehrjährigkeit

Die Intention des kommunalen Finanzausgleichs ist es, die stetige und planbare Erfüllung der gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben der Kommunen durch die Bereitstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel zu gewährleisten.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht lässt sich keine eindeutige Überlegenheit einer einjährigen oder mehrjährigen Bemessungsgrundlage der kommunalen Steuerkraft feststellen. Vielmehr muss zwischen den Zielen des Finanzausgleichs und den Interessen der einzelnen Kommunen im Rahmen einer politischen Abwägung ein Ausgleich gefunden werden.

Inhalt

| | | |
|--------|--|----|
| A. | Einleitung..... | 10 |
| B. | Ökonomische Überlegungen zum kommunalen Klimaschutz und zur kommunalen Klimawandelanpassung | 13 |
| B.1. | Kommunaler Klimaschutz aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus | 13 |
| B.2. | Grundlegende Überlegungen zur föderalen Zuordnung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung im Klimaschutz | 17 |
| C. | Die Realität des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in den nordrhein-westfälischen Kommunen | 22 |
| C.1. | Unterschiedliche Objektdimensionen von kommunalem Klimaschutz und Klimaanpassung | 22 |
| C.2. | Klimaschutzpolitische Maßnahmen der Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen | 25 |
| C.3. | Zusammenfassung der zurückliegenden Überlegungen..... | 31 |
| D. | Grundfragen der Integration von Klimaschutzaspekten in den kommunalen Finanzausgleich .. | 34 |
| D.1. | Zum bisherigen Stand der Überlegungen einer „Ökologisierung“ des Finanzausgleichs und deren Übertragbarkeit auf den Klimaschutz | 34 |
| D.2. | Unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung von Klimaaspekten im Rahmen des Finanzausgleichs | 37 |
| D.3. | Der Nachweis kommunaler Bedarfe im Finanzausgleich im Konflikt mit der Quantifizierbarkeit von Klimaschutzbedarfen | 41 |
| D.4. | Zwischenfazit – Vier stilisierte Fakten zum Klimaschutz im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen..... | 48 |
| E. | Optionen zur Integration von Klimaschutzaspekten in das nordrhein-westfälische Gemeindefinanzierungsgesetz | 51 |
| E.1. | Internalisierung positiver Externalitäten: Beispiel Moorschutz | 52 |
| E.2. | Klimawirkungsansatz – Integration ergebnisorientierter Klimafinanzierung in den kommunalen Finanzausgleich..... | 56 |
| E.2.1. | Konventionelle Förderprogramme als generelle Alternative zunehmend problematisch | 57 |
| E.2.2. | Grundkonzept eines Klimawirkungsansatzes | 61 |
| E.2.3. | Potenzielle Anknüpfungspunkte am oder beim Finanzausgleich | 66 |
| E.2.4. | Zentrale Herausforderungen und Entwicklungsfragen..... | 70 |
| E.3. | Exkurs: Mögliche Ergänzung klimaschutzbezogener Zuweisungen durch eine komplementäre Finanzausgleichsumlage | 71 |
| F. | Grundfragen der mehrjährigen Steuerkraftermittlung | 74 |
| F.1. | Forschungsgegenstand und Ausgangssituation..... | 74 |
| F.2. | Bestehende Ausgestaltung der Gewerbesteuer als wesentliche Ursache schwankender kommunaler Einnahmen | 77 |
| F.3. | Bemessung der Steuerkraft in anderen Ländern..... | 79 |

| | | |
|------|--|-----|
| F.4. | Effekte einer mehrjährigen Ermittlung der Steuerkraft vor dem Hintergrund der Funktionen des KFA | 80 |
| G. | Empirische Effekte einer dreijährigen Referenzperiode der Steuerkraftermittlung | 83 |
| G.1. | Wirkungen des Drei-Jahres-Modells auf die Variationen der Steuerkraftmesszahlen | 84 |
| G.2. | Wirkungen des Drei-Jahres-Modells auf die Variationen der Schlüsselzuweisungen | 85 |
| G.3. | Wirkungen des Drei-Jahres-Modells auf die Variationen der Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Einnahmen | 93 |
| G.4. | Effekte auf die Steuerkraft sowie Einnahmen pro Kopf | 94 |
| H. | Glättung der Wirkungen der Grundsteuerreform über den Finanzausgleich?..... | 96 |
| H.1. | Grundsteuerreform und Anpassungsbedarfe bei den Städten und Gemeinden | 96 |
| H.2. | Wirkung der Grundsteuerreform im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs – kurzfristige Perspektive | 99 |
| H.3. | Wirkung der Grundsteuerreform im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs – mittelfristige Perspektive..... | 100 |
| H.4. | Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zum Gutachtensabschluss offen | 102 |
| I. | Fazit zur mehrjährigen Steuerkraftbemessung | 103 |
| J. | Zusammenfassung: Die zentralen Befunde der Untersuchung | 105 |
| J.1. | Aufgabe der Überprüfung..... | 105 |
| J.2. | Fiktiv horizontale Betrachtung | 105 |
| J.3. | Grundfragen einer Integration des Klimaschutzes in den KFA | 106 |
| J.4. | Optionen zur Integration von Klimaschutzaspekten in das GFG NRW | 107 |
| J.5. | Internalisierung positiver Externalitäten: Das Beispiel Moorschutz..... | 107 |
| J.6. | Klimawirkungsansatz | 108 |
| J.7. | Dreijährige Referenzperiode der Steuerkraftermittlung | 109 |
| J.8. | Glättung der Wirkungen der Grundsteuerreform? | 110 |
| J.9. | Fazit zur Mehrjährigkeit..... | 111 |
| K. | Quellenverzeichnis | 112 |
| L. | Anhang..... | 119 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Treibhausgas-Emissionen ausgewählter Kreise und kreisfreier Städte am Beispiel des nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg..... | 23 |
| Abbildung 2: | Unterschiedliche Dimensionen der Verursachung bestehender Treibhausgas-Emissionen innerhalb einer Kommune | 24 |
| Abbildung 3: | Klimaschutzkonzepte in den nordrhein-westfälischen Kommunen | 26 |
| Abbildung 4: | Vielfalt der Klimaschutzziele nordrhein-westfälischer Kommunen | 27 |
| Abbildung 5: | Klimapolitisch relevante Aktivitäten in den nordrhein-westfälischen Kommunen – gegenwärtig und in den kommenden fünf Jahren..... | 29 |

| | | |
|---------------|---|----|
| Abbildung 6: | Unterstützungsbedarf im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung der nordrhein-westfälischen Kommunen..... | 30 |
| Abbildung 7: | Finanz- und Mengendaten zur empirischen Überprüfung im kommunalen Finanzausgleich | 42 |
| Abbildung 8: | Kohlenstoffbindung in Mooren im Vergleich zu anderen Ökosystemen | 53 |
| Abbildung 9: | Optionen zur Einbindung des Moorklimaschutzes in den KFA..... | 54 |
| Abbildung 10: | Wachsende Aufgaben bei sinkendem Personalstand – Pensionszugänge 2012-2022 in den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands..... | 59 |
| Abbildung 11: | Drei Kanäle für den Klimawirkungsansatz im GFG | 68 |
| Abbildung 12: | Komplementäre Elemente einer „dualen klimaschutzpolitischen Erweiterung“ des kommunalen Finanzausgleichs..... | 71 |
| Abbildung 13: | Datenerfassung für den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich im Jahr t (§ 27 GFG 2024)..... | 74 |
| Abbildung 14: | Mögliche Ausweitung der Referenzperiode..... | 75 |
| Abbildung 15: | Auszahlungszeitpunkte der Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen, weitere Pauschalen (§ 28 GFG 2024) | 76 |
| Abbildung 16: | Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs | 80 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Kriterien für die föderale Zuordnung des öffentlichen Gutes Klimaschutz..... | 17 |
| Tabelle 2: | Kriterien für die Zuordnung der drei Kompetenzen von Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung | 18 |
| Tabelle 3: | Systematisierung der Handlungsmöglichkeiten einer Kommune in den Bereichen von Klimaschutz und Klimaanpassung | 25 |
| Tabelle 4: | Darstellung und Bewertung der Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung von Klimaaspekten im kommunalen Finanzausgleich | 38 |
| Tabelle 5: | Bemessungsgrundlagen der Steuerkraft der KFA der Flächenländer..... | 79 |
| Tabelle 6: | Beispiel der Effekte des verzögerten Einflusses veränderter Steuerkraft..... | 89 |
| Tabelle 7: | Beispiel für time-lag Effekt, Krefeld..... | 89 |
| Tabelle 8: | Beispiel für Glättungseffekt, Kerken und Kevelaer..... | 90 |
| Tabelle 9: | Beispiel für späteren oder früheren Beginn der SZW, Neuss und Kempen..... | 91 |
| Tabelle 10: | Beispiel länger fortwährender SZW, Leverkusen und Sonsbeck | 91 |
| Tabelle 11: | Beispiel Glättung durch fortlaufende Abundanz..... | 92 |
| Tabelle 12: | Beispiel Glättung durch fortlaufende SZW, Nümbrecht und Dülmen | 92 |
| Tabelle 13: | Bemessungsgrundlagen der Steuerkraft im KFA in den Flächenländern | 119 |

A. Einleitung

Der nordrhein-westfälische kommunale Finanzausgleich stellt sich – mehr als die vergleichbaren Systeme in den anderen Flächenländern – sehr explizit der Herausforderung, Kontinuität und Verlässlichkeit zu bieten und zugleich zeitgemäßen Wandel zu ermöglichen. Das Symbol der Anpassungsfähigkeit ist das jährlich neu beschlossene Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Formal wird damit das kommunale Finanzausgleichsgesetz jedes Jahr komplett neu verabschiedet; de facto bietet es vor allem den regelmäßigen gesetzlichen Turnus zur Umsetzung zeitgemäßer Weiterentwicklungen. Jüngere Beispiele für systematische Weiterentwicklungen des Finanzausgleichssystems in diesem Rhythmus sind die Einführung der Klima- und Forstpauschale, die Differenzierung der fiktiven Realsteuer-Hebesätze so wie die bedarfsorientierten Verbesserungen im Beschultenansatz.

Die Kontinuität im Ausgleich kommt allerdings nicht über ein dauerhaft fortbestehendes Finanzausgleichsgesetz zum Ausdruck, sondern durch den methodischen Kern des Ausgleichssystems, der von einem Gemeindefinanzierungsgesetz zum nächsten weitergetragen wird. Zu dieser Stabilität tragen zwei einander wechselseitig befruchtende Faktoren bei: Die häufige verfassungsgerichtliche Würdigung des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf der einen Seite und – auf der anderen Seite – die gleichfalls vergleichsweise häufige empirisch-finanzwissenschaftliche Überprüfung verschiedener Teile des Systems oder auch des Systems als Ganzem. Diese beiden externen „Leitplanken“ des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen sorgen in der Regel dafür, dass die bestehenden gesetzgeberischen Gestaltungsräume beim GFG in einem Rahmen genutzt werden, der hinsichtlich der empirisch überprüfbaren Grundlagen und der verfassungsgerichtlichen Akzeptanz sicher ist.

Zugleich entwickeln sich die Aufgaben der Kommunen, die Rahmenbedingungen von deren Erfüllung und Finanzierung sowie die Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände weiter. Die Aufgabe des Gesetzgebers, auch für diesen Wandel einen angemessenen und bedarfsgerechten Finanzierungsrahmen in Form des kommunalen Finanzausgleichs und anderer Instrumente zu gewährleisten, ist also naturgemäß eine dynamische. Diese kommunal- und finanzpolitische Dynamik, die inkrementelle Verbesserungen ebenso wie Innovationen umfasst, wird begleitet und zuweilen auch angetrieben von Weiterentwicklungen sowohl bei der empirisch-finanzwissenschaftlichen KFA-Forschung als auch besonders von sich wandelnden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Als besonders augenfälliges Beispiel mit Bezug zum Untersuchungsgegenstand ist hier das paradigmatische 2021er Klimaurteil des Bundesverfassungsgerichts zu nennen, das dem Klima-Engagement auf allen staatlichen Ebenen zusätzliche Impulse gegeben hat.

Die vorliegende Studie betrachtet mit Blick auf den nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich zwei unterschiedliche, miteinander nicht verbundene Fragen:

- Untersucht wird, ob und – wenn ja – wie kommunale Aktivitäten im Klimaschutz und Maßnahmen zur Klimawandelanpassung im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten und könnten.

- Untersucht wird zudem, welche Effekte eine auf einer mehrjährigen Referenzperiode beruhende Steuerkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich haben könnte und welche grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Aspekte für oder gegen eine solche Veränderung sprächen. Diese Betrachtung erfolgt aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln: Zunächst mit Blick auf primär konjunkturelle Steuerkraftschwankungen, die besonders von unsteten Gewerbesteureinnahmen verursacht werden. Dann wird mit der 2025 in Kraft tretenden neuen Grundsteuer eine strukturelle Änderung der kommunalen Einnahmen betrachtet und damit die Frage, ob es spezifischer Maßnahmen im Finanzausgleich bedarf, die diesen Übergang begleiten und ggf. erleichtern können.

Diese beiden Fragestellungen greifen die skizzierte Dualität von Kontinuität und Wandel von entgegengesetzten Blickwinkeln auf. Gemeinsam ist ihnen, dass sie den bestehenden Finanzausgleichsmechanismus respektieren und ihn in der Tendenz ergänzen und gegebenenfalls weiterentwickeln sollen.

Jenseits dieser Gemeinsamkeit aber werden die Unterschiede umso deutlicher. Die zweite Fragestellung – die Prüfung einer mehrjährigen Berücksichtigung kommunaler Steuerkraft – richtet sich stark an Kontinuität und Verlässlichkeit angesichts schwankender Einnahmen aus. Auch wenn unter anderem mit der Grundsteuerreform und ihren fiskalischen Auswirkungen eine echte finanzpolitische Innovation betrachtet wird, bewegt sich die Analyse wie auch die für die Praxis relevanten Gestaltungsoptionen innerhalb der bewährten Finanzausgleichssystematik.

Eine vergleichbare Aussage kann für die erste Fragestellung nach einem Klimaansatz im kommunalen Finanzausgleich nicht getroffen werden. Klimaschutz und Klimaanpassung bringen heute und in den kommenden Jahrzehnten unzweifelhaft großen Wandel mit sich – auch und besonders für die kommunale Ebene. Ob und in welcher Form die Klima-Aktivitäten der Gemeinden und Gemeindeverbände aber im kommunalen Finanzausgleich abgebildet werden können (und sollten), ist bislang noch für kein Land und seine kommunale Familie untersucht worden. Entsprechend sind viele grundlegende finanzwissenschaftliche Fragen erstmals zu klären. Auch viele der Fragen, die sich mit der daten- und aufwandsseitigen Messung kommunalen Klimaschutzes beschäftigen, sind unter den hohen methodischen Anforderungen der Finanzausgleichsgestaltung erstmalig zu stellen.

Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird deutlich werden, dass diese Rahmenbedingungen wie auch die Natur des Klimaschutzes als sehr heterogene Querschnittsaufgabe darauf hinauslaufen, dass skizzierte Gestaltungsoptionen nicht unbedingt schon „schlüsselfertig“ formuliert werden können. Dass innerhalb des kurzen Untersuchungszeitraums das – die Bearbeitung erstreckte sich über knapp sieben Monate von Mitte Oktober 2023 bis Ende April 2024 – nicht zugleich dieses fiskalföderale Neuland betreten und mit der vorliegenden Studie, um im Bild zu bleiben, gesichtet, vermessen, erschlossen und dann auch bebaut werden konnte, mag nicht zuletzt aus Sicht der beteiligten Forschenden etwas unbefriedigend bleiben. Doch für das mit der Untersuchung betretene, gesichtete und erschlossene Neuland

werden – gewissermaßen als Entwurfsplanung – Ansätze skizziert, mit denen der aus Finanzausgleichssicht wichtige, aber auch sperrige Klimaschutz auf innovativem Weg perspektivisch miterfasst werden kann.

Die ganze Untersuchung erfolgt im horizontalen Kontext. Fragen der vertikalen Lastenverteilung zwischen der kommunalen Ebene und übergeordneten staatlichen Ebenen werden hier nicht aufgeworfen oder beantwortet. Diese auch dem Forschungsauftrag folgende Beschränkung ist hinsichtlich der Untersuchung zur mehrjährigen Steuerkraft naheliegend; hier geht es um originär horizontale Fragen. Beim Klimaschutz ist das nicht der Fall; prinzipiell können bei der kommunalen Beteiligung an einer öffentlichen Aufgabe mit nationaler bis globaler Bedeutung sowohl horizontale als auch vertikale Aspekte betroffen sein.

Im Rahmen einer kurzen Untersuchung zur erstmaligen Identifikation der Optionen, den Klimaschutz im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen, ist eine Beschränkung auf die horizontale Perspektive insofern naheliegend, als eine Erweiterung auf die vertikale Dimension der Finanzierung des Klimaschutzes gegenüber dem Land (sowie Bund und ggf. EU) eine Symmetrieabwägung mit den analogen Klimaschutzlasten auf der/n höheren Ebene(n) erforderlich machen würde. Das kann und soll die vorliegende Studie nicht leisten. Die horizontale Betrachtung impliziert aber keine Vermutung, dass kommunaler Klimaschutz rein horizontal finanzierbar wäre. Die weitere Betrachtung des Klimaschutzes im kommunalen Finanzausgleich ist damit insofern „fiktiv horizontal“, als keine Aussage gemacht wird, wo benötigte zusätzliche Mittel herkommen können bzw. sollen. Der zusätzliche kommunale Klimaschutz muss zwangsläufig aus Mehreinnahmen und/oder Einsparungen finanziert werden, die originär beim Bund und/oder dem Land und/oder der kommunalen Familie generiert und ggf. zweckgemäß weitergeleitet werden. Eine Finanzierung allein zulasten des GFG wäre aller Wahrscheinlichkeit nach allokativ wenig effizient.

In der weiteren Untersuchung werden die klimabezogenen Fragen in den Kapiteln B bis E behandelt. Der Untersuchungsblock zur mehrjährigen Steuerkraft umfasst die Kapitel F bis I. Die Zusammenfassung der Gesamtergebnisse erfolgt im abschließenden Abschnitt J, der mit der vorangestellten Executive Summary deckungsgleich ist.

B. Ökonomische Überlegungen zum kommunalen Klimaschutz und zur kommunalen Klimawandelanpassung

Entgegen vordergründigen Überlegungen, die staatliche Tätigkeit im Bereich des Klimaschutzes zumeist allein als eine Aufgabe von mindestens nationaler, wenn nicht vorrangig sogar von supranationaler Dimension charakterisieren, erfordern Maßnahmen gegen den Klimawandel und dessen negative Folgewirkungen aus ökonomischer Sicht ein politisches Handeln auf allen föderalen Ebenen. Nur in einem kohärenten Politikrahmen unter Beteiligung aller gebietskörperschaftlicher Ebenen ist eine erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgabe Klimaschutz zu erwarten.¹ Für ein solchermaßen gesamthaft zu erfüllendes klimapolitisches Handeln sprechen insbesondere aus Sicht der Kommunen eine Reihe von Gründen. So sind etwa urbane Räume nicht nur für einen erheblichen Teil des globalen Ausstoßes von Treibhausgasen verantwortlich², was sie im Sinne des umweltökonomischen Ursprungsprinzips³ zu einem zentralen Handlungsort für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung macht. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die kommunale Ebene bereits über Regulierungs- und Durchführungskompetenzen verfügt, welche auf solche wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten ausgerichtet sind, die als Quellen von Treibhausgasemissionen gelten.⁴

B.1. Kommunalen Klimaschutz aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus

Für die daraus ableitbare Forderung, dass jede gebietskörperschaftliche Ebene (und damit auch die kommunale Ebene) zum Erreichen von klimapolitischen Zielsetzungen beitragen sollte, liefert nicht zuletzt die ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus gute Argumente. Sie ist gekennzeichnet durch allokatorentheoretische Überlegungen im Sinne einer möglichst optimalen Zuordnung von Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen eines föderalen Systems. Für diese Zuordnung sind dabei zwei Effizienzkriterien von Bedeutung. Dies ist zum einen jenes der Struktureffizienz, wonach das

¹ Siehe hierzu Scheller/Raffer (2021, S. 354) ebenso wie Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 8). Siehe zu den Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Klimaschutzes auch Deutscher Städtetag (2022, S. 11f.). Siehe zu den klimapolitischen Aktivitäten von Kommunen weltweit Borries (2019) ebenso wie Schmitt (2018).

² Scheller/Raffer (2021, S. 353) verweisen darauf, dass mehr als 70 % der globalen Treibhausgasemissionen in städtischen Räumen verursacht werden.

³ Siehe allgemein zur Relevanz des Ursprungsprinzips in der Umweltpolitik Döring/Töller (2018, S. 416). Vor diesem Hintergrund verweisen auch Verheyen/Hölzen (2022, S. 4) darauf, dass die „Rolle der Gemeinden im Klimaschutz von erheblicher Bedeutung für den Klimaschutz [ist] [...]“.

⁴ Siehe hierzu auch De Mello/Ter-Minassian (2023). Auch Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 8) stellen fest, dass untere föderale Ebenen (Länder, Kommunen) aus dem genannten Grund nicht nur über ein großes Potential zu klimapolitischen Maßnahmen verfügen, sondern in Anbetracht dessen auch eine wichtige Rolle im Kampf gegen den Klimawandel spielen.

Angebot an öffentlichen Leistungen und Maßnahmen den Präferenzen der Nutzer möglichst gut entsprechen soll, um „Frustrationskosten“ zu vermeiden, was umso mehr gilt, je heterogener die regionalen und lokalen Präferenzen sind.⁵ Zum anderen hat die Aufgaben- und Ausgabenverteilung kosteneffizient zu erfolgen, d.h. staatlicherseits angebotene Leistungen sollen zu den geringsten möglichen Kosten erstellt werden.⁶

Bezogen auf die beiden genannten Effizienzkriterien und mit Blick auf die Frage, inwieweit föderalismustheoretische Überlegungen im Rahmen einer klimapolitischen Gesamtstrategie adaptiert werden können, ist die ökonomische Einsicht bedeutsam, dass – dem Grundsatz der Subsidiarität folgend – die dezentrale Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich vorteilhaft ist und insofern auch einen entsprechenden Vorrang genießt.⁷ Öffentliche Aufgaben sind danach auf der untersten möglichen staatlichen Ebene zu erledigen und nur dann an eine übergeordnete Staatsebene teilweise oder vollständig zu übertragen, wenn die nachgeordnete Ebene für keine vollständige Erfüllung der Aufgabe sorgen kann oder von dieser überfordert ist.⁸ Die Effizienzvorteile dezentraler (kommunaler) staatlicher Entscheidungsträger wird dabei zum einen in der größeren Nähe zur Bevölkerung und in der damit verbundenen besseren Kenntnis von lokalen und regionalen Unterschieden in den Bedürfnissen gesehen, um öffentliche Leistungen mithin struktureffizienter, weil präferenzgerechter bereitstellen zu können. Auch ist bei einer dezentralen (bürgernahen) Aufgabenerfüllung mit geringen politischen Informations-, Kontroll- und Entscheidungskosten zu rechnen.⁹

Darüber hinaus stellt die dezentrale Wahrnehmung staatlicher Aufgaben eine „quasi-natürliche“ Laborumgebung für Experimente und für das Testen der Wirksamkeit unterschiedlicher Lösungswege dar.¹⁰ Damit ist eine möglichst dezentrale Aufgabenerfüllung auch aus einer dynamischen Effizienz- und Wettbewerbs-¹¹ Sicht von Vorteil: Sie ermöglicht einen Wettbewerb zwischen (kommunalen) Gebietskörperschaften einschließlich des Ausprobierens unterschiedlicher

⁵ Tullock (1969).

⁶ Siehe hierzu auch Schönböck et al. (2005, S. 27).

⁷ Siehe hierzu bereits Oates (1972) mit dem von ihm in diesem Zusammenhang formulierten „Dezentralisierungstheorem“ öffentlicher Aufgaben und Ausgaben. Siehe ebenso zur Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf Fragen der umweltpolitischen Aufgabenzuordnung in einem föderalen Staat auch Döring (1997).

⁸ Siehe zur föderalismustheoretischen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zudem Döring (1999).

⁹ Siehe Buchanan/Tullock (1962, S. 63ff.) Siehe als Überblick zu den politökonomischen Argumenten zugunsten einer weitgehend dezentralen staatlichen Aufgabenerfüllung in einem föderalen System etwa Thöni (1986), Pitlik (1997) oder auch Inman/Rubinfeld (1997).

¹⁰ Siehe Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 10). Oates (1999) hat in diesem Zusammenhang auch den Begriff des „laboratory federalism“ geprägt.

¹¹ Siehe hierzu auch Heller (1991).

Maßnahmen zur Bewältigung bestimmter neuer Aufgaben und verbessert damit die Bedingungen für eine rasche Anpassung an externe Veränderungen wie etwa der Präferenzen, der Produktionsmöglichkeiten öffentlicher Güter oder – allgemein – neu auftretender Probleme unter anderem im Bereich des Umweltschutzes. Eine dezentrale Aufgabenerfüllung, die mittels Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften deren Innovationsverhalten fördert, kann somit als ein „Entdeckungsverfahren“ für politische Neuerungen wirken, wobei besonders gute Problemlösungen lokaler oder regionaler Gebietskörperschaften dann als „best practice“ auch von anderen implementiert werden können.¹²

Auf klimapolitische Ziele und Maßnahmen angewendet impliziert dies, dass dezentrale (kommunale) Entscheidungsträger zum einen über das notwendige lokale Wissen zur Umsetzung von emissionsrelevanten Reduktions- und Adaptionsmaßnahmen verfügen. Insbesondere bietet die höhere Bürgernähe auf lokaler Ebene auch die Möglichkeit, auf besondere lokale Problemstellungen in der Umsetzung einzugehen (wie z.B. in Form von Maßnahmen gegen lokale Hitzeinseln oder auch durch direkte Kommunikation und Information zur Steigerung der Akzeptanz von klimapolitischen Maßnahmen).¹³ Bei einer entsprechenden Dezentralisierung klimapolitischer Maßnahmen werden folglich die umweltbezogenen Präferenzen der Bürger besser berücksichtigt, und durch die damit einhergehenden Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von klimapolitischen Entscheidungsprozessen vor Ort wird eine kostengünstigere Bereitstellung des Gutes Klimaschutz gefördert. Schließlich sind bei einer kommunalen Erledigung klimapolitischer Aufgaben auch die damit verbundenen Kosten und Nutzen transparenter. Klimaschutz und Klimaanpassung sind aus ökonomischer Sicht insofern immer auch eine kommunale Aufgabe, auch wenn sich beides nicht allein in lokalen und regionalen Maßnahmen erschöpft.

Die zuletzt getroffene Aussage deutet bereits darauf hin, dass die kommunale Aufgabenverantwortung im Bereich des Klimaschutzes – auch im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes – nicht unbegrenzt ist. Die Begründung hierfür liefert zum einen die föderalismustheoretische Überlegung, dass der Nutzen lokaler Klimaschutzmaßnahmen weder auf einzelne Kommunen noch die kommunale Ebene in ihrer Gesamtheit beschränkt ist, sondern mit dem Auftreten von interregionalen Externalitäten verbunden ist.¹⁴ Danach können räumliche Spillover-Effekte zu ineffizienten Ergebnissen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern führen, da lokale (aber auch regionale) politische Entscheidungsträger oft die Vorteile, die über die

¹² Siehe Schönböck et al. (2005, S. 27) mit Veweis auf Blankart (2003). Siehe hierzu auch bereits Tibout (1956), auf den diese Überlegungen zurückgehen.

¹³ Siehe Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 10).

¹⁴ Siehe Schönböck et al. (2005, S. 28) ebenso wie Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 10). Siehe hierzu allgemein auch Bird (1999).

Grenzen dezentraler Gebietskörperschaften hinausreichen, im Entscheidungsprozess vernachlässigen. Folgt man diesbezüglich dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz¹⁵, wonach der Kreis der Nutznießer öffentlicher Güter, deren Kostenträger sowie der Entscheider über deren Bereitstellung sich soweit wie möglich decken sollen, um ein präferenz- wie kosteneffizientes Angebot an staatlichen Leistungen zu gewährleisten, erfordert die räumliche Reichweite des Gutes Klimaschutz neben allein lokalen und regionalen Maßnahmen ebenso eine nationale wie supranationale Zuständigkeit.¹⁶

Neben dem Vorliegen relevanter räumlicher Spillover-Effekte liegen die Grenzen kommunaler klimapolitischer Maßnahmen zudem in kostenbezogenen Skalenvorteilen und Synergieeffekten größerer räumlicher Einheiten. So kommt gerade im Klimaschutz etwa bei den hierfür erforderlichen internationalen Verhandlungen zur Vereinbarung global verbindlicher klimapolitischer Ziele dem nationalen staatlichen Handeln ein besonderes Gewicht im Sinne der Einsparung von Verhandlungskosten und damit der Realisierung von Kostendegressions-effekten zu. Schließlich gilt auch die Existenz einer meritorischen Komponente aus Sicht einer übergeordneten Gebietskörperschaft (hier: Bund oder Länder) aus ökonomischer Sicht als ein Argument, um die dezentrale Erfüllung staatlicher Aufgaben zu begrenzen.¹⁷ Im Fall des Klimaschutzes sprechen dabei nicht zuletzt die möglichen Risiken eines umweltpolitischen Unterbietungswettbewerbs auf der kommunalen Ebene für eine sachadäquate Zentralisierung klimapolitischer Verantwortlichkeiten etwa in Gestalt der Vorgabe maßnahmenbezogener Mindeststandards.

In Tabelle 1 auf der nachfolgenden Seite findet sich eine Zusammenfassung der fiskalföderalen Kriterien für eine effiziente Zuordnung der Aufgabe des Klimaschutzes innerhalb eines staatlichen (föderalen) Mehrebenensystems.

Ein aus den zuletzt angeführten Argumenten abgeleiteter höherer Zentralisierungsgrad des Gutes Klimaschutz führt jedoch nicht zwangsweise dazu, dass die hierfür erforderlichen Maßnahmen auch durch eine höhere Ebene umgesetzt werden müssen. Hier wird in der finanzwissenschaftlichen Theorie der öffentlichen Güter vielmehr zwischen der Bereitstellung einer staatlichen Leistung („provision“) und deren Herstellung („production“) unterschieden.¹⁸ Bezogen auf letzteres kommt den nachgeordneten staatlichen Ebenen (und damit auch den Kommunen) im Bereich des Klimaschutzes eine wichtige Rolle als Aufgaben- und

¹⁵ Siehe zum fiskalischen Äquivalenzprinzip grundlegend Olson (1969).

¹⁶ Siehe für die Klassifizierung von staatlichen Leistungen nach ihrer räumlichen Reichweite in Form von lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen öffentlichen Gütern bereits Breton (1965). Siehe zur Anwendung dieser Klassifizierung im Bereich des Umweltschutzes etwa Zimmermann/Kahlenborn (1994), Karl (1996) oder auch Döring (1997). Siehe für die Einordnung von Klimaschutz als einem supranationalen öffentlichen Gut stellvertretend Oates (2004).

¹⁷ Siehe Schönböck et al. (2005, S. 28).

¹⁸ Siehe hierzu ausführlich Rosen/Windisch (1992, S. 142 ff.).

Ausgabenträger zu. Dies gilt umso mehr, wie die Produktion des Gutes Klimaschutz sich nicht selten als ein Nebenprodukt lokaler Aufgabenerfüllung einstellt, wie dies beispielsweise auf den Ausbau des ÖPNV-Angebots zutrifft oder auch für kommunale Raum- und Verkehrsplanung gilt.

Tabelle 1: Kriterien für die föderale Zuordnung des öffentlichen Gutes Klimaschutz

| Dezentrale Zuordnung | Zentrale Zuordnung |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Bessere Berücksichtigung heterogener Präferenzen und größere Bürgernähe • Geringere politische Informations-, Kontroll- und Entscheidungskosten • Stärkeres Experimentier- und Innovationsverhalten zur Erzeugung von „best practices“ durch vermehrten Wettbewerb | <ul style="list-style-type: none"> • Internalisierung räumlicher Externalitäten (Spillover-Effekte) • Realisierung von Synergie- und Kostendegressionseffekten (economies of scale) • Meritorische Vorgaben zur Einhaltung von Mindeststandards bei der Aufgabenerfüllung sowie zur Begrenzung eines Unterbietungswettbewerbs |

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Ergebnis kann der ökonomischen Föderalismus­theorie die Forderung nach einer mehrstufigen Verantwortung im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung entnommen werden, um die Vor- und Nachteile dezentraler ebenso wie zentraler staatlicher Aufgabenerfüllung bestmöglich zu kombinieren. Obwohl im Fall Deutschlands die wesentlichen Klimaziele für den Bundesstaat insgesamt formuliert sind, müssen diese aufgrund der bestehenden föderalen Verflechtung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen sowohl auf die regionale als auch die lokale Ebene heruntergebrochen werden, um eine effiziente Zielerreichung zu gewährleisten.

B.2. Grundlegende Überlegungen zur föderalen Zuordnung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung im Klimaschutz

Soweit aus fiskalföderalistischer Sicht die Bereitstellung klimapolitisch relevanter öffentlicher Güter und Maßnahmen nicht allein in die Aufgabenzuständigkeit einer einzigen Gebietskörperschaftsebene fällt, ist damit zugleich die Frage eng verbunden, wie in einem staatlichen Mehrebenensystem die drei Kompetenzen von Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung organisiert werden sollen. Die Bündelung aller drei Kompetenzen „in einer Hand“, wie dies dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Idealfall entsprechen würde, passt jedoch nicht zur Vorstellung einer notwendigen Differenzierung zwischen Bereitstellung und Produktion von öffentlichen Leistungen im Bereich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, was dazu führt, dass nicht nur die Bundesebene, sondern zugleich auch Länder und Kommunen an der

Umsetzung dieser Aufgaben beteiligt sind. Mit anderen Worten: Ohne eine vertikale Kooperation bzw. Arbeitsteilung der verschiedenen föderalen Ebenen verbunden mit einer differenzierten Zuordnung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen wird es keinen effektiven Klimaschutz geben.¹⁹

Für die Verteilung der drei genannten Kompetenzen zwischen der kommunalen Ebene und übergeordneten Ebenen bei der Erfüllung klimapolitischer Aufgaben kann zu großen Teilen auf die zuvor bereits genannten föderalismustheoretischen Kriterien staatlicher Aufgabenzuordnung zurückgegriffen werden.²⁰ Eine überblicksartige Darstellung hierzu findet sich in Tabelle 2 auf der nachfolgenden Seite.

Tabelle 2: Kriterien für die Zuordnung der drei Kompetenzen von Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung

| Kompetenzen | Zentrale Zuordnung | Dezentrale Zuordnung |
|--------------|---|---|
| Gesetzgebung | <ul style="list-style-type: none"> • Grenzüberschreitende Spillover-Effekte • Homogene Präferenzen für das öffentliche Gut | <ul style="list-style-type: none"> • Keine relevanten Spillover-Effekte • Heterogene Präferenzen für das öffentliche Gut |
| Vollzug | <ul style="list-style-type: none"> • Positive Skalenerträge • Unteilbarkeit • Aufsicht und Koordination des dezentralen Vollzugs | <ul style="list-style-type: none"> • Rückgriff auf bestehende Vollzugsstrukturen • Negative Skaleneffekte • Gestaltungsspielräume auf dezentraler Ebene |
| Finanzierung | <ul style="list-style-type: none"> • Politische Anreize für eigenverantwortliche Gesetzgebung (Vermeidung eines unsichtbaren Finanzausgleichs) • Solidarische Lastenteilung gemäß finanzieller Leistungsfähigkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Anreize für effizienten Vollzug • Flexibilität bei Spielräumen im Vollzug • Individuelle, fachlich oder politisch differenzierte Beiträge (bei zentralem Vollzug) |

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Thöne/Kreuter (2021, S. 30).

Danach sollte die Gesetzgebungskompetenz immer dann einer zentralen Ebene zugewiesen werden, wenn lokale oder regionale klimapolitisch relevante Aktivitäten umfangreiche positive oder negative räumliche Externalitäten aufweisen und damit folglich Nutzen oder Schäden bei anderen Gebietskörperschaften mit sich bringen. Andernfalls besteht die Gefahr von Ineffizienzen bei gesetzlichen Regelungen, da untere Gebietskörperschaften (Länder oder

¹⁹ Siehe zu dieser Feststellung auch schon Shobe/Burtraw (2012).

²⁰ Siehe hierzu und für die nachfolgenden Ausführungen auch Thöne/Kreuter (2021, S. 27ff.).

Kommunen) solche Spillover-Effekte nicht hinreichend bei ihrer eigenen Entscheidungsfindung berücksichtigen. Eine zentrale Übernahme der Gesetzgebungskompetenz bedeutet allerdings nicht, dass die Erreichung von Zielen zum Klimaschutz ebenso wie zur Klimaanpassung bis ins letzte Detail geregelt sein müssen. Je nachdem, wie sich lokale oder regionale Präferenzen auf der Landesebene ebenso wie auf der kommunalen Ebene unterscheiden, kann sich an zentraler Stelle darauf beschränkt werden, einen allgemeinen einheitlichen (mehr oder weniger breiten) Rechtsrahmen zu schaffen.

Eine möglichst optimale Verortung der Vollzugskompetenz²¹ wird demgegenüber eher nach verwaltungsökonomischen (bzw. betriebswirtschaftlichen) Kriterien vorgenommen. Eine zentrale Durchführung bzw. Umsetzung von rechtlichen Regelungen ist immer dann angebracht, wenn damit positive Skalenerträge in Form nennenswerter Kostendegressionseffekte realisiert werden können, wie dies etwa auf Größenvorteile durch eine bessere Auslastung der Infrastruktur oder auch die Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen im Verwaltungsbereich zutrifft. Demgegenüber ist ein dezentraler Vollzug immer dann geboten, wenn problemlos auf schon bestehende Verwaltungsstrukturen, wie dies in Deutschland auf der Ebene von Ländern und Kommunen der Fall ist, zurückgegriffen werden kann und die regionalen bzw. lokalen Rahmenbedingungen (geographische, sozioökonomische, institutionelle) zugleich sehr heterogen ausfallen. Auch trägt ein dezentraler Vollzug in stärkerem Maße bereits vorhandenen politischen Souveränitätsrechten Rechnung, wie dies in Deutschland etwa auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zutrifft. Schließlich fällt es bei einer dezentralen Durchführung von Gesetzen leichter, bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung eine entsprechende Nähe zu den Bürgern herzustellen. Zugleich können in diesem Fall etwaige Defizite oder Fehler im Vollzug von den Bürgern auf „kürzerem Weg“ und damit unter geringeren politischen Transaktionskosten an die verantwortlichen Verwaltungseinheiten vor Ort zurückgemeldet werden.²²

²¹ Während die Gesetzgebungskompetenz aus Sicht der Theorie der öffentlichen Güter mit der „Bereitstellung“ einer staatlichen Leistung assoziiert werden kann, ist unter der Vollzugskompetenz im Sinne der Durchführung eines Gesetzes die „Produktion“ dieser Leistung zu verstehen.

²² So gehen Tullock (1977) oder auch Breton/Scott (1978) grundsätzlich davon aus, dass innerhalb eines föderalen Staatsgebildes die politischen Informations- und Kontrollkosten bei einer weitgehend dezentralen Aufgabenerfüllung deutlich geringer ausfallen im Vergleich zu einer stark zentralisierten Aufgabenwahrnehmung. Daran anknüpfend weist Eichenberger (1994, S. 412) darauf hin, dass „the decision makers in centralized countries will be less responsive to the public“. In ähnlicher Weise stellt auch Seidel (1992, S. 32) fest: „Kleine Verwaltungsapparate können besser durch die Politiker, kleine Regierungsapparate besser durch die Wählerschaft kontrolliert werden“.

Die Finanzierungskompetenz wiederum, verstanden als die Pflicht eines öffentlichen Haushalts, für die Bereitstellungskosten staatlicher Leistungen aufzukommen, sollte aus föderalistisch-theoretischer Sicht in Orientierung am Konnexitätsprinzip erfolgen. Einfach umzusetzen ist dies immer dann, wenn der Fall einer vollkommenen fiskalischen Äquivalenz vorliegt: Wo Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz auf derselben Ebene liegen, ist auch dort die Finanzierungskompetenz zu verorten. Die Ausrichtung der Finanzierungs- an der Gesetzgebungskompetenz wird vor allem mit der Erfahrung begründet, dass nur bei vertikaler Kongruenz von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung jene „Kräfte zum Zuge [kommen], die den Erfordernissen einer geordneten und wirtschaftlichen Haushaltsführung Geltung zu verschaffen suchen“.²³ Im Bereich des Klimaschutzes als einer öffentlichen Gemeinschaftsaufgabe ist jedoch – wie bereits dargelegt – davon auszugehen, dass die beiden erstgenannten Kompetenzen (Gesetzgebung und Vollzug) nicht zwingend zusammenfallen. Welcher der beiden Kompetenzen die Finanzierungsverantwortung folgen soll, ist jedoch umstritten. Ob die Kosten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung der veranlassenden (Gesetzeskausalität) oder der ausführenden Ebene (Vollzugskausalität) angelastet werden sollen, hängt dabei von der ökonomisch zweckmäßigen Interpretation des Konnexitätsgrundsatzes ab.²⁴ Hierbei sprechen verwaltungsökonomische Argumente in der Tendenz für eine dezentrale Zuordnung der Finanzierungskompetenz, während politökonomische Überlegungen für eine entsprechende Zentralisierung votieren lassen.²⁵

Für eine dezentrale Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen durch Länder und Kommunen im Sinne der Vollzugskonnexität spricht der Anreiz zur Wirtschaftlichkeit, wenn die unteren Ebenen die Ausgaben auch für solche Leistungen tragen, die von einer höheren Ebene veranlasst wurden. Das budgetäre Eigeninteresse der ausführenden Gebietskörperschaft sorgt hierbei für einen solchen Anreiz zur effizienten und sparsamen Ausgestaltung der delegierten Aufgabe. Für eine dezentrale Finanzierung spricht zudem die größere Flexibilität und Mitverantwortung und dies vor allem dann, wenn die dezentrale Ebene über Gestaltungsspielräume beim Vollzug zentral veranlasster Leistungen verfügt.²⁶ Schließlich kann für eine dezentrale Finanzierung auch mit der Einheit der Verwaltung argumentiert werden: Wenn die untere Ebene neben den zugewiesenen Aufgaben auch eigene, fachlich verwandte Aufgaben erfüllt, wie dies auch für den Bereich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung der Fall ist, beugt

²³ Fischer-Menshausen (1980, S. 643).

²⁴ Siehe für die beiden Varianten der Zuordnung grundsätzlich Wust (1981). Siehe hierzu auch die Ausführungen in Geske (1999) ebenso wie Döring (2004).

²⁵ Siehe zu dieser Feststellung auch Thöne/Kreuter (2021, S. 29).

²⁶ Siehe hierzu ausführlicher Döring/Stahl (1999, S. 60 ff.).

die integrierte dezentrale Finanzierung etwaigen Abgrenzungsproblemen vor, lässt keine Anreize verdeckter Quersubventionierung oder ähnliches aufkommen und stärkt insofern die Budgettransparenz.²⁷

Für eine zentrale Verortung der Finanzierungskompetenz liefern die Fehlentwicklungen des deutschen Vollzugsföderalismus der zurückliegenden Jahre ein gewichtiges Argument. So hat die Erfahrung gezeigt, dass eine zentrale Gesetzgebungskompetenz ohne die dazugehörige Pflicht, die veranlassten Leistungen auch zu finanzieren, eine ausgreifende „Großzügigkeit“ politischen Handelns zu Lasten der öffentlichen Haushalte auf nachgeordneten Gebietskörperschaftsebenen ermöglicht und es auf diese Weise zum Phänomen des „unsichtbaren Finanzausgleichs“ kommt.²⁸ Die Notwendigkeit, selbst veranlasste Leistungen auch aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren, wird so zum wichtigen Regulativ politischer Verantwortung. Eine dergestalt realisierte Gesetzeskonnexität entkoppelt zudem den Umfang und die Qualität der vor Ort erbrachten Leistungen von der konkreten fiskalischen Leistungsfähigkeit der jeweiligen dezentralen Gebietskörperschaft. Entsprechend kann die zentrale Finanzierung besser mit dem Anspruch solidarischer Lastenteilung vereinbart werden.

²⁷ Siehe Thöne/Kreuter (2021, S. 29).

²⁸ Siehe zum Problem des „unsichtbaren Finanzausgleichs“ als einer Form der Festlegung von Umfang und Struktur der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch eine übergeordnete Gebietskörperschaft (z.B. des Bundes) bei gleichzeitiger Externalisierung der damit verbundenen Finanzierungslasten in Richtung Dritter (z.B. der Kommunen) etwa Döring (2001, S. 46 f.). Zur Lösung des Problems schlagen Hansmeyer/Kops (1985, S. 14) eine Zuordnung der Finanzierungskompetenz in Orientierung an den jeweiligen Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen der involvierten Gebietskörperschaftsebenen vor. Diese würde nach Bösing (1999, S. 44) allerdings zu einem System von Mischfinanzierungen führen, die aus fiskalföderaler Sicht verzerrte Ausgabenentscheidungen bei zugleich „undurchschaubaren Entscheidungs- und Koordinationsbürokratismen, die einen Anstieg der Verwaltungsausgaben bedeuten“ nach sich ziehen.

C. Die Realität des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in den nordrhein-westfälischen Kommunen

C.1. Unterschiedliche Objektdimensionen von kommunalem Klimaschutz und Klimaanpassung

Zwar ergeben sich aus dem Klimaschutzgesetz des Bundes keine direkten Handlungspflichten für die Kommunen, die kommunalen Gebietskörperschaften sind jedoch als Träger öffentlicher Aufgaben im Sinne eines Berücksichtigungsgebots dazu aufgerufen, den Zweck des Gesetzes bei ihrer Planung und Entscheidung zu berücksichtigen, um einen eigenständigen kommunalen Beitrag zur Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu realisieren. Vergleichbares gilt für das nordrhein-westfälische Klimaanpassungsgesetz, welches 2021 als bundesweit erstes Gesetz dieser Art auf Landesebene beschlossen wurde. Auch diesbezüglich sind die Kommunen als öffentliche Aufgabenträger innerhalb des Landes dazu aufgefordert, Ziele, Strategien und Umsetzungsmaßnahmen zur Klimaanpassung zu entwickeln, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, drohende Schäden zu verringern sowie die eigene Klimaresilienz zu steigern.²⁹

Um Handlungsbedarf und -potential der Kommunen in beiden Bereichen abschätzen zu können, ist die übliche Art der Regionalisierung von Treibhausgasemissionen jedoch nur bedingt hilfreich, da diese zu keiner für den kommunalen Klimaschutz angemessenen Objektabgrenzung führt. Um dies zu illustrieren, kann auf die Erfassung von Treibhausgasemissionen ausgewählter Kreise und kreisfreier Städte am Beispiel des Regierungsbezirks Arnsberg verwiesen werden, wie diese in Abbildung A-1 auf der Grundlage von Daten des Treibhausgas-Emissionsinventars Nordrhein-Westfalen³⁰ dargestellt ist.

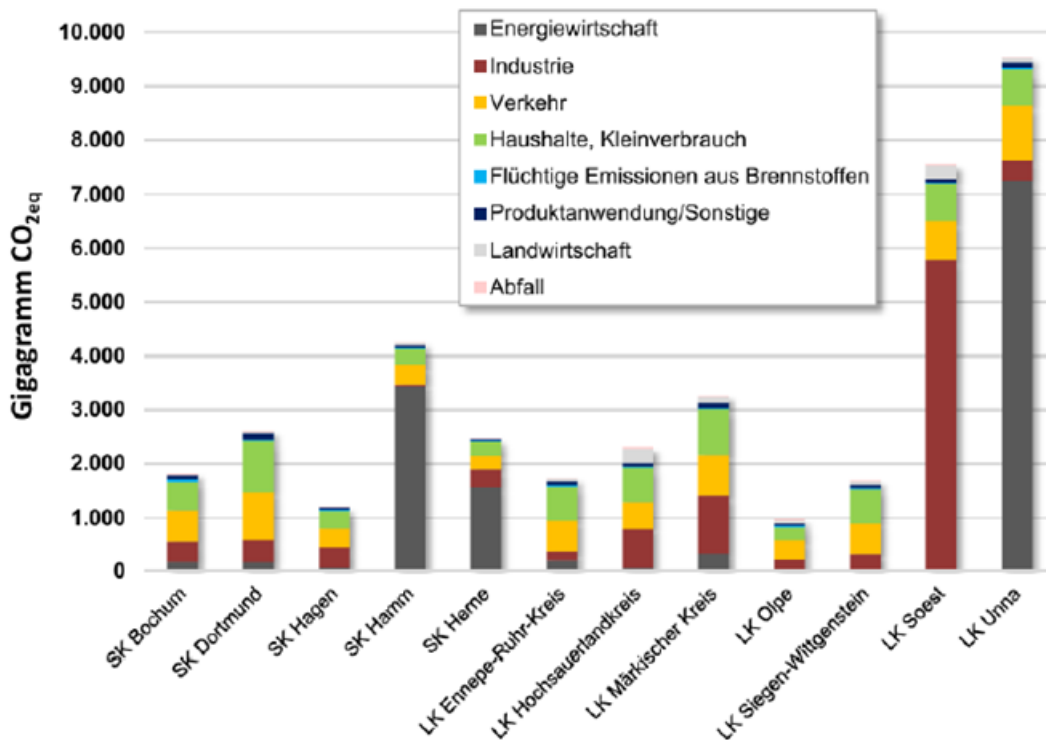
Das Problem mit dem in Abbildung 1 auf der folgenden Seite dargestellten Standard der räumlichen Darstellung von Treibhausgasemissionen ist, dass hier insbesondere aus der Perspektive des kommunalen Klimaschutzes – in abgeschwächter Form aber auch für den Bereich der Klimaanpassung – die notwendige Abgrenzung fehlt, welche der lokal induzierten Emissionen von einer Kommune direkt im Sinne einer Minderung beeinflusst werden können (z.B. in Form von energiesparenden kommunalen Liegenschaften, klimafreundlicher Beschaffung oder mehr Klimaschutz bei der Nahwärmeversorgung) und für welchen Anteil an Emis-

²⁹ Siehe hierzu auch Scheller/Raffer (2021, S. 359).

³⁰ Siehe LANUV-Fachbericht 107.

sionen dies nur mittelbar (z.B. durch die Förderung der energetischen Sanierung privater Gebäude oder ein klimasensibles Verkehrs- und Parkraummanagement) oder gar nicht der Fall ist (wie z.B. weitgehend im Bereich der lokalen Industrie).³¹

Abbildung 1: Treibhausgas-Emissionen ausgewählter Kreise und kreisfreier Städte am Beispiel des nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg

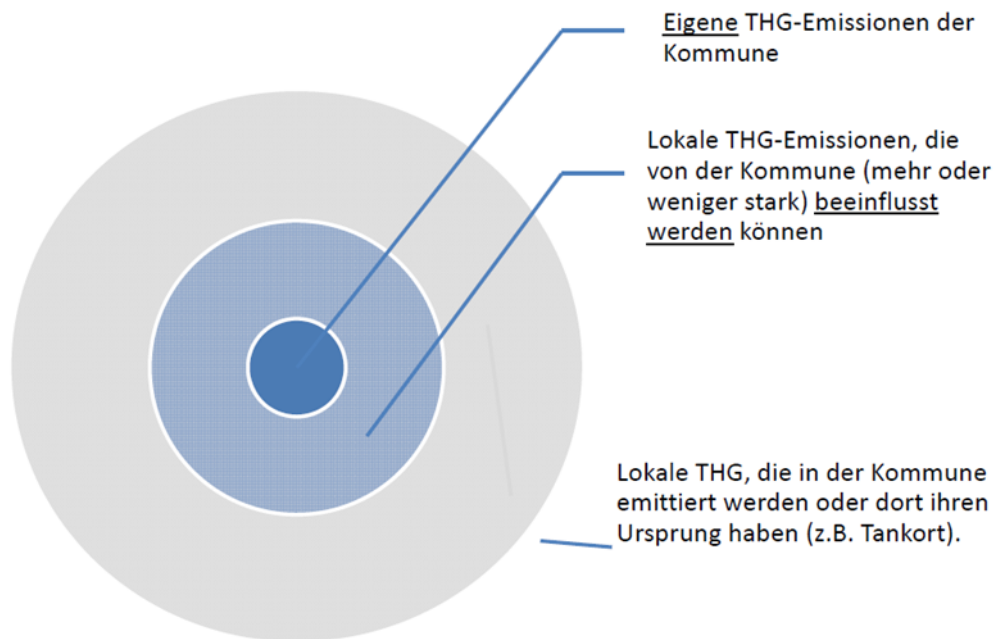


Quelle: LANUV (2021) – Daten beziehen sich auf das Jahr 2017.

Es bietet sich daher an, die Objektbegrenzung nicht anhand der üblichen Art der Regionalisierung von Treibhausgas-Emissionen vorzunehmen, sondern sich dabei vielmehr an dem in Abbildung 2 dargestellten Schalen-Modell zu orientieren, welches die klimapolitischen Einflussmöglichkeiten einer Kommune anhand der unterschiedlichen Dimensionen der Verursachung von Treibhausgasen vor Ort zu identifizieren versucht.

³¹ So sind mit Blick auf Abbildung 1 die eigenen Treibhausgasemissionen einer Kommunen, welche sie direkt beeinflussen kann, in der Rubrik „Haushalte, Kleinverbrauch“ in Form eines (kleineren) Anteils an Wohn- und Nicht-Wohngebäuden einer Stadt, Gemeinde oder eines Landkreises enthalten. Darüber hinaus enthält die Rubrik „Verkehr“ in kleinerem Umfang durch primär den ÖPNV verursachte Emissionen. Größer sind demgegenüber die Emissionsanteile in den Rubriken „Abfall“ und im Bereich der „Energiewirtschaft“.

Abbildung 2: Unterschiedliche Dimensionen der Verursachung bestehender Treibhausgas-Emissionen innerhalb einer Kommune



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Zentrum des Modells der konzentrischen Kreise stehen die von einer Kommune selbst direkt verursachten Treibhausgasemissionen, wie diese etwa aus einem mangelhaft energetisch sanierten Gebäudebestand oder einer unzureichenden Nutzung von erneuerbaren Energien im Rahmen des eigenen Fuhrparks von Städten und Gemeinden resultieren. Dieser Kern an eigenverursachten Emissionen wird wiederum von solchen Emissionen umschlossen, die von einer Kommune zwar nicht selbst hervorgebracht werden, auf die sie jedoch mit entsprechenden klimapolitischen Maßnahmen einen mehr oder weniger starken Einfluss nehmen kann. Hierunter fallen beispielsweise solche Emissionen, die durch private Bau- und Verkehrsaktivitäten innerhalb der Grenzen einer kommunalen Gebietskörperschaft erzeugt werden und auf welche Städte und Gemeinden durch eine klimasensible Siedlungs- und Baulandentwicklung ebenso wie eine entsprechende Verkehrsplanung Einfluss nehmen können. Der äußere Kreis umfasst schließlich solche lokalen Emissionen, die in der Kommune emittiert werden (z.B. in Form des überregionalen Durchgangsverkehrs) oder dort ihren Ursprung haben (z.B. im Bereich der Landwirtschaft oder in Gestalt von Tankorten des motorisierten Individualverkehrs), die sich der klimapolitischen Einflussnahme einer Kommune jedoch weitestgehend entziehen.

In vergleichbarer Form lassen sich auch kommunale Maßnahmen der Klimaanpassung der Logik des Schalen-Modells folgend verorten. So können dem Kernbereich kommunaler Handlungsmöglichkeiten etwa Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Landkreisen im Bereich

von Hochwasserschutz und Starkregenvorsorge zugerechnet werden.³² Dem stehen solche kommunalen Möglichkeiten der Klimaanpassung gegenüber, die durch eine lediglich abgeschwächte Einflussnahme gekennzeichnet sind, wie dies etwa für den Bereich der (privaten) Land- und Forstwirtschaft (Moorschutz, Waldumbau, Biodiversität) oder auch für Maßnahmen gegen Wasserknappheit bzw. bei Dürre gilt.

Tabelle 3: Systematisierung der Handlungsmöglichkeiten einer Kommune in den Bereichen von Klimaschutz und Klimaanpassung

| | Klimaschutz | Klimaanpassung |
|---|--|--|
| Unmittelbare Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme | Maßnahmen zur Reduzierung eigener Treibhausgas-Emissionen der Kommune (z.B. durch energetische Sanierung kommunaler Liegenschaften, erneuerbare Energien kommunal nutzen, klimafreundlicher kommunaler Fuhrpark) | Eigenverantwortliches Handeln der Kommune (z.B. durch Maßnahmen gegen Wasserknappheit oder bei Dürre, Maßnahmen zur Vermeidung von Hitzeinseln oder zur Kühlung, klimasensible Baulandentwicklung) |
| Begrenzte Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme | Maßnahmen zur Einflussnahme auf das Verhalten privater Akteure innerhalb der Kommune (z.B. durch den Ausbau der E-Mobilitäts-Infrastruktur, Förderung der Sanierung privater Gebäude) | Maßnahmen zur Förderung des Anpassungsverhaltens von privaten Akteuren innerhalb der Kommune (z.B. mittels Öffentlichkeitsarbeit und entsprechenden Bildungsangeboten) |

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Zusammenfassung der Abgrenzung des Objektbereichs im Sinne der bestehenden Handlungsmöglichkeiten einer Kommune im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung findet sich in Tabelle 3. Eine detaillierte Benennung und Charakterisierung der vielfältigen klimaschutz- und klimaanpassungspolitischen Maßnahmen der Kommunen, wie diese in der Praxis in Nordrhein-Westfalen im bereits vorzufinden sind, findet sich im nachfolgenden Kapitel.

C.2. Klimaschutzpolitische Maßnahmen der Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen

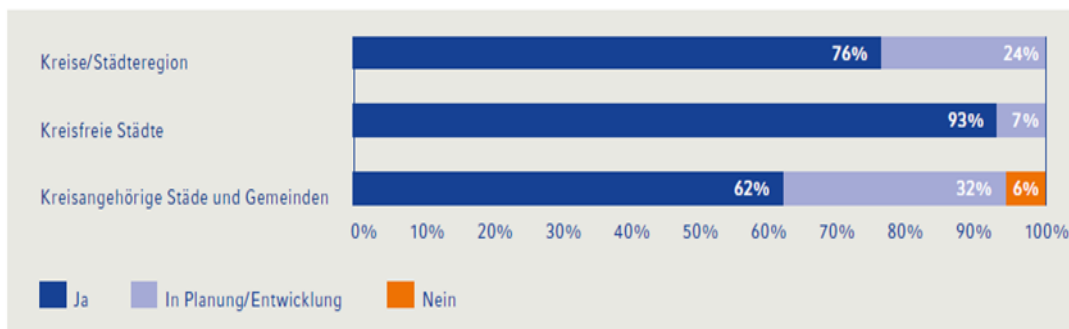
Für eine Beantwortung der Frage nach den bestehenden ebenso wie den geplanten klimaschutzpolitischen Aktivitäten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen kann auf die Ergebnisse einer aktuellen Studie des FiFo Köln zurückgegriffen werden, in deren Rahmen die Existenz von Klimaschutzkonzepten, das lokale Vorhandensein von Klimaschutzzielen, der Umfang an bereits praktizierten ebenso wie in naher Zukunft geplanten Klimaschutzaktivitäten

³² Siehe für kommunale Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel etwa Schanze et al. (2021).

sowie der in diesem Bereich bestehende Unterstützungsbedarf erhoben wurden.³³ Als empirische Basis der Untersuchung diente eine Befragung in allen Kommunen des Landes im Zeitraum von Mitte Januar bis Anfang März 2023.³⁴

Richtet man den Blick zunächst auf die Frage nach der Existenz von Klimaschutzkonzepten in den nordrhein-westfälischen Kommunen, ist festzustellen, dass über alle Städte, Gemeinden und Kreise hinweg mehr als zweidrittel nicht nur bereits über ein solches Konzept verfügen, sondern dieses auch entsprechend umsetzen. Bei einer nach Gebietskörperschaftsgruppen getrennten Betrachtung wird allerdings ebenso deutlich, dass der Grad der Existenz und Nutzung kommunaler Klimaschutzkonzepte durchaus unterschiedlich ausfällt, wie Abbildung 3 entnommen werden kann. Den höchsten Wert mit 93 % weisen hier die kreisfreien Städte auf, gefolgt von den Kreisen mit 76 % sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit 62 %. In allen drei Gebietskörperschaftsgruppen befand sich innerhalb des Befragungszeitraums ein solches Konzept in Planung oder in Bearbeitung. Lediglich bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gab es auf die Frage nach dem Vorhandensein oder der Planung eines Klimaschutzkonzeptes eine einzige negative Rückmeldung.

Abbildung 3: Klimaschutzkonzepte in den nordrhein-westfälischen Kommunen

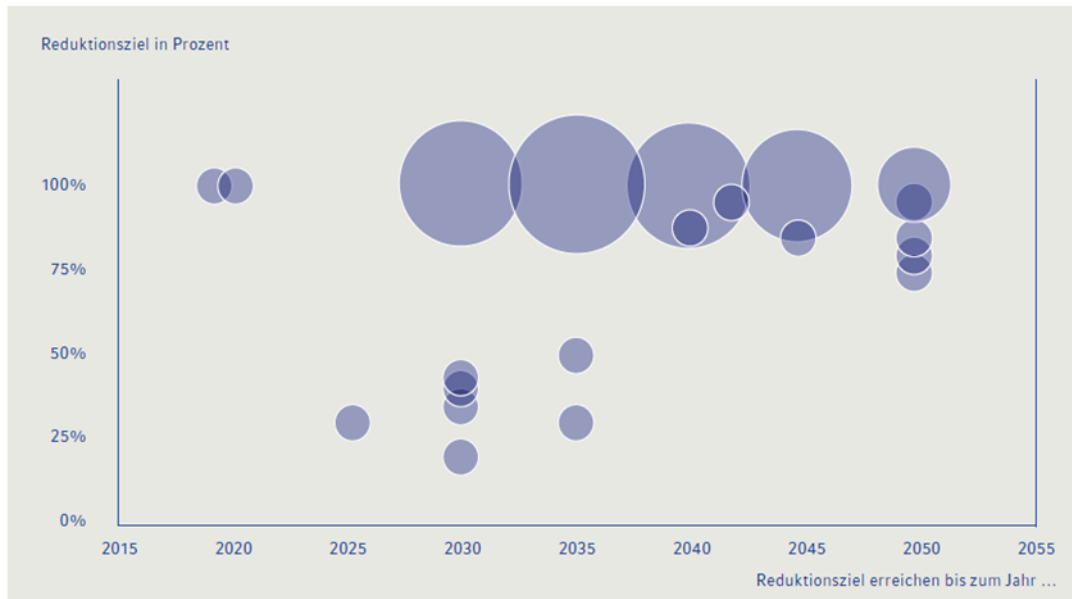


Quelle: Thöne/Willeken (2023, S. 27).

³³ Siehe hierzu Thöne/Willeken (2023). Es handelt sich bei der Untersuchung um den ersten Band einer gemeinsamen Reihe von NRW.BANK und FiFo Köln, in deren Verlauf die Finanzverantwortlichen in den nordrhein-westfälischen Städten, Gemeinden und Kreisen jährlich neben der Erfassung von Investitionsrückständen und Fortschritten im Bereich der Digitalisierung auch zu der zu bewältigenden Transformation im Klimaschutz befragt werden sollen.

³⁴ Die durchschnittliche Rücklaufquote seitens der Kommunen zur Befragung beläuft sich auf 37 %, womit die gewonnenen Untersuchungsergebnisse „in allen relevanten Dimensionen – regionale Lage, Größe und Finanzkraft – als repräsentativ angesehen werden“ können (Thöne/Willeken 2023, S. 3).

Abbildung 4: Vielfalt der Klimaschutzziele nordrhein-westfälischer Kommunen



Quelle: Thöne/Willeken (2023, S. 28).³⁵

Abbildung 4 kann entnommen werden, dass die Hälfte der an der Untersuchung teilnehmenden Kommunen sich jenseits eines Klimaschutzkonzepts zudem auch ein Klimaschutzziel in Gestalt einer bestimmten Emissionsreduktion oder – was deutlich dominiert – einer Klimaneutralität bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gesetzt hat. Allerdings fallen die Zeiträume, in denen die gemachten Zielvorgaben erreicht werden sollen, stark unterschiedlich aus.³⁶ Auffällig ist jedoch die große Zahl an Kommunen, die das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 bzw. 2035 anstrebt, was als eine vergleichsweise anspruchsvolle Vorgabe bewertet werden kann. Allerdings bestehen auch hinsichtlich der gesetzten Klimaschutzziele merkbare Unterschiede zwischen den Kommunen in Korrelation zu ihrer jeweiligen Ortsgröße: „Während sich bei den kleineren Gemeinden mit 4.000 bis 15.000 Einwohnern nur

³⁵ In Abbildung 4 findet sich eine simultane Darstellung des prozentualen Reduktionsziels (mit Klimaneutralität = 100%) und des Zielzeitpunkts. Je größer dabei die dargestellten Kreise sind, umso mehr Kommunen haben sich die jeweilige Kombination aus Reduktion und Zeitpunkt zum Ziel gesetzt. Nicht in der Abbildung enthalten sind die Basisjahre, auf die ein jeweiliges Reduktionsziel bezogen ist. Im Regelfall handelt es sich um das Jahr 1990; einige Kommunen haben jedoch auch ein zeitnäheres Basisjahr gewählt, wobei als jüngstes Basisjahr in der Befragungstichprobe 2020 (bei einem Reduktionsziel bis 2050) angeführt wurde. Siehe hierzu ebenso Thöne/Willeken (2023, S. 28).

³⁶ So gaben etwa zwei Kommunen an, bereits in den Jahren 2020 bzw. 2021 klimaneutral gewesen zu sein. Inwiefern diese Zielvorgabe auch tatsächlich erreicht worden ist, wurde im Rahmen der Untersuchung aus Anonymisierungsgründen nicht weiter überprüft.

jede vierte Kommune ein zahlenmäßiges Reduktionsziel gesetzt hat, sind es bei den größeren Städten mit über 50.000 Einwohnern zwei von drei“.³⁷

Wendet man sich der Frage zu, in welchen Bereichen von Klimaschutz und Klimaanpassung die nordrhein-westfälischen Kommunen zum einen bereits gegenwärtig aktiv sind und zum anderen in naher Zukunft noch verstärkter aktiv sein wollen³⁸, zeigt sich unter Verweis auf Abbildung 5 auf der nachfolgenden Seite ein breites Bild vielfältiger Maßnahmen, welches zugleich auch als empirische Bestätigung der an früherer Stelle zunächst rein theoretisch dargelegten klimapolitischen Möglichkeiten von Kommunen angesehen werden kann. Es zeigt sich, dass die Kommunen des Landes bereits gegenwärtig in einem weitreichenden Spektrum an klimapolitischen Aufgaben aktiv sind. Dazu zählen etwa Maßnahmen wie ein klimafreundlicher kommunaler Fuhrpark, klimafreundliche kommunale Liegenschaften, die lokale Nutzung erneuerbarer Energien ebenso wie der Hochwasserschutz oder auch die Starkregenvorsorge, die nahezu von allen an der Untersuchung beteiligten Kommunen praktiziert werden.

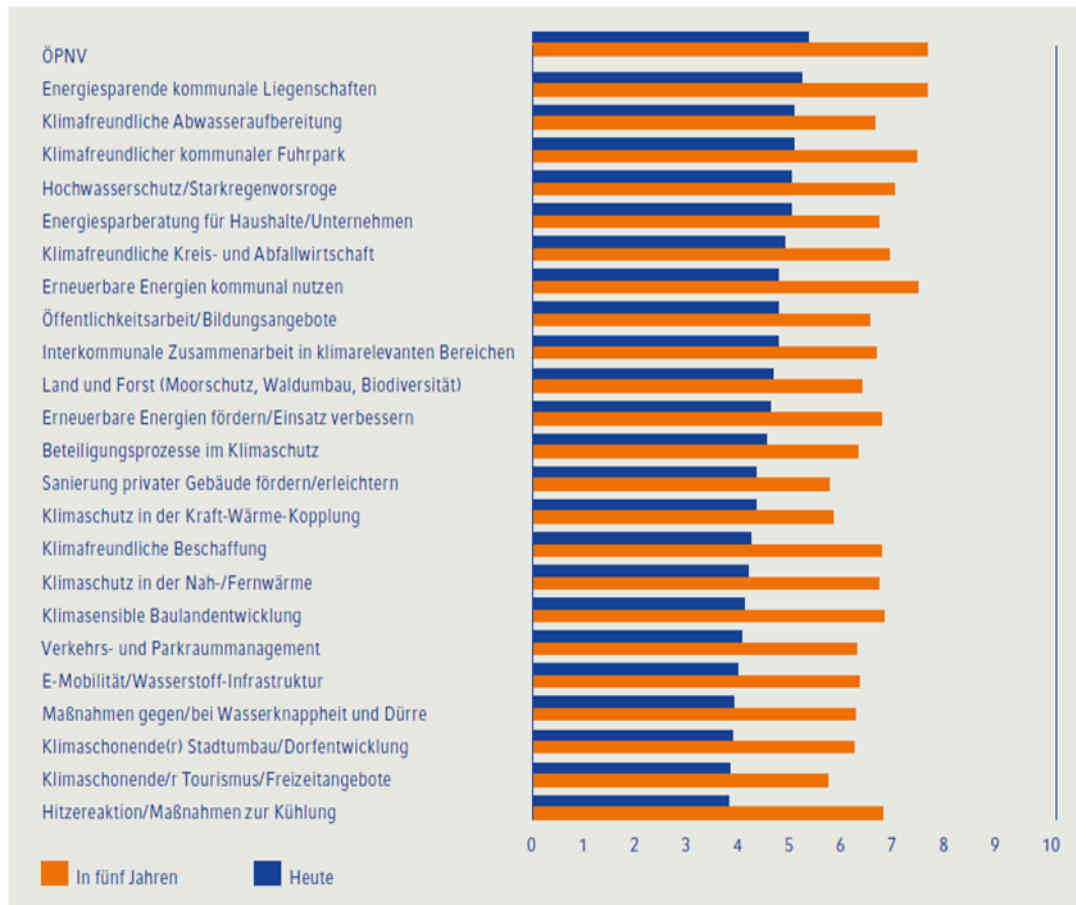
Nach kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen differenziert ist zudem festzustellen, dass der Anteil der kreisfreien Städte, die angeben, in den in Abbildung 5 gelisteten Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungsbereichen aktiv zu sein, von wenigen Ausnahmen abgesehen bei über 80 % liegt.³⁹ Im Vergleich dazu fallen die entsprechenden Werte bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie den Kreisen zum Teil deutlich geringer aus. Die Gründe hierfür sind vielfältig und können entweder an unterschiedlichen bedarfsbezogenen Voraussetzungen (wie etwa beim Verkehrs- und Parkraummanagement) oder auch an ungeklärten Zuständigkeiten zwischen Kreisen und kreisangehörigen Kommunen (z.B. mit Blick auf die Förderung der Sanierung privater Gebäude, Maßnahmen gegen Wasserknappheit sowie Nah- und Fernwärme) liegen. Eine weitere Auffälligkeit bei den beiden zuletzt genannten Gebietskörperschaftsgruppen ist zudem die in einigen Bereichen anzutreffende Arbeitsteilung. So werden etwa der ÖPNV oder die Abfallwirtschaft überwiegend von den Kreisen und nur selten von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden betreut, während letztere die klimafreundliche Stadt- und Baulandentwicklung als ihre Aufgabe wahrnehmen.

³⁷ Vgl. Thöne/Willeken (2023, S. 28).

³⁸ Bei der Erfassung der bestehenden wie zukünftig verstärkt geplanten klimapolitischen Aktivitäten wurden die befragten Kommunen gebeten, die Intensität ihres jeweiligen Engagements auf einer Skala von 0 bis 10 einzuschätzen, wobei in Abbildung 5 die Mittelwerte der Antworten für alle Kommunen dargestellt sind.

³⁹ Die genannten Ausnahmen betreffen die Bereiche „Abwasserbehandlung“ (58 %) sowie den „klimafreundlichen Tourismus“ (55 %). Siehe hierzu auch Thöne/Willeken (2023, S. 30).

Abbildung 5: Klimapolitisch relevante Aktivitäten in den nordrhein-westfälischen Kommunen – gegenwärtig und in den kommenden fünf Jahren



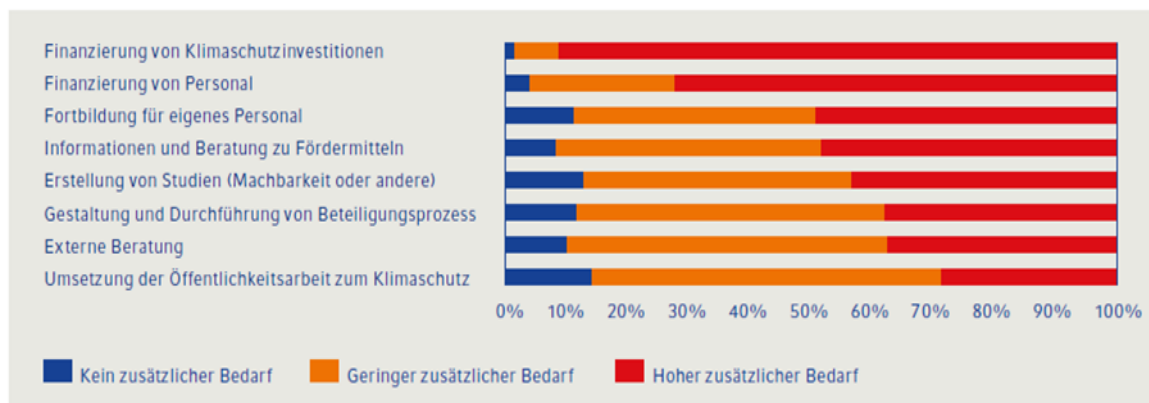
Quelle: Thöne/Willeken (2023, S. 29).

Wie Abbildung 5 zeigt, stufen die befragten Kommunen ihr gegenwärtiges klimapolitisches Engagement auf der vorgegebenen Skala von bis zu 10 Punkten mit knapp 4 bis etwas über 5 Punkten ein. Im Vergleich dazu wird das von den Kommunen in den kommenden fünf Jahren für erforderlich gehaltene Engagement in allen Bereichen als deutlich höher eingestuft. Zu den Bereichen mit den absolut höchsten Punktwertungen zählen aus Sicht der nordrhein-westfälischen Kommunen dabei der ÖPNV ebenso wie energiesparende kommunale Liegenschaften. Während es sich dabei um Bereiche handelt, in denen die Kommunen bereits aktuell vermehrt aktiv sind, zählen der Hitzeschutz, die lokale Nutzung erneuerbarer Energien ebenso wie die klimasensible Baulandentwicklung zu jenen Bereichen, in denen die größte notwendige Steigerung des klimapolitischen Engagements verortet wird.

Im Rahmen der Untersuchung wurde schließlich auch abgefragt, in welchen Bereichen die Kommunen einen entsprechenden Unterstützungsbedarf für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung vor Ort sehen. Dabei dominiert, wie aus Abbildung 6 ersichtlich

wird⁴⁰, mit deutlichem Abstand der Bedarf an zusätzlichen Finanzmitteln. So gaben die nordrhein-westfälischen Kommunen an, „vor allem Geld zu benötigen, und zwar am dringendsten für die direkte Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen (91 Prozent ‚hoher zusätzlicher Bedarf‘) und für zusätzliches Personal (72 Prozent ‚hoher zusätzlicher Bedarf‘). Die anderen Bereiche – Fortbildung, Beratung und Studien – fallen demgegenüber deutlich ab“.⁴¹ Bei dem Verweis seitens der Kommunen auf einen zusätzlichen Finanzbedarf im Bereich klimapolitischer Maßnahmen ist jedoch zugleich darauf hinzuweisen, dass die Eindeutigkeit der Forderung nach vor allem zusätzlichen Investitionsmitteln nicht zugleich auch mit einer klaren Vorstellung über die Höhe der benötigten Finanzmittel verbunden ist.⁴² Damit fällt es nicht zuletzt aber auch mit Blick auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs schwer, den für lokale öffentliche Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu veranschlagenden Finanzbedarf aufgabenadäquat abschätzen zu können.

Abbildung 6: Unterstützungsbedarf im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung der nordrhein-westfälischen Kommunen



Quelle: Thöne/Willeken (2023, S. 30).

⁴⁰ Abbildung 6 zeigt die verschiedenen Bereiche, für die angegeben werden konnte, ob kein, ein geringer oder ein hoher zusätzlicher Unterstützungsbedarf besteht.

⁴¹ Vgl. Thöne/Willeken (2023, S. 31).

⁴² In diesem Zusammenhang verweisen auch Thöne/Willeken (2023, S. 32) darauf, dass ohne „gute finanzielle Kenntnis zu den Kosten [...] der Klimaschutz im Wettbewerb um knappe finanzielle Mittel in den Kommunen ein Handicap [hat], das den Fortschritt in diesem Bereich hemmen kann. Dies gilt analog für die zentrale Kofinanzierung des kommunalen Klimaschutzes durch Land und Bund: Wo belastbares Wissen über die Dimension anstehender Klimaschutzinvestitionen fehlt, ist bei engen Haushaltsrestriktionen die Gefahr einer Unterfinanzierung des Klimaschutzes größer, als dass ineffizient hohe Mittel dafür eingesetzt werden“.

C.3. Zusammenfassung der zurückliegenden Überlegungen

Die zurückliegenden Ausführungen zur Klimaschutzpolitischen Rolle der Kommunen aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus, den damit einhergehenden Implikationen für die föderale Zuordnung von Gesetzgebungs-, Ausführungs- und Finanzierungs Kompetenzen sowie die grundlegende Identifikation der kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Aus den fiskalföderalen Überlegungen zur Aufgabenzuordnung im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung lässt sich ableiten, dass beide Tätigkeitsfelder innerhalb des Bundesstaates einer gesamthaften Steuerungsverantwortung unterliegen, die nicht allein auf die Bundes- oder die Länderebene beschränkt ist, sondern zwingenderweise auch die Kommunen mit umfassen muss. Dabei ist nicht allein von Relevanz, dass die bestehenden klimaschutzpolitischen Ziele ohne eine nennenswerte Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen sind. Noch bedeutsamer ist aus ökonomischer Sicht, dass nur das Neben- und Miteinander von zentraler und dezentraler (kommunaler) Zuständigkeiten zugleich auch eine effiziente Aufgabenerfüllung erwarten lässt. Damit einher geht die Einsicht, dass Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsthema in (fast) alle öffentlichen (und damit auch kommunalen) Aufgabenfelder hineinspielt. Im Ergebnis kann der ökonomischen Föderalistentheorie somit die Forderung nach einer mehrstufigen Verantwortung im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung entnommen werden, um die Vor- und Nachteile dezentraler ebenso wie zentraler staatlicher Aufgabenerfüllung bestmöglich zu kombinieren. Auch wenn im Fall Deutschlands die wesentlichen Klimaziele für den Bundesstaat insgesamt formuliert sind, müssen diese aufgrund der bestehenden föderalen Verflechtung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen sowohl auf die regionale als auch die lokale Ebene heruntergebrochen werden, um eine effiziente Zielerreichung zu gewährleisten.
- Mit Blick auf die föderale Verteilung von Gesetzgebungs-, Ausführungs- und Finanzierungs kompetenz im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung als einer öffentlichen Gemeinschaftsaufgabe ist wiederum festzuhalten, dass auch im Fall einheitlicher bundesgesetzlicher Vorgaben ein dezentraler Vollzug immer dann geboten ist, wenn problemlos auf schon bestehende Verwaltungsstrukturen, wie dies in Deutschland auf der Ebene von Ländern und Kommunen der Fall ist, zurückgegriffen werden kann. Auch trägt ein dezentraler Vollzug in stärkerem Maße bereits vorhandenen politischen Souveränitätsrechten Rechnung, wie dies etwa auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zutrifft. Daraus folgt, dass Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht zwingend in einer Hand liegen müssen. Damit ist jedoch zugleich offen, welcher der beiden Kompetenzen (Gesetzgebung oder Vollzug) die Finanzierungsverantwortung folgen soll. Ob die Kosten der öffentlichen Aufgabenwahrneh-

mung der veranlassenden (Gesetzeskausalität) oder der ausführenden Ebene (Vollzugskausalität) anzulasten sind, hängt dabei von der ökonomisch zweckmäßigen Interpretation des Konnexitätsgrundsatzes ab. Folgt man hierbei wiederum verwaltungswirtschaftlichen Argumenten, sollte die Finanzierungskompetenz in der Tendenz dezentral zugeordnet werden bei zugleich pauschaler Abgeltung der entstehenden Kosten auf Ebene der Landes- und Kommunalverwaltungen, wie dies bereits aktuell im Rahmen der bestehenden Finanzausgleichsbeziehungen in Deutschland zumindest dem Grundsatz nach erfolgt.

- Was wiederum die grundlegende Bestimmung der Handlungsmöglichkeiten im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung auf kommunaler Ebene betrifft, liefert eine Orientierung an regionalen Daten zu den Treibhausgasemissionen allein keinen hinreichenden Anhaltspunkt. Hier ist eine abgestufte Betrachtung im Sinne eines Denkens in konzentrischen Kreisen zweckmäßiger, dem eine Differenzierung der klimapolitischen Einflussmöglichkeiten einer Kommune anhand der unterschiedlichen Dimensionen der Verursachung von Treibhausgasen vor Ort zugrunde liegt. Den Kern eines sich daraus ergebenden Modells konzentrischer (Verursachungs-)Kreise bilden die von einer Kommune selbst verursachten Treibhausgas-Emissionen (z.B. infolge einer unzureichenden energetischen Sanierung des kommunalen Gebäudebestands). Dieser Kern an eigenerzeugten Emissionen wird wiederum von solchen Emissionen umschlossen, die von einer Kommune zwar nicht selbst hervorgebracht werden, auf die sie jedoch mit entsprechenden klimapolitischen Maßnahmen einen mehr oder weniger starken Einfluss nehmen kann (z.B. im Rahmen der kommunalen Verkehrsplanung). Der äußere Kreis umfasst schließlich solche lokalen Emissionen, die in der Kommune emittiert werden (z.B. in Form des überregionalen Durchgangsverkehrs) oder dort ihren Ursprung haben (z.B. in Gestalt von Tankorten), die sich der klimapolitischen Einflussnahme einer Kommune jedoch weitestgehend oder sogar vollständig entziehen. In vergleichbarer Form lassen sich auch die Einflussmöglichkeiten der Kommunen im Bereich der Klimaanpassung entsprechend der Logik dieses Schalen-Modells bestimmen.
- Mit Blick auf die aktuell bereits praktizierten ebenso wie die in näherer Zukunft geplanten klimapolitischen Maßnahmen der nordrhein-westfälischen Kommunen verweisen die Ergebnisse einer Anfang 2023 durchgeführten (repräsentativen) Untersuchung zum einen darauf, dass der Einsatz von Klimaschutzkonzepten durchschnittlich in zweidrittel der lokalen Gebietskörperschaften bereits etabliert ist und in jenen Kommunen, wo dies noch nicht der Fall ist, sich weitüberwiegend in Planung befindet. Darüber hinaus verfügen die Hälfte der betrachteten Kommunen über eigene quantitative Ziele zur Emissionsreduzierung oder streben eine Klimaneutralität an. Zum anderen spiegelt die Untersuchung ein breites Bild an vielfältigen klimapolitischen Bereichen wider, in denen fast alle Städte, Gemeinden und Kreise des Landes bereits aktuell aktiv sind und in denen die Kommunen in den kommenden fünf Jahren ihr bisheriges Engagement zugunsten von Klimaschutz

und Klimaanpassung bedarfsbedingt noch weiter intensivieren wollen. Der hierfür benötigte Unterstützungsbedarf wird seitens der Kommunen dabei vor allem im Bereich der Finanzierung gesehen, was sowohl die Durchführung von klimapolitischen Investitionen selbst als auch für qualifiziertes Personal für die damit verbundenen Aufgaben betrifft. Diese Eindeutigkeit, mit der ein fehlender finanzieller Unterstützungsbedarf als ein zentrales Hemmnis für den kommunalen Klimaschutz gesehen wird, korrespondiert allerdings nicht mit einer ebenso klaren Vorstellung darüber, wie hoch die benötigten Finanzmittel zu veranschlagen sind, was nicht zuletzt auch die Finanzbedarfsermittlung bei der Berücksichtigung von Klimaaspekten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs deutlich erschweren dürfte.

D. Grundfragen der Integration von Klimaschutzaspekten in den kommunalen Finanzausgleich

Soweit in der Vergangenheit über eine Berücksichtigung von ökologischen Aspekten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs reflektiert wurde, waren diese Überlegungen auf den Naturschutz in einem allgemeinen Sinne ausgerichtet und dabei weitestgehend auf Fragen der ökologisch sinnvollen Flächennutzung bezogen.⁴³ Eine eingehendere Beschäftigung mit dieser Frage erfolgte im Zeitraum von Ende der 1990er Jahre bis in die zweite Hälfte der 2000er Jahre.⁴⁴ Klimapolitische Überlegungen spielten dabei, wenn überhaupt, allerdings nur sehr indirekt und damit lediglich am Rande eine Rolle. Auch haben diese frühen Überlegungen zur Ökologisierung des Finanzausgleichs bis dato zu keinem nennenswerten Niederschlag in der Ausgestaltung bestehender Finanzausgleichssysteme geführt. Nichtsdestotrotz kann dennoch zumindest auf einen Teil dieser Überlegungen auch im Zusammenhang mit der Integration klimabezogener Aktivitäten in den kommunalen Finanzausgleich zurückgegriffen werden, wie nachfolgend genauer dargelegt werden soll.

D.1. Zum bisherigen Stand der Überlegungen einer „Ökologisierung“ des Finanzausgleichs und deren Übertragbarkeit auf den Klimaschutz

Generell haben die Landesgesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung eines jeweiligen Finanzausgleichs. Insbesondere das Willkürverbot, welches aus Art. 3 GG abgeleitet werden kann, setzt jedoch dem Gesetzgeber eine Grenze. Dies bedeutet allerdings lediglich, dass nur Faktoren in den Finanzausgleich einfließen dürfen, die sachlich gerechtfertigt sind. Auch ist danach tatsächlichen Gegebenheiten angemessen Rechnung zu tragen einschließlich der Vorgabe, dass Art und Gewicht bestehender Unterschiede nicht sachwidrig außer Acht gelassen werden dürfen. Die den Finanzausgleich bestimmenden Faktoren müssen folglich einen Bezug zur Finanzkraft oder dem Finanzbedarf einer Kommune haben.⁴⁵ Die Einführung von ökologischen Elementen im Allgemeinen sowie klimapolitischen Faktoren im Besonderen in den Finanzausgleich stellt insofern keine generelle Verletzung der genannten Vorgaben an die Gestaltung eines solchen Ausgleichssystems dar. Die zentrale Frage ist in

⁴³ Siehe zu dieser Aussage sowie zu den nachfolgenden Ausführungen bereits Döring (2024).

⁴⁴ Siehe zu diesen älteren Beiträgen in der Finanzwissenschaft ebenso wie in den umweltorientierten Raum- und Planungswissenschaften vor allem SRU (1996), Bergmann et al. (1998), Bizer et al. (1998), Döring (1998), Rose (1999), Bergmann (1999), Ring (2000), Ring (2001), SRU (2002), Michaelis (2002), Krumm (2004), Unnerstall (2004), Perner (2006), Krumm (2007) ebenso wie Perner/Thöne (2007).

⁴⁵ Siehe zu dieser Feststellung etwa Unnerstall (2004, S. 26).

Anbetracht dessen vielmehr, inwieweit der kommunale Finanzausgleich für Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung instrumentalisiert werden kann.⁴⁶ Zur Beantwortung der Frage liefern die frühen Überlegungen zu einer Ökologisierung von Finanzausgleichssystemen erste Anhaltspunkte.

Die zentrale Idee der seinerzeitigen Diskussion um eine stärkere Umweltorientierung des kommunalen Finanzausgleichs bestand vor allem darin, den Kommunen über die Finanzausweisungen der Länder einen Anreiz zu geben, mit den vorhandenen Flächen ökologieverträglicher umzugehen. Im Vordergrund stand folglich die Möglichkeit einer Instrumentalisierung des Finanzausgleichs für die Flächenschutzpolitik. Der Grund hierfür ist in dem Sachverhalt zu sehen, dass bestehende Finanzausgleichssysteme – damals wie heute – die Kommunen dazu anreizen, großzügig Bauland auszuweisen, um neue Einwohner und Unternehmen zu gewinnen und damit auch die einwohner- und wirtschaftsbezogenen Finanzausweisungen zu erhöhen. Es lohnt sich folglich unter fiskalischen Gesichtspunkten für die Kommunen, neue Wohn- und Gewerbegebiete auszuweisen, da dies neben den Finanzausweisungen auch das Aufkommen an kommunalen Steuern (Gewerbe- und Grundsteuer) sowie den kommunalen Einkommensteueranteil potenziell steigert.⁴⁷ Die Vorhaltung von Freiflächen für ökologische Funktionen und Erholungszwecke oder die ökologische Aufwertung von Siedlungsflächen werden dagegen im Regelfall nicht honoriert, sondern führen vielmehr zu Einnahmeverlusten, für die keine unmittelbare Kompensation erfolgt, obwohl mit einer solchen Flächenpolitik nicht selten zugleich positive räumliche Externalitäten für das Umland verbunden sind.

Diese Überlegungen sind nicht allein für den Flächen- bzw. Naturschutz im Allgemeinen, sondern ebenso aus klimapolitischer Sicht von Bedeutung. So erfordert etwa auch die Anpassung an die steigenden Temperaturen gegenwärtig wie zukünftig entsprechende Maßnahmen auf kommunaler Ebene, die von der Entsiegelung, über Baumbepflanzungen und eine Stärkung von Ökosystemen mittels Renaturierung bis hin zu einer geänderten Flächenplanung (z.B. in Form der Berücksichtigung von Frisch- und Kaltluftschneisen insbesondere in Städten) reichen. Neben Maßnahmen der Klimaanpassung trifft dies in gleicher Weise auf den kommunalen Klimaschutz zu, wenn beispielsweise zur Reduzierung lokal verursachter Treibhausgasemissionen auf die Ansiedlung insbesondere emissionsintensiver Unternehmen verzichtet wird. Daraus sich ergebende Einnahmeneinbußen stehen zugleich – ceteris paribus – steigende Ausgaben gegenüber, um die bestehenden klimaschutzpolitischen Herausforderungen wie etwa im Bereich der hierfür erforderlichen Gebäudesanierung, dem Themenfeld ei-

⁴⁶ Siehe hierzu auch Krumm (2007, S. 4), der diese Frage allerdings im Kontext einer ökologisch verträglichen Flächenschutzpolitik stellt.

⁴⁷ Siehe für den Verweis auf diese bestehenden Anreizwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs stellvertretend Jörisen/Coenen (2005) oder auch Perner/Thöne (2007).

ner klimagerechten Mobilitätswende, durch vermehrte Investitionen zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft durch Abfallvermeidung und Recycling oder in Form des Schutzes vor klimawandelinduzierten Naturgefahren (z.B. im Rahmen des Hochwasserschutzes) zu bewältigen.

Die vor diesem Hintergrund entwickelte Forderung nach einer stärkeren Integration von ökologischen Zielsetzungen in den kommunalen Finanzausgleich⁴⁸, wie dies auch auf kommunale Aktivitäten im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung übertragen werden kann, wurde bislang allerdings keineswegs mehrheitlich unterstützt. Vielmehr ist die diesbezügliche finanzwissenschaftliche Diskussion durch eine kontroverse Argumentationslage gekennzeichnet. Aus einer der Integrationsidee kritisch gegenüberstehenden Perspektive heraus werden hierfür vor allem finanzverfassungsrechtliche Gründe sowie systemimmanente Prinzipien des kommunalen Finanzausgleichs in Anschlag gebracht. Dabei wird darauf verwiesen, dass der kommunale Finanzausgleich in erster Linie dazu dient, Finanzbedarf und Finanzkraft einer Kommune auszugleichen sowie interkommunale Finanzkraftunterschiede abzumildern. Erst in zweiter Linie gilt der Finanzausgleich darüber hinaus als ein Instrument, um das Entscheidungsverhalten einer Kommune im Sinne übergeordneter Ziele, wie dies auch auf den Klimaschutz zutrifft, zu lenken.⁴⁹ Darin kommt zugleich eine besondere Schwierigkeit zum Ausdruck, die darin besteht, vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs den richtigen Ansatzpunkt für eine Systemintegration klimaschutzpolitischer Elemente zu finden.⁵⁰

Bei den Funktionen handelt es sich bekanntermaßen (1) um die fiskalische Funktion, durch welche die im Regelfall nicht ausreichende originäre Finanzausstattung einer Kommune – im Wesentlichen handelt es sich hierbei um die kommunalen Steuereinnahmen – aufgestockt werden soll. Im Unterschied dazu dient (2) die redistributive Funktion dazu, aus strukturbedingten Unterschieden resultierende kommunale Finanzkraftunterschiede tendenziell abzubauen, was u.a. mit dem Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse begründet wird. Schließlich ist hier (3) die alloкатive Funktion (bzw. Lenkungsfunktion) zu nennen, mit welcher der kommunale Finanzausgleich für landespolitische Ziele aktiviert werden soll, welche jedoch der fiskalischen (Haupt-)Funktion und der mit dieser verzahnten redistributiven Funktion gegenüber als deutlich nachgeordnet gilt, da Zuweisungen im Sinne der Lenkungsfunktion nur additiv zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung erfolgen können.⁵¹ Die drei genannten Funktionen sind bekanntermaßen innerhalb des Finanzausgleichs mit unterschiedlichen Finanzzuweisungen verknüpft. Dabei werden allge-

⁴⁸ Siehe hierfür beispielsweise die Ausführungen in SRU (2002).

⁴⁹ Siehe hierzu vor allem Hutter et al. (2004) oder auch Wohltmann (2002).

⁵⁰ Siehe Unnerstall (2004, S. 26).

⁵¹ Siehe zu den drei genannten Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs allgemein Wohltmann (2018) oder auch Zimmermann/Döring (2019).

meine (Schlüssel-)Zuweisungen bzw. Ausgleichszuweisungen, die den Kommunen verwendungsseitig zur freien Verfügung stehe, vornehmlich für fiskalische und redistributive Zwecke gewährt. Demgegenüber werden mit Zweckzuweisungen in der Regel übergeordnete Lenkungszwecke des Landes verfolgt, d.h. es ist lediglich eine zweckentsprechende Verwendung möglich, wobei die Kommunen allerdings frei sind, ob sie diese Art von Zuweisung überhaupt in Anspruch nehmen und so die damit verbundenen Vorgaben erfüllen möchten.

D.2. Unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung von Klimaaspekten im Rahmen des Finanzausgleichs

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen und bezogen auf die Berücksichtigung von kommunalen Maßnahmen (und damit verbundenen Ausgaben) für Klimaschutz und Klimaanpassung bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten zur Integration von klimapolitischen Aktivitäten der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs, mit denen sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht wiederum verschiedene Vor- und Nachteile verbinden. Eine erste Möglichkeit stellt die Modifikation des einwohnerbezogenen Hauptansatzes dar, für die nachgewiesen werden müsste, dass den Kommunen in Zusammenhang mit klimapolitischen Aufgaben messbare Finanzbedarfe entstehen, die durch den Einwohnermaßstab noch nicht bereits hinreichend abgedeckt sind. Zwar können durch Maßnahmen der Reduzierung von Treibhausgasemissionen ebenso wie durch solche der Klimaanpassung zusätzliche Kosten entstehen. Solange dabei jedoch keine (zusätzlichen) strukturellen Ausgabenunterschiede zwischen Kommunen nachgewiesen werden können, hätte der allgemeine Grundsatz eines einheitlichen Bedarfs pro Einwohner, wie dieser den Hauptansatz kennzeichnet, nach wie vor Bestand. In diesem Fall wäre eine „klimapolitische Veredelung“ der Einwohnerzahl nur schwer begründbar.⁵² Oder positiv formuliert: Eine den bestehenden Hauptansatz modifizierende Veredelung der Einwohnerzahl wäre dann gerechtfertigt, wenn entsprechende klimapolitisch induzierte Mehrausgaben der Kommunen systematisch mit der Ortsgröße variieren würden und zugleich nicht bereits schon durch die bestehende Staffelung der Einwohnerzahl erfasst sein sollten (siehe auch Tabelle 4 auf der nachfolgenden Seite).

Wenn die bei Kommunen anfallenden Kosten für Klimaschutz und Klimaanpassung vor allem von den örtlichen Gegebenheiten abhängig sind, wovon auszugehen ist, könnten diese anstelle einer Modifikation des Hauptansatzes auch auf dem Weg der Implementation eines entsprechenden Nebenansatzes abgegolten werden (siehe Tabelle 4).⁵³ Die Einführung eines entsprechenden Nebenansatzes, um möglichst adäquat örtliche finanzielle Sonderbedarfe zu

⁵² Siehe hierzu Bizer et al. (1998), Wohltmann (2002) oder auch Hutter et al. (2004). Eine Zusammenfassung dieser Kritik findet sich zudem bereits in Ring (2000, S. 15).

⁵³ Siehe hierzu auch Unnerstall (2004, S. 24) ebenso wie Krumm (2007, S. 6).

erfassen, ist immer dann angebracht, wenn sich klimapolitische Leistungen nicht in Einwohneräquivalenten als der zentralen Bezugsgröße des Hauptansatzes abbilden lassen. Ein solches Vorgehen wäre aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein geeignetes Instrument, um kommunalspezifische Besonderheiten (wie z.B. in Form einer klimafreundlichen Flächennutzung und damit einhergehenden positiven räumlichen Externalitäten) effizienzorientiert mit finanziellen Anreizen zu versehen.⁵⁴

Tabelle 4: Darstellung und Bewertung der Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung von Klimaaspekten im kommunalen Finanzausgleich

| Ziele | Fiskalische und redistributive Funktion | | Allokative Funktion |
|---------------------|---|---|---|
| Art der Zuweisungen | Allgemeine (Schlüssel-)Zuweisungen bzw. Ausgleichszuweisungen | | Zweckzuweisungen |
| Anknüpfungspunkt | Hauptansatz | Nebenansatz | Übergeordnete Lenkungsziele |
| Anwendungsbedingung | Strukturelle klimaschutzbezogene Ausgabenunterschiede in Abhängigkeit von der Ortsgröße | Ortsspezifische klimaschutzbedingte, nicht einwohneräquivalente finanzielle Sonderbedarfe | Meritorischer Stimulus in Form der gezielten Förderung vermehrter klimaschutzbezogener Ausgaben |
| Ausgestaltungsform | „Klimapolitisch veredelte“ Einwohnerstaffelung | Indikatorbasierte, klimaschutzbedingte Mehrbedarfe | Verwendungs- oder Empfangsaufgaben |
| Abgeltungsmodus | Vergangenheitsorientiert (Berücksichtigung bereits getätigter laufender Ausgaben) | Vergangenheitsorientiert (Berücksichtigung bereits getätigter laufender Ausgaben) | Zukunftsorientiert (Anreiz für zukünftig zu tätige, vor allem investive Ausgaben) |
| Begünstigte | Ausschließlich finanzausgleichsberechtigte (bzw. finanzschwache) Kommunen | Ausschließlich finanzausgleichsberechtigte (bzw. finanzschwache) Kommunen | Finanzausgleichsberechtigte (bzw. finanzschwache) und abundante Kommunen |

Quelle: Eigene Darstellung.

Damit verbunden stellt sich allerdings zum einen die Frage nach dem geeigneten Indikator, mit dem sich entsprechende klimabezogene Sonderbedarfe zutreffend erfassen lassen. Seinerzeitige Vorschläge einer flächenschutzpolitischen Instrumentalisierung des Finanzausgleichs sind hier nicht ohne weiteres auf den kommunalen Klimaschutz übertragbar.⁵⁵ Die

⁵⁴ Siehe etwa Perner/Thöne (2007).

⁵⁵ Die seinerzeitigen Vorschläge bezüglich der Bemessungsgrundlage reichen hier beispielsweise vom Anteil der Freiflächen an der Gesamtfläche einer Kommunen über den Umfang an Siedlungs- und Verkehrsflächen bis hin zu einem sog. Landschaftsplanansatz oder auch einem Naturpunkte-Ansatz. Siehe zu letztgenannten Ansätzen auch Perner/Thöne (2007).

Identifikation einer geeigneten, zieladäquaten Bemessungsgrundlage schließt zudem die Problematik mit ein, dass die Bildung eines Nebenansatzes analog zum Hauptansatz im Regelfall nur auf den laufenden Finanzbedarf einer Kommune ausgerichtet ist, d.h. ein gerade aufgrund von Klimaschutz und Klimaanpassung anfallender zusätzlicher Investitionsbedarf (z.B. beim Ausbau von ÖPNV und Fernwärme oder bei Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz) hier nicht zwingend die erforderliche Berücksichtigung findet. Zum anderen kann bei der Nutzung von Nebenansätzen zur Finanzbedarfsermittlung immer dann ein Problem entstehen, wenn sich der Sonderbedarf nicht allein aufgrund von entstehenden Mehrausgaben ergibt, sondern die von einer Kommune getätigten Maßnahmen – wie im bereits weiter oben erwähnten Fall des klimapolitischen Verzichts auf die Ausweisungen von neuen Wohn- und Gewerbegebieten – nur mit geringen direkten Kosten verbunden sind, diese jedoch mit hohen Opportunitätskosten in Form von entgangenen Einnahmen für eine Kommune einhergehen.

Zwar sind auch solche im ökonomischen Verständnis impliziten Kosten als finanzielle Lasten zu interpretieren, die einen Ausgleichsanspruch rechtfertigen können, selbst wenn damit kein konkreter Ausgabenbedarf einhergeht.⁵⁶ Aufgrund der Bedarfs- und Ausgabenorientierung des Finanzausgleichs ist jedoch der Ausgleich von solchermaßen nicht ausgabenwirksamen indirekten (Opportunitäts-)Kosten in diesem System nicht vorgesehen.⁵⁷ Hinzu kommt, dass derartige implizite Kosten kaum exakt bestimmt werden können, da die entgangenen Einnahmen nur schwer abzuschätzen sind und ihre Höhe von spezifischen Annahmen abhängig ist, welche (Steuer-)Einnahmen in toto daraus entstanden wären. Schließlich wird als ein weiteres Gegenargument angeführt, das entsprechende Steuermindereinnahmen im System des Finanzausgleichs bereits bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft berücksichtigt und durch höhere allgemeine Zuweisungen ausgeglichen werden. Ein über diesen bestehenden Mechanismus hinausgehender Ausgleich von klimaschutzbedingten Opportunitätskosten ist im bedarfs- und ausgabenorientierten Ansatz des kommunalen Finanzausgleichs insofern als systemfremd einzustufen.

Waren die zurückliegenden Überlegungen auf die Integrationsmöglichkeiten von Klimaschutz und Klimaanpassung im Bereich von Haupt- oder Nebenansätzen und damit bezogen auf das Instrument der allgemeinen (Schlüssel-)Zuweisungen bzw. Ausgleichszuweisungen und die damit verknüpfte Fiskal- und Verteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs ausgerichtet, bietet sich darüber hinaus unter Bezug auf dessen alloкатive Lenkungsfunktion auch das Instrument der Zweckzuweisungen an (siehe ebenso Tabelle 4). Diese könnten – verse-

⁵⁶ Siehe hierzu ausführlicher, wenn auch mit Bezug zum Länderfinanzausgleich, die Ausführungen in Döring/Blume (2013) sowie Döring et al. (2011).

⁵⁷ Siehe zu dieser Feststellung stellvertretend Perner/Thöne (2007) oder auch Wohltmann (2002).

hen mit entsprechenden Verwendungs- oder Empfangsaufgaben – zur Abgeltung von kommunalen Mehrbedarfen aufgrund klimapolitischer Maßnahmen und Projekte wie etwa klimafreundliche Nachverdichtungen, Entsiegelungsprogramme, Modellprojekte zum energiesparenden Bauen oder für autofreie Siedlungen gewährt werden, bei denen Kommunen direkte bzw. explizite Kosten entstehen. Anders als im Fall einer Berücksichtigung mittels Haupt- oder Nebenansatz, die beide vergangenheitsbezogen ausgerichtet sind und insofern bei der Gewährung von Zuweisungen nur von den Kommunen bereits getätigte Ausgaben berücksichtigen, können mittels Zweckzuweisungen zukünftig vermehrt erwünschte Ausgaben im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung landesseitig angereizt werden. Dies hätte zum einen den Vorteil, dass es zu keiner unterschiedlichen Abgeltung von identischen Klimaschutzleistungen in den Kommunen käme, was immer dann bei der Gewährung von allgemeinen Zuweisungen der Fall wäre, wenn die Finanzkraft der empfangenden Kommunen unterschiedlich ausfallen würde.

Für die Verwendung von Zweckzuweisungen spricht zum anderen, dass in deren Genuss nicht nur finanzschwache, sondern auch finanzstarke (abundante) Kommunen kämen und damit der Anreiz für vermehrte klimaschutzbezogene Ausgaben nicht finanzkraftabhängig wäre. Dabei sollten die in den Kommunen anfallenden (Projekt-)Kosten aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch nicht in vollem Umfang gefördert werden, da zum einen von einem begrenzten Eigeninteresse der Kommunen an klimapolitischen Maßnahmen ausgegangen werden kann. Zum anderen besteht für die Kommunen die Möglichkeit für eine „zumindest gewisse Weiterwälzung der anfallenden Projektkosten auf die von der Projektumsetzung profitierenden privaten Haushalte und Unternehmen [...], so dass sich die Nettokosten entsprechend verringern“.⁵⁸

Als ein wesentlicher Nachteil solcher projektbezogenen Zweckzuweisungen gilt allerdings, dass sie in einem grundsätzlichen Sinne als problematisch im Hinblick auf das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eingestuft werden, da die mit der Zuweisungsgewährung einhergehenden Verwendungsvorgaben eine Kommune in ihren klimapolitischen Prioritätensetzungen beschränken könnten. Zudem sind Zweckzuweisungen im Vergleich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen häufig mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden, was die Beantragung, Bewilligung und Kontrolle ihrer Vergabe betrifft. Wiederrum unter dem intendierten klimapolitischen Lenkungszweck seitens des Landes dürfte schließlich auch der freiwillige Charakter der kommunalen Inanspruchnahme dieser Zuweisungsart problematisch sein. Werden diese seitens der Kommunen nicht genutzt, werden damit auch die mit ihnen verbundenen Vorgaben nicht erfüllt und es kommt zu einer Verfehlung übergeordneter landespolitischer Zielsetzungen im Bereich des Klimaschutzes.

⁵⁸ Vgl. Krumm (2007, S. 8).

D.3. Der Nachweis kommunaler Bedarfe im Finanzausgleich im Konflikt mit der Quantifizierbarkeit von Klimaschutzbedarfen

Kommunale Bedarfe, an die Zuweisungen im Finanzausgleich geknüpft sein sollen, müssen fundiert nachgewiesen werden. Die Maßstäbe, die von richtungweisenden Verfassungsurteilen in dieser Hinsicht gesetzt werden, sind in den letzten Jahren tendenziell weiter gestiegen.⁵⁹ Nordrhein-Westfalen hat eine lange, bis 1989 zurückreichende Traditionen, den kommunalen Finanzausgleich mit modernen empirischen Methoden überprüfen zu lassen und dessen wesentliche Weiterentwicklungen hieran auszurichten. Bedarfe im GFG NRW werden, vereinfacht gesprochen, anerkannt und implementiert, wenn sie *empirisch* nachgewiesen werden können. Dies impliziert, dass die entsprechenden Bedarfe zum Zeitpunkt des Nachweises bereits existiert haben müssen. Daher sind empirisch fundierte Bedarfe zwingend vergangenheitsorientiert, was die berücksichtigten strukturellen Bedarfsparameter angeht. Bei allen Vorzügen, die die empirische Fundierung mit sich bringt, ist ein Nachteil zu konstatieren. Dieser besteht darin, dass selbst klar absehbare, strukturell *neue* Finanzbedarfe nicht gleichwertig erfasst werden können. Dies gilt auch für den fortschrittlichen aufgabenbezogenen Ansatz.

Doch natürlich kann es neue und strukturell andersartige Bedarfe in der kommunalen Realität geben. Die Erfassung derartiger Zukunftsbedarfe unterliegt folglich einer besonderen Rechtfertigungspflicht, da diese nicht gleichgestellt werden können mit bereits empirisch nachgewiesenen gegenwärtigen Bedarfen. Lediglich „behauptete“ Zukunftsbedarfe können nicht gleichwertig neben die empirisch nachweisbaren Gegenwartsbedarfe gestellt werden.

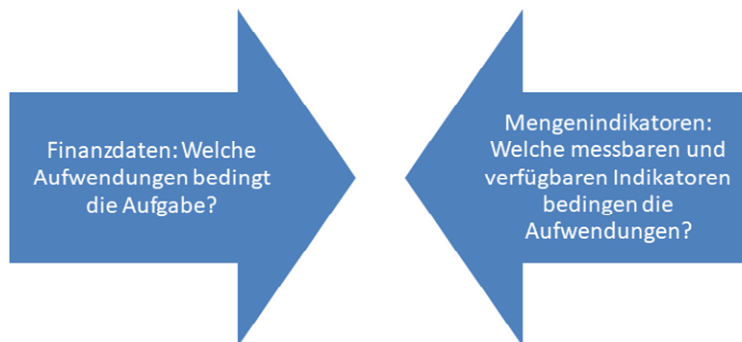
Demgegenüber stehen die großen und evidenten Zukunftsbedarfe, die sich aus dem Klimaschutz sowie der Klimaanpassung ergeben. In diesem Kontext ist die verfassungsgemäße Gegenwarts- und Zukunftsverpflichtung des Gesetzgebers von zentraler Bedeutung. Dessen Gestaltungsrecht und Handlungspflicht dürfte – im Rahmen der Verfassung – im Zweifelsfall über dem Anspruch vergangenheitsorientierter empirischer Forschung stehen.

⁵⁹ Insbesondere das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein ist hier mit den Urteilen LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15 (beide 27.01.2017) und dann noch einmal bekräftigend mit LVerfG 5/21 vom 17.02.2023 deutlich vorangeschritten, indem es vom Gesetzgeber u.a. fordert, kommunale Finanzausgleiche durchweg auf „tatsächlichen“ Bedarfen aufzubauen. Um diese hohen Ansprüche überhaupt für die Praxis mit empirischen Belegen unterfüttern zu können, mussten neuartige, aufgabenbezogene empirische Untersuchungsmethoden entwickelt werden (vgl. dazu Gerhards/Schrogl/Thöne, 2020).

Gerade für den Klimaschutz bestehen hier vermutlich Gestaltungsspielräume. So haben sowohl das Bundesverfassungsgericht im „Klimaurteil“⁶⁰ als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte⁶¹ die prioritäre Bedeutung des Klimaschutzes hervorgehoben.

Im Rahmen dieser grundsätzlichen Überlegungen, wie der kommunale Klimaschutz zur empirischen Fundierung des kommunalen Finanzausgleichs passen könnte, stellt sich auch die grundsätzliche Frage nach der Quantifizierbarkeit der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen oder auch der Klimafolgekosten. Eine mögliche Berücksichtigung von Klimaschutz im kommunalen Finanzausgleich bräuchte zwei Arten von Input-Daten. Dies sind zum einen Daten der Finanzstatistik, also Ausgaben für den Klimaschutz. Diese müssen verknüpft werden mit Mengenindikatoren wie Einwohnern, Beschulung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Hauptansatz und einigen Nebenansätzen (vgl. Abbildung 7). Nur auf diese Weise lassen sich strukturell verschiedene Klimaschutzbedarfe zwischen den Kommunen identifizieren – sind alle Kommunen gleichmäßig betroffen, ist ein entsprechender zusätzlicher Ansatz, der Mittel horizontal umverteilt, redundant.

Abbildung 7: Finanz- und Mengendaten zur empirischen Überprüfung im kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Gegensatz zu kommunalen Aufgaben wie z.B. Verwaltung oder Schulträgeraufgaben bildet der kommunale Klimaschutz kein Aufgabenfeld für sich. In den Produktgruppen (PG) ist zwar die Aufgabe „Umweltschutzmaßnahmen“ (Produktgruppe 561) definiert. Im Gegensatz zu allen anderen Produktgruppen ist hier jedoch explizit angegeben, dass sich „die Finanz-

⁶⁰ Siehe BVerfGE, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18.

⁶¹ Siehe EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – Beschwerde Nr. 53600/20, https://www.noerr.com/de/insights/egmr-entscheidet-ueber-drei-klimaklagen_wegweisender-erfolg-fuer-zukuenftige-klimaschutzklagen, <https://www.lto.de/recht/meinung/m/kommentar-klimasenioren-sieg-egmr/>.

vorfälle für Umweltschutzmaßnahmen (...) als Querschnittaufgabe (...) über die gesamte gemeindliche Verwaltung“ verteilen – und somit in einem breiten Spektrum der weiteren kommunalen Aufgaben mit erfüllt werden. Weiterhin ist vorgeschrieben, dass die „Finanzvorfälle, die diesen Bereichen zugeordnet werden können, (...) nicht in dieser PG zentral nachgewiesen werden [dürfen], sondern (...) den betroffenen PG zuzuordnen [sind].“

Somit lassen sich Klimaschutzausgaben der Kommunen auf Seiten der Ausgaben nicht abgrenzen, sondern sind impliziter und nicht differenzierbarer Teil der allgemeinen kommunalen Aufgabenerfüllung. Dies erschwert die Identifikation der entsprechenden Bedarfe. Jedoch besteht dennoch eine Chance, diese abzugrenzen, wenn auf der Seite der Bedarfsindikatoren gut konzipierte Kennwerte gegeben sind: Letztere müssen – sei es einzeln, als Dummies oder mittels Interaktionstermen mit anderen Bedarfsfaktoren – durch die Signifikanz der Terme strukturelle Unterschiede in der Aufgabenerfüllung der Kommunen aufdecken, die Klimaschutzbedingt auftreten.

Mit dem Ziel der Klimaneutralität in 2045 könnten z.B. die CO₂-Emissionen einer Kommune sowie deren absolute oder relative Minderung der letzten Jahre betrachtet werden. Bereits dieser theoretisch schlüssige Gedanke führt jedoch in der Praxis zu großen Herausforderungen einer Umsetzung: Im Kontext der Schlüsselzuweisungen können und sollen im hergebrachten Modell lediglich Bedarfe gemessen werden. Der Bedarf an zusätzlichen Mitteln für Klimaschutz kann jedoch nicht ermittelt werden – dazu müsste ebenso berücksichtigt werden, wie z.B. der Ist-Gebäudebestand jeder Kommune energetisch zu bewerten ist und auf dieser Basis, wie der Bedarf für CO₂-mindernde Maßnahmen bewertet wird. Es gibt keine Größe, die analog zu Einwohnern, Beschäftigten oder Beschulten bemisst, wie viele „Einheiten CO₂-Minderung“ eine Kommune versorgen müsste. Hier fehlt ein entsprechender Benchmark. Ein solcher könnte zwar anhand eines individuellen CO₂-Mindestminderungspfades zur Klimaneutralität in 2045 bemessen werden. Jedoch führt auch ein solcher, an anderen Stellen als den Schlüsselzuweisungen durchaus nutzbarer Maßstab, innerhalb der Schlüsselzuweisungen nicht weiter. Diese eignen sich mit ihrem zur Aufgabenerfüllung des kommunalen Finanzausgleichs notwendigen und richtigen Fokus auf die messbaren Bedarfe nicht, um parallel anhand von Abweichungen eines CO₂-Pfades zu belohnen oder abzustrafen, um entsprechende Anreize für Klimaschutzaktivitäten zu messen.

Was originär in den Bereich der bedarfsfokussierten Schlüsselzuweisungen gehört, sind hingegen strukturelle Unterschiede zwischen den Städten und Gemeinden im Rahmen ihrer Klimaanpassungsaktivitäten. Hier können sich perspektivisch, wenn auch nicht zum aktuellen Zeitpunkt, Strukturunterschiede zwischen den Kommunen auch in den regressionsbasierten Schlüsselzuweisungen zeigen. Überprüft werden können solche Differenzierungen in den Aufwendungen der Aufgabenerfüllung z.B. durch Dummies für Hochwasserrisikogebiete, Hitzerrisikokommunen und weitere. Hier empfiehlt es sich, im Zeitverlauf regelmäßig zu überprüfen, ob entsprechende Unterschiede in der Betroffenheit durch den Klimawandel zwi-

schen den Kommunen zu signifikanten Divergenzen in den Aufwendungen der Aufgaben führen. In diesem Fall müssen diese „klassisch“ – ebenso wie Unterschiede in der Anzahl der Beschulten oder Bedarfsgemeinschaften – auch in den Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden. Im Fokus steht hier die Frage, ob manche Kommunen höhere oder niedrigere Kosten der Leistungserbringung durch unterschiedliche Bedarfe in der Klimaanpassung, die sie nicht beeinflussen können, haben, z.B. durch ihre geographische und topologische Lage und eine höhere Wahrscheinlichkeit von Fluten, was höhere Kosten in der Bewirtschaftung bestimmter Flächen bedingt, oder einer höheren Wahrscheinlichkeit für Hitzeereignisse. Dies ist zum aktuellen Zeitpunkt jedoch noch nicht möglich, da entsprechende Daten noch nicht oder noch nicht lange genug und ausreichend vorliegen. Nichtsdestotrotz sind eingesparte Tonnen CO₂

- i) messbar, wenngleich eine adäquate Abgrenzung gewählt werden und sichergestellt werden muss, dass überall vergleichbare Daten einfließen und
- ii) genau der Zielindikator verfügbar ist, dessen Pfad beobachtet und angepasst werden muss, um Klimaneutralität zu erreichen.

Innerhalb der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, die auf empirischen Daten beruhen und eine eindeutige und signifikante Verknüpfung zwischen Aufwendungen und Einflussfaktoren nachweisen müssen, wären eingesparten CO₂-Emissionen jedoch nur schwer anwendbar. (vgl. dazu unten Kapitel E.2.3).

Im Rahmen des bis 2016 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)⁶² geförderten Vorhabens „Klimaschutz-Planer – Kommunaler Planungsassistent für Energie und Klimaschutz“ wurde eine einheitliche Berechnung kommunaler Treibhausgasemissionen entwickelt, die letztlich im BSKO-Ansatz mündete.⁶³ Bei diesem Ansatz einer „Bilanzierungs-Systematik Kommunal“ steht eine *einheitliche Methodik* der Bilanzierung von Treibhausgasemissionen im Fokus. Der BSKO-Standard gibt jedoch nicht vor, welche Datenquellen die Bilanzen haben bzw. wie diese Daten verarbeitet werden sollen. Daher ist die Vergleichbarkeit kaum sicher genug, um den hohen Anforderungen an Daten für den kommunalen Finanzausgleich zu entsprechen. Zudem bemisst BSKO die CO₂-Emissionen einer Kommune anhand eines endenergiebasierten Territorialprinzips. Somit werden alle Energieverbräuche innerhalb der Gemarkung auf einer Kommune erfasst. Diese Abgrenzung eignet sich somit inhaltlich nicht, um Kommunen bezüglich ihrer Klimaschutzaktivitäten zu vergleichen oder gar zu bewerten und finanzielle Unterstützung an die BSKO-Kennwerte zu knüpfen: Hier wird der „äußerste Ring“ des konzentrischen Einflusskreises der Kommunen (vgl. Abbildung 2) mit einbezogen. Gleichzeitig werden im Rahmen der BSKO-Bilanzierung

⁶² Aktuell: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV).

⁶³ Siehe zum genannten Ansatz etwa Gugel et al. (2000).

Teile der industriellen Treibhausgasemissionen, die Abfall- und Abwasserwirtschaft sowie die Landwirtschaft nicht einbezogen, obwohl hier mindestens bei der Abfall- und Abwasserwirtschaft kommunaler Einfluss besteht. Aus diesen Gründen eignet sich die Abgrenzung der Treibhausgasemissionen nach dem BSKO-Standard nicht, um einen Anknüpfungspunkt für Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich oder auf andere Art an die Kommunen in Abhängigkeit ihrer Treibhausgasbilanz zu bilden.

Jenseits der Treibhausgasemissionen werden mit Blick auf den Umweltschutz und somit partiell auch den Klimaschutz häufig Flächenindikatoren verwendet, um die Einflussnahme von Gebietskörperschaften auf Umwelt und Klima zu bemessen. Die gegebene Finanzierung der Kommunen honoriert durch ihre beiden wichtigen Standbeine Gewerbesteuer und Grundsteuer sowie auch über die Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer tendenziell das Ausweisen entsprechender Gebiete und somit den Flächenverbrauch. Es ist jedoch keineswegs gewiss, ob durch das Ausweisen neuer Gewerbe-, Wohn- oder Mischgebiete mehr Steueraufkommen erzielt wird. Studien weisen darauf hin, dass dies für ca. ein Drittel der Kommunen nicht der Fall ist, da die Infrastrukturfolgekosten höher als zusätzliche Steuereinnahmen sein können.⁶⁴

Ungeachtet dessen wird sowohl in Deutschland⁶⁵ als auch im internationalen Kontext⁶⁶ gelegentlich diskutiert, ob das Honorieren bestimmter Flächen im Finanzausgleich für den Erhalt der Natur und zur Abkehr vom Flächenverbrauch beitragen kann. In Anlehnung an derartige Überlegungen ist auch die Forstpauschale des aktuellen GFG 2024 (§ 16 GFG) teilweise begründet.

Die Flächennutzung stellt einen wichtigen Faktor beim Klima- und Umweltschutz dar, betrifft jedoch nur einen Teil des Klimaschutzes. Einen direkten Einfluss auf die Treibhausgasemissionen hat die Flächennutzung allenfalls in der Landwirtschaft. Dennoch stellt der Blick auf Flächen eine Chance dar, um das Binden von CO₂-Emissionen zu honorieren. Dies setzt jedoch voraus, dass differenzierte Flächendaten auf einzelgemeindlicher und nicht lediglich auf Kreisebene vorliegen, was nicht immer gegeben ist. Am Beispiel des Moorklimaschutzes wird unten in Kapitel E.1 dargestellt, wie eine Erweiterung derartiger Flächenmodelle im kommunalen Finanzausgleich aussehen könnte. Zwar liegen derzeit öffentlich zugänglich auch hier lediglich Daten auf Kreisebene vor; eine Vertiefung auf Gemeindeebene sollte jedoch – wenn das Modell per se interessant ist – angesichts der vergleichsweise wenigen nordrhein-westfälische Moorflächen gut zu bewerkstelligen sein.

⁶⁴ Siehe Gertz-Gutsche-Rümenapp (o.J.), Wie gut rechnen sich neue Baugebiete für den Gemeindehaushalt?; <https://ggr-planung.de/t-suf-rechnen-sich-wohn-und-gewerbegebiete>.

⁶⁵ Siehe hierzu Perner/Thöne (2005).

⁶⁶ Siehe etwa Ring et al. (2010), Droste et al. (2017) oder auch Busch et al. (2021).

Eine andere quantitative Frage an den Finanzausgleich werfen Opportunitätskosten auf. Im Finanzausgleichskontext kommt zuweilen die Forderung auf, Kommunen für unterlassene klimaschädliche Entscheidungen zu entschädigen. Die zugrundeliegende Theorie ist die ökonomische Opportunitätskostenanalyse. Entscheidet eine Kommune, bspw. eine Fläche nicht auszuweisen, so mindern sich hypothetisch zukünftige Einnahmen aus Grundsteuer sowie – je nach Art des ausgewiesenen Gebiets – aus Gewerbesteuer oder Einkommen- und Umsatzsteuer. Allerdings sind im gemeindlichen Einzelfall hypothetisch entgangene Einnahmen weder kausal nachweisbar, noch quantifizierbar. Daher können Opportunitätskosten nicht im Finanzausgleich berücksichtigt werden (vgl. auch Kapitel D.2). Jenseits der technischen und rechtlichen Möglichkeit wäre das zumeist ökonomisch nicht sinnvoll; ökologische Fehlanreize sind mit planerischen Flächenschutzinstrumenten in der Regel zielgerichteter und effizienter einzudämmen.

Die Probleme mit der Quantifizierbarkeit von finanziellen Klimaschutzbedarfen bestätigen sich auch, wenn man die konkrete Sicht auf den Finanzausgleich verlässt und die Fragestellung aus übergeordneter Perspektive betrachtet. In jüngerer Zeit werden in einigen Studien Versuche unternommen, Klimaschutzbedarfe als Teil von Investitionen in anderen Aufgabefeldern zu identifizieren, die zum Erreichen von Klimaneutralität notwendig sind. Die entsprechenden Schätzungen weichen jedoch aktuell noch sehr deutlich voneinander ab. Gerade die unterschiedlichen Versuche, derartige Quantifizierungen vorzulegen, illustrieren – bei allen Meriten, die solche Vorhaben aufweisen – auch deren Problematik.

So quantifiziert eine Studie⁶⁷ einen öffentlichen Finanzbedarf für Klimainvestitionen von 260 Milliarden Euro, um die Treibhausemissionen bis 2030 um 65 Prozent zu reduzieren. Dabei fallen 90 Milliarden dem Bund und 170 Milliarden den Kommunen zu. Insbesondere die Aufgaben ÖPNV, klimaneutraler sozialer Wohnungsbau und Fernwärmenetz machen die große Summe bei den Kommunen aus. In einer weiteren Untersuchung⁶⁸ werden öffentliche Klimaschutzinvestitionen von 129,9 Milliarden Euro und öffentliche Mehrinvestitionen von 57,2 Milliarden Euro für den Zeitraum 2020 bis 2030 berechnet; hierbei jedoch nicht zwischen Bund und Kommunen differenziert. Im Rahmen der Kommunalbefragung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) werden notwendige Gesamtinvestitionen von 138 Milliarden Euro im Sektor Verkehr, 297 Milliarden Euro im Sektor Energie und 50 Milliarden im Sektor Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und private Haushalte geschätzt, um bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen.⁶⁹

Die Schätzungen der genannten Studien unterscheiden sich auch vor allem aufgrund der Komplexität des Themas Klimaschutz erheblich. Während Klimaschutzberichte einzelner

⁶⁷ Siehe zu diesen Schätzwerten Krebs/Steitz (2021).

⁶⁸ Siehe hierzu Prognos (2022).

⁶⁹ Siehe für diese Berechnungen Brand et al. (2023).

Kommunen oftmals hunderte einzelner Maßnahmen auflisten, die sich von Kommune zu Kommune unterscheiden, fassen makroökonomische Studien all diese Maßnahmen aus dem Bereich Verkehr, Energie, Gebäude etc. zu einzelnen Maßnahmenclustern zusammen. Als Konsequenz unterscheiden sich die in der Schätzung aufgenommene Maßnahmen sowie auch die Abgrenzung dieser. Zudem können Maßnahmen anhand unterschiedlicher Indikatoren beschrieben werden, die wiederum abhängig von der Verfügbarkeit der entsprechenden Daten sind. Insbesondere die Aufteilung der Investitionen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund/Länder/Kommunen) ist methodisch herausfordernd und nicht immer trennscharf.⁷⁰ Zudem basieren die Schätzungen naturgemäß auf einer Vielzahl von Annahmen. So wird betont, dass Aufteilungen zwischen privaten und öffentlichen Trägern „in Teilen auf einer unzureichenden Datenlage und entsprechenden vereinfachenden Annahmen“ beruhen und die berechneten Investitionsvolumina daher „als (grobe) Orientierungsgrößen zu verstehen“ sind.⁷¹ Eine absolute Interpretation oder gar ein Heranziehen der berechneten Größen als Indikatoren für eine finanzpolitische Verteilung ist daher nicht möglich. Sie können aktuell lediglich als Anhaltspunkte für die relativen Belastungen zwischen Gebietskörperschaften oder anderen Gruppen dienen. Gleichwohl ist zu betonen, dass in diesem Forschungsfeld mit hoher Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren stetig validere Schätzungen möglich sein werden, so dass in Zukunft eine Abgrenzung von Klimaschutzinvestitionen möglich sein könnte.

In einem ersten vielversprechenden Ansatz wurde ein synthetischer, multidimensionaler grüner Indikator entwickelt und angewendet,⁷² der verschiedene Umweltvariablen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, dem Schutz der natürlichen Landschaft, dem Energieverbrauch, der Abfallwirtschaft und der Luftqualität berücksichtigt und somit sehr breit aufgestellt ist.

Zusammenfassend ist für diese Perspektive festzuhalten, dass die aktuell möglichen, groben Orientierungsgrößen mitunter eine Hilfestellung für die allgemeine politische Debatte bieten können. Für konkrete, im kommunalen Kontext verlässliche Quantifizierungen reicht das aber (noch) nicht.

⁷⁰ Siehe hierzu Prognos (2022). Dies gilt bei einigen Aspekten im Klimaschutz auch für die Zuordnung zum privaten oder zum öffentlichen Bereich. So unterlassen Krebs & Steitz (2021) bspw. u.a. eine Schätzung der Investitionskosten in Übertragungs- und Verteilernetze im Sektor Energiewirtschaft, da eine Zuordnung zur öffentlichen oder privaten Hand aufgrund regulatorischer Kriterien nicht möglich war. Dies beeinflusst naturgemäß die Schätzung der kommunalen Investitionsbedarfe.

⁷¹ Siehe hierzu Prognos (2022).

⁷² Siehe hierzu Lopez-Laborda et. al (2023).

D.4. Zwischenfazit – Vier stilisierte Fakten zum Klimaschutz im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Die erste zentrale Frage der vorliegenden Untersuchung zu der möglichen Rolle eines Klimaansatzes im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens ist, wie die bisherigen Überlegungen deutlich machen, zwar naheliegend zu stellen, zugleich jedoch schwer zu beantworten. Bevor im kommenden Kapitel E die sich damit abzeichnenden Optionen skizziert werden, wie der Klimaschutz und die Klimaanpassung dennoch perspektivisch eine Rolle im Gemeindefinanzierungsgesetz spielen können, soll die Befundlage in Form von vier kurzen Feststellungen und den daraus gezogenen Folgerungen – zusammen: vier stilisierten Fakten – zusammengeführt werden.

1. Kommunaler Klimaschutz kostet auch netto

- Kommunaler Klimaschutz wird eine wichtige Rolle auf dem Weg zur Klimaneutralität 2045 spielen.
- NRW-Kommunen sind heute schon vielfältig im Klimaschutz aktiv. Diese Aktivitäten werden – auch gemäß kommunaler Selbsteinschätzung – zur Erreichung der Klimaziele noch weiter steigen.
- Nutzbare Klimaschutzinstrumente der Kommunen liegen größtenteils auf der Ausgabenseite – teils bei den Investitionsausgaben, teils in den laufenden Aufwänden.
- Investive Klimaschutzmaßnahmen sind nur zum Teil direkt rentierbar. Gesellschaftlich oder auch einzelgemeindlich wichtige Umwegsrenditen des Klimaschutzes kommen bestenfalls zum kleinen Teil wieder im Haushalt der jeweiligen Kommunen an.
- Das heißt: Kommunaler Klimaschutz verursacht zusätzlichen finanziellen Aufwand, dem für die umsetzenden Kommunen keine analogen Einsparungen an anderer Stelle gegenüberstehen.

2. Fiktiv horizontale Betrachtung

- Diese Untersuchung ist auf die horizontale Betrachtung der Klimaschutzfragen des kommunalen Finanzausgleichs beschränkt.
- Diese Beschränkung ist insofern naheliegend, als eine Erweiterung auf die vertikalen Dimensionen der Finanzierung des Klimaschutzes gegenüber dem Land (sowie Bund und ggf. EU) eine Symmetrieabwägung mit den analogen Klimaschutzlasten auf der/n höheren Ebene(n) erforderlich machen würde. Das kann und soll dieser Forschungsauftrag nicht leisten. *Eine vertikale Betrachtung käme zudem aktuell zu keinen belastbaren quantitativen Befunden.*
- Die horizontale Betrachtung impliziert aber *keine* Vermutung, dass kommunaler Klimaschutz rein horizontal finanzierbar wäre.
- Die weitere Betrachtung des Klimaschutzes im kommunalen Finanzausgleich ist damit insofern „fiktiv horizontal“, als keine Aussage gemacht wird, wo benötigte zusätzliche Mittel herkommen können bzw. sollen.

- Der zusätzliche kommunale Klimaschutz muss naturgemäß aus Mehreinnahmen und/oder Einsparungen finanziert werden, die originär beim Bund und/oder dem Land und/oder der kommunalen Familie generiert und ggf. zweckgemäß weitergeleitet werden. Eine Finanzierung allein zulasten des GFG wäre allokativ wenig effizient.

3. „Klimaschutz-KFA-Dilemma“: Klimaschutz in KFA-relevanten Daten problematisch

- Klimaschutz ist heterogen und querschnittsartig verteilt, bedarfs- und kostenseitig schwer zu fassen und hat keine „Historie“.
- *Fachliche Querschnittaufgabe*: Die Klimaschutzmaßnahmen der Kommunen verteilen sich über viele ihrer Tätigkeitsfelder (Produktgruppen), werden z.T. als interne Vorleistungen von oder integriert mit anderen kommunalen Maßnahmen erbracht.
- Dadurch sind viele Klimaschutzaktivitäten faktisch Teil von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, auch wenn Klimaschutz „per se“ eine freiwillige Aufgabe ist.
- Zudem ist Klimaschutz sehr heterogen; fachlich/technisch sehr unterschiedliche Maßnahmen können Treibhausgasemissionen direkt oder indirekt senken.
- *Finanzielle Querschnittaufgabe*: Entsprechend sind auch die Aufwendungen, die konkret dem Klimaschutz zuzuordnen sind, nur selten getrennt zu erfassen. Die meisten sind verbunden mit anderen Aufgaben; integrierter Klimaschutz ist nicht separat ausweisbar.
- Einige „reine“ Klima-Aufwendungen sind zwar in einzelnen Haushalten auffindbar (z.B. Klimaschutzkonzepte, Klimamanager/innen). Aber das ist kein repräsentatives „Pars pro toto“. Statistisch werden diese Ausgaben mehrheitlich nicht separat abgebildet.
- Zudem sind Klimaaufwendungen vergleichsweise neu und werden in Zukunft wachsen. Belastbare KFA-Indikatoren dagegen stammen aus empirischen Vergangenheitsdaten.
- Kurzum: Verlässliche einzelgemeindliche Mengenindikatoren und Finanzdaten für den Klimaschutz fehlen (ohne sehr aufwendige, nicht durchgeführte empirische Erhebung).
- Immerhin gibt es für den kommunalen Klimaschutz – hier ohne Klimawandelanpassung – einen im Prinzip sehr guten Wirkungsmaßstab (Impact-Indikator), die eingesparten Tonnen CO₂-Äquivalent.

4. Klimaschutz nur innovativ mit dem GFG verbindbar

- Klimaschutz lässt sich nicht angemessen in die etablierte und für andere Aufgaben durchaus bewährte GFG-Systematik einpassen. Stattdessen erscheint ein innovativer Klimawirkungsansatz möglich.
- Stärke des KFA in NRW: Unabhängige empirisch-ökonomische Überprüfbarkeit des Schlüsselzuweisungssystems. Dies ist ein wichtiges Element auch für die verfassungsgerichtliche Würdigung des GFG und so für den kommunalen Rechtsschutz.
- Voraussetzung dafür ist jedoch: Verlässlich gemessene, einzelgemeindliche Mengenindikatoren für zentrale kommunale Aufgaben und Bedarfe; die zugleich empirisch gut

in der Vergangenheit kommunalen Handelns abgebildet sind (Einwohner, Flächen, Beschäftigte, Beschulte etc.).

- Diese Voraussetzung erfüllen Klimaschutz und -anpassung nicht. Es sind wachsende Zukunftsaufgaben, die sich mit derartigen Daten nicht abbilden lassen.
- Diese technische und zeitliche Eigenschaft sollte aber nicht zwingend zum Ausschluss des Klimaschutzes aus dem zentralen Finanzinstrument der NRW-Kommunen führen.
- Rechtliche Innovation: Der hohe Wert des Gutes Klimaschutz (KlimaschutzG NRW; Klimaurteil BVerG) und der hohe „Preis des Nicht-Handelns“ rechtfertigen gleichwohl eine Berücksichtigung des Klimaschutzes in *prinzipiell* allen relevanten GFG-Stufen.
- Fiskalische Innovation: Statt mit plausiblen Mengenindikatoren kommunaler Bedarfe kann für den KFA eine ergebnisorientierte Klimaschutz-Finanzierung entwickelt werden, die auf zugerechneten Einsparungen von Tonnen CO₂-Äquivalenten beruht.

E. Optionen zur Integration von Klimaschutzaspekten in das nordrhein-westfälische Gemeindefinanzierungsgesetz

Wie deutlich wurde, ist die Frage der Integration von Klimaschutzaspekten in den kommunalen Finanzausgleich mit zwei konträren Sachverhalten konfrontiert: Auf der einen Seite steht die Beobachtung, dass Klimaschutz und Klimaanpassung für die nordrhein-westfälischen Kommunen bereits heute wichtige Themen sind, denen sie sich in vielfältiger Weise widmen. Hinzu kommt die Feststellung, dass zur Erreichung der (gesetzlich verankerten) Klimaneutralität bis 2045 auch die Kommunen ihre Anstrengungen noch deutlich verstärken müssen. Dies entspricht laut Befragung auch dem mehrheitlichen Selbstverständnis der Kommunen. Kurzum: Im kommunalen Klimaschutz gibt es – auch finanziell – viel zu tun. Und es wird noch zunehmen.

Andererseits ist festzustellen, dass Ansatzpunkte für diese wachsenden Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich nur schwer zu verankern wären. Der Finanzausgleich stellt zwar im Vergleich zu den Einnahmen aus Steuern und Abgaben sowie Umlagen nicht die größte Finanzierungsquelle der nordrhein-westfälischen Kommunen dar, Die Regeln des Gemeindefinanzierungsgesetzes entscheiden jedoch bei der großen Mehrheit der nicht abundanten Städte und Gemeinden darüber, ob legitime und tatsächliche Finanzbedarfe der Kommunen strukturell angemessen finanziert werden können. Wie geschildert, stehen dem die Datenlage und der Charakter des Klimaschutzes als heterogene, wachsende Querschnittsaufgabe entgegen.

Zusammengefasst und zugespitzt hieße die Schlussfolgerung aus dieser polaren Betrachtung der zwei Seiten, dass das unstrittig große Zukunftsthema kommunaler Klimaschutz in einem ausschlaggebenden Instrument der Kommunalfinanzierung, dem GFG NRW, keinen Raum finden kann. Nicht, weil der Klimaschutz nicht wichtig oder gewichtig genug wäre. Sondern weil diese für die Gegenwart empirische und für die Zukunft prognostisch-politische Frage nicht zur etablierten Systematik des kommunalen Finanzausgleichs passt.

Diese Antwort ist in jeder Hinsicht unbefriedigend – mit Blick auf die verpflichtende Klimaneutralität, mit Blick auf Handlungsfähigkeit (und -willen) des Landes und der kommunalen Akteure wie auch aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Allerdings überdeckt die Zuspitzung auch die Gestaltungsräume, die durch neue und – für Finanzausgleiche – auch innovative Modelle erschließbar werden können.

Diese Gestaltungsräume werden im Folgenden näher beleuchtet. Dabei wird deutlich werden, dass die Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens, so dringlich sich die Frage auch stellen mag, nicht mit schnellen, „schlüsselfertigen“ Lösungen adressiert werden kann. Die folgenden Kapitel E.1 bis E.3 skizzieren drei sehr unterschiedliche Wege, den kommunalen Klimaschutz im oder am Finanz-

ausgleich zu verankern. Am Beispiel des Moorschutzes wird zunächst die Internalisierung positiver Externalitäten als „klassische“ Aufgabe eines Finanzausgleichs betrachtet. In Reaktion auf die Einsicht, dass das Gros kommunaler Klimaschutzaktivitäten nicht in das hergebrachten Finanzausgleichsinstrumentarium passt, wird zudem ein innovativer, noch weiterzuentwickelnder Klimawirkungsansatz entworfen. Abschließend diskutiert ein Exkurs eine „duale Klimaschutzpolitischen Erweiterung“ des kommunalen Finanzausgleichs, die ein Zuweisungselement mit einem Umlageelement verbindet.

In diesem Kontext sei jedoch noch kurz ein potenziell wichtiger Zweig kommunaler Klimaschutzaktivitäten erwähnt, der im Weiteren keine gesonderte Erwähnung mehr findet, da er nicht in den Wirkungsbereich des Finanzausgleichs fällt. Dazu gehören Klimaschutzinvestitionen, die vor allem über die Energiekostensparnisse, die sie ermöglichen, im traditionellen Sinne „rentierlich“ sind. Sie verdienen also direkt und ohne volkswirtschaftliche Umwegrenditen ihre Abschreibungen. Derartige Investitionen sollten grundsätzlich über Kredite finanzierbar sein, ohne dass sie eines weiteren finanziellen Anstoßens von außen bedürfen. Wo dies der Fall ist, können diese Investitionen in einer Finanzausgleichsstudie ausgeschlossen werden.

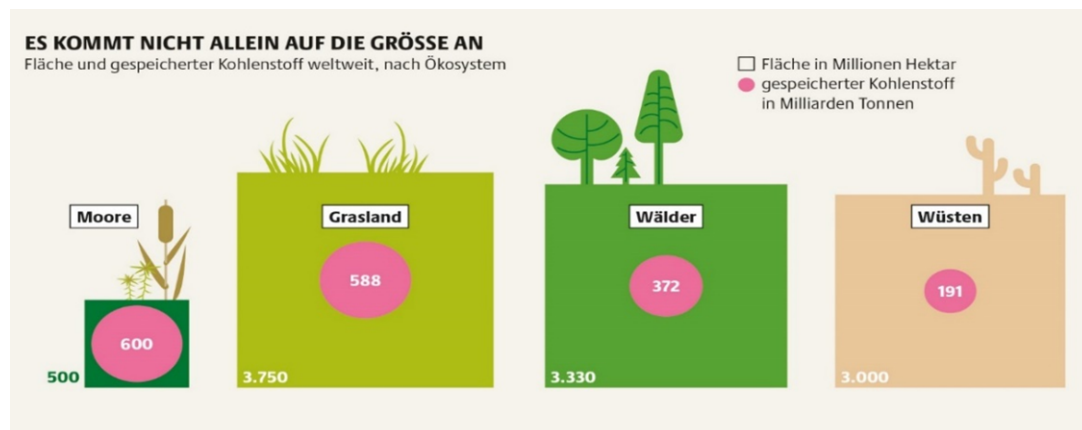
E.1. Internalisierung positiver Externalitäten: Beispiel Moorschutz

Die konkrete Integration von Klimaschutzaspekten in den kommunalen Finanzausgleich ist, wie dargelegt, mit einer Reihe von Einschränkungen verbunden. So lassen sich deutlich weniger Maßnahmen in „konventioneller“ Art in den Ausgleichsmechanismus integrieren, als dies aus Sicht der klimapolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wünschenswert wäre. Diesbezüglich sei auf das Klimaurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021 sowie das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen verwiesen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine derartigen Optionen existieren. Zu den über einen Finanzausgleich ausgleichbaren (Klimaschutz-)Leistungen zählen auch positive Externalitäten, wie sie in den Kapiteln B.1 und D.2 oben näher erläutert werden. Als ein gutes Beispiel kann in diesem Kontext der Moorschutz genannt werden, dessen besondere Relevanz für das Klima aus der überdurchschnittlichen Bedeutung der Moore als CO₂-Senken resultiert.

Im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich werden heute schon mit der *Klima- und Forstpauschale* u.a. die positiven Externalitäten von (kommunalen) Wäldern in ihrer treibhausgasbindenden Funktion gewürdigt. Im Jahr 2024 sind zur „Unterstützung der Gemeinden bei der Wiederherstellung der kommunalen Waldinfrastruktur als Beitrag zum Klimaschutz (...)“ (§ 16 Abs. 1 GFG) werden im GFG 2024 zusammen Euro 10 Mio. verausgabt. Diese Mittel dienen „(z)ur Unterstützung der Gemeinden bei der Wiederherstellung der kommunalen Waldinfrastruktur, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung im Wald und bei der Beseitigung und Bekämpfung von Kalamitäten (...). Der Betrag wird als Pauschale jeweils zur Hälfte nach der Gesamtmenge des Schadhölzeinschlags und nach der Fläche des

Kommunalwaldes (...) festgelegt“ (§ 16 Abs. 7 GFG). Zumindest die auf die Waldfläche bezogene Hälfte lässt sich unmittelbar mit dem Klimaschutznutzen des Kommunalwaldes in Verbindung bringen. Auch die kalamitätsbezogene andere Hälfte dient mittelbar der klimapolitischen Funktionalität der betroffenen Waldflächen. Wie bei allen klimapolitisch wirksamen Maßnahmen sind auch hier positive räumliche Spillovers zu konstatieren, da der Nutzen dieser ursprünglich lokalen, naturgemäß räumlich fixierten Effekte von Wäldern mit einer globalen Wirkung auf die Prävalenz von Treibhausgasen in der Atmosphäre verbunden ist.

Abbildung 8: Kohlenstoffbindung in Mooren im Vergleich zu anderen Ökosystemen



Quelle: Gaudig/Tannenberger (2023) im HBS-Mooratlas; CC BY 4.0.

Die Leistungsfähigkeit von Mooren als Senken von Treibhausgasen ist im Vergleich zu Wäldern allerdings ungleich höher. Bei der – aktiven oder hinnehmenden – Trockenlegung von Mooren werden große Mengen von Kohlendioxid und Lachgas frei. Entwässerte Moorböden tragen erheblich zum Ausstoß von Treibhausgasen bei. Im Jahr 2020 entfielen circa 53 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente⁷³ – mehr als sieben Prozent der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen – auf trockengelegte Moorböden. Derzeit sind mehr als 90 Prozent der Moorböden in Deutschland entwässert.⁷⁴ Funktionsfähig erhaltene oder wiedervernässte Moore haben entsprechend einen großen Klimaschutzeffekt. Abbildung 8 gibt einen Überblick zur globalen Bindefähigkeit allein von Kohlenstoff von Mooren im Vergleich zu anderen Ökosystemen. Nimmt man diesen globalen, für europäische Nutz- und Mischwälder recht

⁷³ CO₂-Äquivalente, kurz auch CO₂e, ist eine Maßeinheit zur Vereinheitlichung der Klimawirkung unterschiedlicher Treibhausgase. Emissionen anderer Treibhausgase als Kohlendioxid (CO₂) werden zur besseren Vergleichbarkeit entsprechend ihrem globalen Erwärmungspotenzial in CO₂-Äquivalente umgerechnet.

⁷⁴ Vgl. Moorklimaschutz-Infoseiten der Deutschen Emissionshandelsstelle DeHSt: https://www.dehst.de/DE/Klimaschutzprojekte/Natuerlicher-Klimaschutz/Moore/moorklimaschutz_node.html.

positiven Vergleich als Maßstab, so wird deutlich, dass der Klima-Nutzen von Mooren im Vergleich zu Wäldern knapp das 11-Fache beträgt.⁷⁵

Wenn also kommunalen Wälder u.a. wegen ihres Klimanutzens im Finanzausgleich berücksichtigt werden, liegt die Aufnahme von Mooren in diesen oder einen anderen GFG-Mechanismus sehr nah. Dazu sind prinzipiell unterschiedliche Ansatzpunkte denkbar, die jeweils ihre eigenen Vor- und Nachteile mit sich bringen, wie Abbildung 9 überblicksartig entnommen werden kann.

Abbildung 9: Optionen zur Einbindung des Moorklimaschutzes in den KFA

| Option 1: Erweiterung der Forstpauschale | Option 2: Vertikale Kompensation | Option 3: Finanzzuweisung in dualer Erweiterung |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Klima- und Forstpauschale (§ 16 GFG); 2024: 10 Mio. Euro im Jahr • Hier Erweiterung ansetzen: Relative Faktoren zwischen Wald und Moor anhand CO₂-Speicherkapazität festlegen • Horizontal finanziert | <ul style="list-style-type: none"> • Kompensation anhand der CO₂-Speicherkapazität und (Prozentsatz der) CO₂-Kosten je Tonne • Vertikale Kompensation, da positive Externalitäten und Nutzen für die Gesamtheit | <ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutzbezogene Finanzzuweisung anhand CO₂-Speicherkapazität der Fläche • Relative Verteilung nach Speicher • Finanziert über Klima-Umlage |

Quelle: Eigene Darstellung.

Es stehen hier grundsätzlich zwei Arten der Honorierung des Nutzens von Mooren für den Klimaschutz zur Wahl, ein horizontaler und ein vertikaler Ansatz. Für beide Herangehensweisen gilt die in Kapitel D.5 formulierte Prämisse der „fiktiv horizontalen“ Betrachtung. Dies bedeutet, dass die Frage, ob und wie dieser Ansatz im vertikalen Verhältnis der föderalen Gebietskörperschaften zu finanzieren wäre, hier nicht betrachtet werden kann.

Der hier dargestellte Ansatz ist gegenwärtig noch nicht umsetzbar, da (öffentlich zugängliche) Daten zu den Moorflächen in Nordrhein-Westfalen nur auf Kreis- und nicht auf Gemeindeebene vorliegen. Des Weiteren ist bei der Datenerhebung zu differenzieren, ob und in welcher Weise Moore auf gemeindlichem Grund anders zu behandeln sind als solche Moorflächen, die anderen öffentlichen oder privaten Eigentümern zuzuordnen sind. In jedem Fall geht es um begrenzte Flächen. Nordrhein-Westfalen weist erheblich weniger aktuelle oder ehemalige Moorflächen aus als das norddeutsche Tiefland und Bayern. Gemäß den Angaben

⁷⁵ Faktor Moor: $600/500 = 1,2$; Faktor Wald $372/3330 = 0,11$. Das Mehrfache des Moores gegenüber Wald beträgt folglich: $1,2/0,11 = 10,80$.

des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) beläuft sich die aktuelle Fläche an Moorlebensräumen in Nordrhein-Westfalen auf etwa 2.100 Hektar. In regelmäßigen Abständen wird seitens des NRW-Umweltministeriums zum internationalen Tag der Feuchtbiotope, der stets am 2. Februar jedes Jahres stattfindet, das Ziel bekräftigt, den genannten Wert perspektivisch zu verdoppeln.

Der Umstand, dass in Nordrhein-Westfalen weniger große Potenziale für den Moorklimaschutz bestehen als in einigen anderen Ländern, impliziert nicht, dass der konkrete Schutz pro Flächeneinheit hier weniger bedeutsam wäre. Eine Berücksichtigung der Bestandsflächen und deren Zunahme im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich würde eine horizontale Verankerung nahelegen, bei der die Klima- und Forstpauschale genutzt und um (kommunale) Moorflächen erweitert wird. Im Vergleich zu Waldflächen wäre hier ein deutlich höherer Klimaschutzeffekt zu erwarten, bspw. in der Größenordnung eines Faktors von 11. Sollten zudem Pflege- und Erhaltungsaufwendungen Berücksichtigung finden, wäre eine Anpassung dieses Faktors auf Grundlage fachlicher Expertise erforderlich.

In Abbildung 9 wird für eine vertikale Verankerung des Moorschutzes ein alternativer Modus genannt, der die Finanzierung am Klimaschutzeffekt anknüpft. Dies erfolgt durch die Orientierung an einem CO₂-Preis bzw. an den externen Kosten von Treibhausgasemissionen. Aus ökonomischer Perspektive stellt die Orientierung an einem (einheitlichen) CO₂-Preis bzw. -Kostensatz eine wesentliche Wegmarke für effizienten Klimaschutz dar, da auf diese Weise eine bessere Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten verschiedener Maßnahmen ermöglicht wird. Die Höhe des zu wählenden Ansatzes ist damit allerdings für die Praxis noch nicht vollständig konkretisiert. In diesem Kontext käme zunächst der gesetzliche CO₂-Preis in Betracht, der auch für fossiles Erdgas und für Treibstoffe Anwendung findet. Im Jahr 2024 beläuft sich dieser auf 45 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalente, während bis 2026 ein Anstieg auf 60 Euro pro Tonne prognostiziert wird. Auch die Börsenpreise für CO₂-Emissionszertifikate weisen eine ähnliche Spannbreite auf. Im ersten Quartal 2024 lagen sie zwischen 55 und 80 Euro pro Tonne.

Auf der anderen Seite stehen Schätzungen zu den gesellschaftlichen Gesamtkosten von Umwelt- und Klimaschäden, wie sie vom Umweltbundesamt seit vielen Jahren als ökonomischer Maßstab für alle staatlichen Maßnahmen empfohlen werden. Gemäß der jüngsten Fassung der „Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten“ von 2020 liegen die globalen Kosten einer Tonne CO₂-Äquivalent bei 237 bis 809 Euro je Tonne. Der höhere zweite Wert entspricht einer Zeitpräferenzrate, die langfristige intergenerative Gerechtigkeit besser

abbilden kann.⁷⁶ In Abhängigkeit der gewählten Höhe des Tarifs besteht die Möglichkeit, neben der Honorierung des Moorflächenbestandes auch Anreize zu setzen, die (ungleich aufwendigere) Wiedervernässung von trockengelegten Mooren in Angriff zu nehmen.

Die Bemessungsgrundlage für eine derartige Bepreisung wäre die Menge an Treibhausgasen, die von einem Hektar trockengelegten Moorbodens pro Jahr emittiert wird. Diese Menge an Treibhausgasen kann durch funktionsfähige bzw. wiedervernässte Moore gebunden werden. Trockengelegte Moore emittieren etwa 2–5 Tonnen CO₂ pro Hektar und Jahr. Zusätzlich werden andere Treibhausgase wie Methan und Lachgas freigesetzt.⁷⁷

Grundsätzlich ist eine Orientierung am geschätzten Klimaschutz-Nutzen einer Maßnahme wie des Moorklimaschutzes nicht zwingend auf die vertikale Kompensation beschränkt, wie in Abbildung 9 skizziert. Auch im horizontalen Finanzausgleichs-Instrumentarium kann an eingesparten und vermiedenen Treibhausgasemissionen angeknüpft werden. Das ist die Herangehensweise des im nächsten Kapitel E.2 skizzierten *Klimawirkungsansatzes*.

E.2. Klimawirkungsansatz – Integration ergebnisorientierter Klimafinanzierung in den kommunalen Finanzausgleich

Die bisher betrachteten Optionen, lokalen Klimaschutz im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen, sind sehr punktuell (Moorschutz) oder eher auf den Ausschluss bestimmter Aktivitäten und Phänomene (rentierlicher Klimaschutz, Opportunitätskosten) beschränkt. Wenn zugleich ein nach üblichen Kriterien gestalteter Klimaansatz im Finanzausgleich nicht funktioniert, bliebe vor allem der Verweis auf die Option, stattdessen auf spezifische Förderprogramme zurückzugreifen, mit denen einzelne Typen von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen zielgerichtet gefördert werden können.

Im Folgenden wird argumentiert, dass der letztgenannte Weg über zahlreiche spezifische Förderprogramme zwar den Vorteil hätte, dem herkömmlichen und bewährten Vorgehen zu entsprechen. Es hätte aber den Nachteil, dass das herkömmliche Vorgehen – schon heute und noch mehr in der Zukunft – immer weniger praktikabel ist. Substantielle Änderungen sind, nach heutigem Befund, unumgänglich. Die Diskussion des hier als *Klimawirkungsansatz* bezeichneten Konzepts soll einen Ausweg aus dieser Konstellation weisen, die oben schon pointiert als „Klimaschutz-KFA-Dilemma“ gekennzeichnet worden ist. Dabei wird deutlich werden, dass man diesem Dilemma nur beikommen kann, wenn man auf beiden Seiten innovativ ist und Kompromisse macht. Es wird auch deutlich werden, dass *Innovativ sein* und *Kompromisse machen* in diesem Bereich streckenweise das Gleiche meint. Weder ist der

⁷⁶ Siehe hierzu Bünger/Matthey, 2020.

⁷⁷ Siehe hierzu neben Bünger/Matthey (2020) auch Joosten/Clarke (2002) ebenso wie Limpens et al. (2008).

kommunale Finanzausgleich angesichts seiner Stärken und Schwächen sakrosankt. Noch geht es bei der Frage nach dem Klimaschutz im Finanzausgleich darum, ob „der“ Klimaschutz gänzlich in den KFA passt, sondern mehr darum, *welcher* und *wie viel* Klimaschutz zum Finanzausgleich passt.

Entsprechend greift der Begriff des *Klimawirkungsansatzes* zwar den im Titel des Gutachtens zitierten Prüfauftrag auf. Er formuliert aber keinen herkömmlichen KFA-Haupt- oder Nebensatz für den Klimaschutz, sondern bestenfalls einen Ansatz neuen Typs. Auch ob dieser Ansatz letztlich *im* oder *neben* dem Finanzausgleich implementiert werden kann, wird näher betrachtet, kann aber – wie deutlich werden wird – innerhalb eines kurzen Gutachtens noch nicht abschließend beantwortet werden. Dazu bedarf es eines partizipativen politisch-administrativen Prozesses, in dem die Wissenschaft eine unterstützende Rolle spielt. Bis dahin spiegelt der Begriff des *Klimawirkungsansatzes* neben dem Prüfauftrag vor allem die und nur zusammen mit der Praxis zu beantwortende Erwartung wider, das große Zukunftsthema Klimaschutz auch mit dem zentralen Finanzierungsinstrument KFA zu adressieren.

E.2.1. Konventionelle Förderprogramme als generelle Alternative zunehmend problematisch

Theoretisch haben speziell zugeschnittene Förderprogramme für Klimaschutz und Klimaanpassung den großen Vorteil, dass mit hinreichend differenzierten Förderbedingungen und -sätzen die Vielfalt der kommunalen Klimaschutzaktivitäten und die Heterogenität ihrer Einsatzbedingungen vor Ort insofern gut aufgefangen werden können. Pointiert formuliert: Querschnittsaufgaben können anders gefördert werden als isolierter Klimaschutz; investive Maßnahmen können anders gefördert werden als laufende Maßnahmen; ländlicher Klimaschutz kann anders gefördert werden als urbane Maßnahmen; Maßnahmen des Klimaschutzes werden anders gefördert als Maßnahmen der Klimaanpassung. Derartige Differenzierungen können auch noch eine fachliche Ebene darunter angemessen erscheinen. So könnten zum Beispiel Maßnahmen zur Starkregenvorsorge als Teil der Klimaanpassung förderseitig anders geregelt werden als die ebenfalls der Klimaanpassung zugerechneten Maßnahmen zum Hitzeschutz.

Diese – mit Blick auf die Liste kommunalen Klimaschutzzfelder in Abbildung 5 noch deutliche erweiterbare – Aufzählung zeigt: Die angemessene Antwort auf ein komplexes Problem wäre in diesem Licht eine passend komplizierte Vielfalt von Förderprogrammen. Je nach Ausgestaltung können Förderprogramme darauf zugeschnitten werden, für die Förderobjekte und/oder die Beantragenden ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit zu realisieren. Spezifische Einzelprogramme – oder Rahmenprogramme mit ausdifferenzierten Förderobjekten und -bedingungen – haben aus Sicht des Fördergebenden auch den Vorteil, dass sie zeitlich begrenzt werden können, um Anreize zur schnellen Bewerbung um die angebotene Unterstützung zu schaffen. Zudem können spezifische Förderprogramme vergleichsweise leicht

angepasst und umgestaltet werden, wenn dies notwendig erscheint. Schließlich haben die Fördergebenden auch die Möglichkeit, über Verwendungsnachweise und konditionale Evaluierungen sehr genau nachzuhalten, ob und wie die Mittel verwendet worden sind.

Alle diese potenziellen Vorteile aus Sicht eines Fördergebers erhöhen jedoch für die Adressaten die Hürden, derartige Förderungen in Anspruch zu nehmen. Aus Sicht der Förderadressaten – in diesem Fall der Kommunen – bringen die genannten Eigenschaften spezifischer Förderprogramme großen Verwaltungsaufwand in Beantragung und Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen mit sich. In Zweifelsfällen schaffen sie die Notwendigkeit, die angestrebten Maßnahmen mit Blick auf die Förderbedingungen zu optimieren, nicht aber bezogen auf die örtlichen Gegebenheiten. Begrenzte Laufzeiten und das Risiko, dass Förderbedingungen substantiell weiterentwickelt werden, senken die Verlässlichkeit und Planbarkeit, was vor allem – aber nicht ausschließlich – den investiven Klimaschutz behindern kann. Schließlich drohen die sprichwörtlichen „goldene Zügel“, als welche spezifische Förderprogramme für Kommunen traditionell beschrieben werden, angesichts der Vielfalt notwendiger kommunaler Klimaschutzmaßnahmen zu einem „goldenen Netz“ zu werden, das kommunale Initiative und Eigenverantwortung ungewollt stärker hemmt als erleichtert.

Derartige nicht-monetäre Hemmnisse werden für viele Arten von Förderprogrammen seit längerem ausführlich diskutiert.⁷⁸ Konkret für Nordrhein-Westfalen hat die oben zitierte FiFo-Befragung kommunaler Finanzverantwortlicher „NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023“⁷⁹ gezeigt, dass die nicht-monetären Hemmnisse bei allgemeinen Investitionen gegenüber den (ebenfalls ausgeprägten) finanziellen Hemmnissen das etwas gewichtigere Problem darstellen. Konkret im Klimaschutz wird in derselben Befragung noch eine Dominanz der finanziellen Umsetzungshemmnisse berichtet; der Vorsprung zu den berichteten nicht-monetären Hemmnissen ist aber nicht groß.

Schon heute gelten nicht-monetäre Hemmnisse als eine der primären Ursachen, warum zahlreichen Förderprogramme des Bundes und der Länder – auch jenseits des Klimaschutzes – nur langsam und oft sehr unvollständig abgerufen werden. Derartige Schwierigkeiten nehmen mit heute schon wachsenden Personalengpässen in den öffentlichen Verwaltungen – insbesondere, doch nicht nur bei den Kommunen – merklich zu.⁸⁰ Mit dem fortschreitenden demografischen Wandel dürften diese Engpässe – sofern technische Neuerungen nicht schnelle Abhilfe schaffen – noch geraume Zeit weitergehen. Die Tatsache, dass der Gipfel der großen Pensionierungswelle bei Lehrerinnen und Lehrern schon seit 2015 überschritten ist,

⁷⁸ Siehe hierzu auch Scheller/Raffer (2023) mit weiteren Quellennachweisen.

⁷⁹ Siehe hierzu Thöne/Willeken (2023).

⁸⁰ Siehe zu diesem Befund etwa Brand/Salzgeber (2022). Die Tatsache, dass der Gipfel der großen Pensionierungswelle bei Lehrerinnen und Lehrern schon seit 2015 überschritten ist, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den öffentlichen Kernverwaltungen die Verrentung und Pensionierung weiterhin sehr hoch ist.

sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den öffentlichen Kernverwaltungen die Verrentung und Pensionierung weiterhin sehr hoch ist.

Abbildung 10 illustriert diese Entwicklung mit Blick auf die Beamtinnen und Beamten in Deutschland. Wie deutlich wird, haben die Schulen den großen Generationswechsel, der nach der großen Bildungsexpansion der 1970er und 1980er Jahre anstand, inzwischen bewältigt. Die Kernverwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden sind noch mitten drin. Da in diesen Verwaltungen zugleich die Altersgruppen oberhalb von heute circa 53 Jahren weit überdurchschnittlich vertreten sind,⁸¹ wird dieser Trend noch ungefähr zehn Jahre anhalten. Parallel dazu nimmt aber der Personal- und Fachkräftemangel demografisch weiter zu. Es ist nicht zu erwarten, dass die öffentlichen Verwaltungen im zunehmenden Wettbewerb um Nachwuchs und Fachkräfte durchweg die besten Karten haben. Das heißt, auf allen Ebenen werden die öffentlichen Verwaltungen anspruchsvolle Staatsleistungen mit absehbar weniger Personal erbringen müssen.

Abbildung 10: Wachsende Aufgaben bei sinkendem Personalstand – Pensionszugänge 2012-2022 in den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands

| Jahr | Bundesbeamte & -richter | Kommunaler Bereich | Länder ohne Schulen | Beamte insgesamt | Schuldienst Länder |
|------|-------------------------|--------------------|---------------------|------------------|--------------------|
| 2012 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2013 | 115 | 105 | 105 | 105 | 105 |
| 2014 | 125 | 115 | 115 | 115 | 115 |
| 2015 | 135 | 125 | 125 | 115 | 115 |
| 2016 | 130 | 130 | 130 | 110 | 110 |
| 2017 | 135 | 135 | 135 | 110 | 105 |
| 2018 | 140 | 140 | 140 | 110 | 100 |
| 2019 | 145 | 145 | 145 | 110 | 95 |
| 2020 | 150 | 150 | 150 | 105 | 90 |
| 2021 | 155 | 148 | 148 | 105 | 85 |
| 2022 | 162 | 146 | 146 | 103 | 65 |

Nicht separat dargestellt: Berufssoldaten, Bundeseisenbahnvermögen, Postnachfolgeunternehmen, Sozialversicherung.

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung, Daten destatis.

⁸¹ Vgl. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/oeffentlicher-dienst-alterstruktur.html>.

Für den kommunalen Klimaschutz und dessen wirksame Finanzierung und Umsetzung dürfte dieser allgemeine Trend im Zweifel noch bedeutsamer sein als für den Durchschnitt kommunaler Leistungen. Denn dem hohen Zusatzaufwand, den die Ausweitung der Finanzierung des Klimaschutzes mit einer Vielfalt von Förderprogrammen mit sich brächte, käme hier noch sein Charakter als überwiegend (und vielfach notwendigerweise) freiwillige Aufgabe hinzu. Denn – ähnlich wie in finanziellen Fragen – gilt auch für personelle Ressourcen, dass bei bestehenden und zunehmenden Engpässen die kurzfristig pflichtigen Aufgaben prioritär erfüllt werden müssen, während personalintensive Aktivitäten wie das komplexe Antrags- und Nachweismanagement bei einer Vielfalt einzelnen Klimaförderungen aufgeschoben werden oder – bei kurzen Programmlaufzeiten – von vornherein unterlassen werden.⁸²

Diese Erwägungen sprechen nicht dafür, dass zur verstärkten Finanzierung kommunaler Aktivitäten auf ein breites Spektrum zusätzlicher herkömmlicher Förderprogramme zurückgegriffen werden sollte. Wenngleich auf diese nicht gänzlich verzichtet werden kann und soll: Wenn im Folgenden die Leitplanken eines Klimawirkungsansatzes skizziert werden, geht es darum, ein möglichst einfaches und möglichst integratives Konzept zur Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes zu entwerfen, das den Bedarf an klassischen – neuen oder bestehenden – Förderungen weitgehend ersetzen könnte.

Doch dem Bestreben, ein gleichermaßen wirksames wie für alle Seiten – Land wie Kommunen – einfach zu handhabendes Finanzierungssystem zu entwerfen, werden nicht alle Arten kommunaler Klimaaktivitäten gleich anzupassen sein. Um das neue System nicht zu überfrachten und damit ungewollt zu verkomplizieren und um nicht zugleich Finanzierungslücken aufkommen zu lassen, erscheint es sinnvoll, von vornherein die Nutzung konventioneller Förderprogramme als Rückfalloption vorzusehen. Insbesondere solche Aktivitäten, deren Ziel keine direkte oder mittelbare Senkung von Treibhausgasemissionen ist, könnten mitunter über konventionelle – trotzdem möglichst einfach und niedrigschwellig gehaltene – Fördervorhaben mitfinanziert werden. Das dürfte nicht zuletzt für viele Maßnahmen zur Klimawandelanpassung zutreffen.

⁸² Die Art und Auswirkungen von aktuellen und erwarteten Personalengpässen auf die kommunalen Handlungsspielräume werden aktuell in der FiFo-Befragung der kommunalen Finanzverantwortlichen Nordrhein-Westfalens – „NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024“ – vertieft beleuchtet. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des vorliegenden Gutachtens läuft die Befragung noch; die Ergebnisse werden im Sommer 2024 vorgestellt.

E.2.2. Grundkonzept eines Klimawirkungsansatzes

Wie dargelegt, fehlen für die reguläre Integration des kommunalen Klimaschutzes in den Finanzausgleich zwei wichtige datenseitige Voraussetzungen: Auf einzelgemeindlicher Ebene fehlen verlässliche einzelgemeindliche Mengenindikatoren und Finanzdaten für den Klimaschutz. Auch wenn dieser Mangel mit sehr aufwendigen, bislang (und auch hier) nicht durchgeführten empirischen Erhebungen behoben werden könnte, wäre damit immer noch nicht die temporale Dimension des Problems behoben. Der kommunale Klimaschutz ist eine relativ junge Aufgabe, deren Umsetzung bis zum Erreichen der Klimaneutralität im Jahr 2045 noch wesentlich beschleunigt werden muss. Eine solche dynamische Entwicklung in Gegenwart und Zukunft können empirische Daten, für die Vergangenheit erhobene Daten, nicht oder allenfalls unzureichend abbilden.

Die Erfassung von Input- und Bedarfsfaktoren erweist sich mithin als sehr schwierig. Demgegenüber kann der kommunale Klimaschutz auf ein prinzipiell sehr gutes und einheitliches Wirkungsmaß zurückgreifen, die eingesparten bzw. vermiedenen Tonnen CO₂-Äquivalente. Die Komplexität und Vielschichtigkeit kommunaler Klimaschutzmaßnahmen ist offensichtlich. Dennoch hängt ihr Erfolg entscheidend davon ab, dass sie einen eigenen Beitrag zur Minderung der Treibhausgasemissionen (THG) leisten. Die nordrhein-westfälischen Kommunen werden bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität erreichen, wenn sie die ihnen direkt zurechenbaren Emissionen auf null reduzieren und bei den von ihnen beeinflussbaren Emissionen Dritter einen angemessenen Minderungsbeitrag leisten, der von den Kommunen wirksamer und effizienter als von anderen Akteuren bzw. föderalen Ebenen erbracht werden kann (vgl. Abbildung 2 oben).

In welcher Weise lässt sich eine Integration des kommunalen Klimaschutzes in den Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Ergebnisorientierung, d. h. der Treibhausgasorientierung, bewerkstelligen? Lässt sich die in Kapitel E.2.1 formulierte Anforderung, eine signifikante Verwaltungsvereinfachung für alle Ebenen und alle Phasen (Anmeldung, Finanzierung, Umsetzung, Kontrolle) zu ermöglichen, durch das Konzept erfüllen?

Ein Klimawirkungsansatz, der auf diesen beiden Prämissen aufbaut, wäre für den kommunalen Klimaschutz und auch für den kommunalen Finanzausgleich ein Novum, das neben Innovationen auch einige Zumutungen mit sich bringt. Diese Zumutungen bestehen nicht nur darin, herkömmliche Antrags- und Kontrollmechanismen zu überkommen und – gerade in der Anfangsphase – auch den sprichwörtlichen „Mut zur Lücke“ (allerdings *mit* rechtlicher Absicherung) zu zeigen. Eine *Zumutung* kann auch das *Zutrauen* sein, das kommunale Eigenverantwortung für den kommunalen Klimaschutz auch im Finanzierungsmechanismus anerkennt – und bei solchen Kommunen einfordert, die sich im Klimaschutz bislang nicht hervorgetan haben.

In der ergebnisorientierten Klimafinanzierung ist der Finanzbeitrag, den eine Maßnahme bzw. deren Durchführende erhält, von der Klimawirkung abhängig. Je mehr Treibhausgase

durch eine Maßnahme eingespart werden, desto höher ist der jeweilige Finanzierungsbeitrag. Bei Maßnahmen mit einer geringen Klimawirkung wird nur ein angemessen geringer Finanzierungsbeitrag gewährt. Die Finanzierung auf Grundlage der erwarteten Klimawirkungen in Form von Emissionsminderungen wirkt inhärent darauf hin, dass Maßnahmen mit einem guten Kosten-Wirkungsverhältnis in den Vordergrund rücken. Eine direkte Ausrichtung der Finanzierung auf die Zielgröße THG erzwingt eine wirkungsvolle und effiziente Mittelverwendung. Wenn mit begrenzten finanziellen Ressourcen bis zum Jahr 2045 in jeder Kommune die Klimaneutralität erreicht werden soll, ist dieser Effizienzfokus von entscheidender Bedeutung. Gleichzeitig würde eine generell ergebnisorientierte Finanzierung von der Notwendigkeit befreit, zahlreiche spezifische Förderungen für lauter spezifische Einzelmaßnahmen zu nutzen. In einem nur an den Klimaschutzwirkungen ausgerichteten Finanzierungsmodus, obliegt die Auswahl und Reihenfolge der Klimaschutzmaßnahmen faktisch – und ohne Verzerrung durch gerade verfügbare Einzelprogramme – allein den Kommunen. Diese praktizierte Subsidiarität gewährleistet den Kommunen eine große Freiheit und Eigenverantwortung in Bezug auf die Auswahl, das Timing und die Durchführung der Maßnahmen. Die Bündelung des Klimaschutzes in möglichst einem einzigen konzeptionellen Rahmen ermöglicht es, auf zahlreiche Einzelprogramme und deren jeweils eigenen Verwaltungsaufwände zu verzichten. Netto muss ein Klimawirkungsansatz auch administrativ zu merklichen Entlastungen der Kommunen führen, um wirksam sein zu können.

Um diese auf der konzeptionellen Ebene attraktiven Eigenschaften in ein gut handhabbares Konzept zur Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes umzusetzen, müssen eine Reihe von Fragen beantwortet werden. Ein System ergebnisorientierter Klimafinanzierung für Kommunen existiert bislang noch nicht. Vorbilder und vergleichbare Konzepte finden sich in der multilateralen Klimafinanzierung über den „Grüne Klimafonds“ (Green Climate Fund, GCF). Der Fonds wurde von den Vertragsparteien des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen (UNFCCC) eingerichtet. Innerhalb der Bundesregierung obliegt die Zuständigkeit für den GCF dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Auswärtigen Amt in gemeinsamer Verantwortung. Der Fonds stellt Zuschüsse, Kredite, Garantien und Eigenkapital für Programme bereit, die eine kohlenstoffarme Wirtschaftsentwicklung zum Ziel haben oder einen wesentlichen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Das zentrale ergebnisorientierte Instrument ist der Integrated Results Management Framework (IRMF), mittels dessen im GCF festgelegt wird, welche Investitionen und sonstigen Maßnahmen welche erwarteten Klimaergebnisse generieren werden.⁸³ Auch für die (europäische) Landwirtschaftspolitik wurden die konzeptionellen Mechanismen zur ergebnisorientierten Förderung des „Carbon Farmings“ bereits weit entwickelt.⁸⁴

⁸³ Siehe GCF – Green Climate Fund (2021).

⁸⁴ Siehe hierzu etwa COWI et al. (2021) ebenso wie McDonald et al. (2022).

Während diese Modelle neben Grundfragen auch bereits eine Reihe operationaler Aspekte behandeln, geht der wesentliche konzeptionelle Anstoß für den hier skizzierten Klimawirkungsansatz auf die kommunale Familie zurück. Eine Reihe von Impulsen aus der Sicht der Betroffenen aufgreifend, hat der Deutsche Städtetag (DST) im Jahr 2023 eine „Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen“ vorgestellt.⁸⁵ Das Konzept skizziert ein administrativ entlastendes und verlässliches Finanzierungsmodell für wirksamen und effizienten kommunalen Klimaschutz. Auch wenn das DST-Konzept auf Zweckzuweisungen abzielt und nicht auf Finanzausgleiche, lassen sich eine Reihe von Anregungen auch für einen Klimawirkungsansatz im oder am Gemeindefinanzierungsgesetz ableiten und perspektivisch weiterentwickeln.

Die für einen Klimawirkungsansatz in Betracht zu ziehenden bzw. zu prüfenden Elemente des Konzepts des Deutschen Städtetages lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Gewährung der Klimafinanzierung soll weitestgehend pro Tonne eingesparter Treibhausgasemissionen erfolgen.
- Der Finanzierungsmechanismus ist möglichst maßnahmenoffen zu gestalten.
- Die Mittel pro Kommune sollen mehrjährig zur Verfügung stehen, um eine gute und berechenbare Planungsgrundlage zu bieten. Dazu muss ein mehrjährig planbares Budget formuliert werden, dessen Auszahlungen in Abhängigkeit von den gemeldeten THG-Reduktionen erfolgt. Das Volumen des grundsätzlich verfügbaren Budgets muss ex ante nach anderen Maßstäben festgelegt werden, z.B. nach Einwohnendenzahlen (s.u.).
- Die zu erwartenden Klimawirkungen von Maßnahmen sollen auf Grundlage wissenschaftlich validierter Standards anerkannt werden. Diese Standards müssen insofern einen Mittelweg vorgeben, als viel vereinfachende Pauschalierung von Klimaschutzwirkungen für die niedrighschwelligen Maßnahmen und deren schnelle Umsetzung wichtig wird. Zugleich sollten derartige Standards zwar vereinfachen, aber nicht verfälschen. Wissenschaftliche Ex ante-Evaluierungen und Vorab-Zertifizierungen sollten im Idealfall wegen gehaltvoller Standards unnötig sein.
- Ein integriertes, transparentes und öffentliches Klimaberichtswesen ersetzt eine Vielzahl von detaillierten und spezifischen Anträgen und Verwendungsnachweisen. So lässt sich eine Verbindung zwischen Verwaltungsvereinfachung und größerer Sichtbarkeit sowie öffentlicher Rechenschaftspflicht herstellen. Wenn zahlreiche, administrativ überlastende Detail-Nachweispflichten entfallen und durch ein zusammenfassendes, straff standardisiertes und digitales Berichtswesen ersetzt werden, ist zugleich Anlass, diesen durch

⁸⁵ Siehe Deutscher Städtetag (2023).

künstliche Intelligenz potenziell bestens auswertbaren Wissensfundus von vornherein auf diese digitalen Methoden der Gegenwart auszurichten.

- Das System soll partizipativ entwickelt und schrittweise eingeführt werden, um Übergangsphasen und -lösungen von vornherein zu akzeptieren und einen schnelleren Einstieg in diese Form der Klimafinanzierung zu ermöglichen.

An diversen Stellen ist das DST-Konzept nicht auf einen Finanzausgleich übertragbar, bspw. im Hinblick auf seine Priorisierung *nachträglicher* Auszahlungen sowie die Betonung von Maßnahmenzertifizierungen durch Dritte. Ungeachtet dessen bietet der Entwurf einen wichtigen Orientierungspunkt für eine Ausformulierung des Klimawirkungsansatzes, sei es in der begründeten Zustimmung, sei es in der Differenz.

In der sprichwörtlichen Nusschale dargestellt, charakterisiert sich die Idee des vertieft zu prüfenden Klimawirkungsansatzes folgendermaßen:

- Der Ansatz als Finanzierung, die vom (erwarteten) THG-Einsparungseffekt einer kommunalen Maßnahme ausgeht, braucht zwei *möglichst* einfache und verlässliche Elemente, einen Tarif und eine Bemessungsgrundlage.
- *Tarif*: Der Tarif wird als Euro-Betrag pro Tonne erwartete Emissionseinsparung CO₂-Äquivalent (CO₂e) formuliert. Der Tarif sollte für einen Zeitraum von mehreren Jahren im Voraus festgelegt sein, um eine gute Planungsgrundlage zu bieten. Dazu kann es hilfreich sein, im Voraus ein Tarifpfad zu fixieren. In Abschnitt E.1. sind als Ausgangspunkte mögliche exogene Tarife dargestellt, sie stammen aus der Wissenschaft (237 bis 809 Euro je Tonne) oder aus den anderen Klimaschutzinstrumenten (45 bis 80 Euro pro Tonne). Für den Einstieg in den Klimawirkungsansatz wäre eine pragmatische Ausrichtung an diesen letztgenannten, klimapolitisch etablierten Tarifen naheliegend. Im Zuge der konkreten Entwicklung oder Nutzung des Klimawirkungsansatzes wäre die Angemessenheit des Tarifes zu evaluieren, um ggf. verbliebene Anreizlücken zu schließen oder – umgekehrt – Einsparpotenziale zu realisieren. Bei geeigneter Formulierung lassen sich ein mittelfristig verlässlicher Tarif und eine ergebnisorientierte Revisionsklausel anreizgerecht miteinander verknüpfen.
- *Bemessungsgrundlage*: Die eingesparte Tonne CO₂e muss als Erwartungswert formuliert werden, entweder einmalig (bei kurzfristigen Aktionen) oder pro Jahr bei längerfristig wirksamen Aufwendungen (zumeist investive Maßnahmen). Ob bei Klimaschutzinvestitionen die CO₂e-Einsparungen über die ganze Lebensdauer (Abschreibungszeit) oder nur einen Teil davon gerechnet wird, sollte im Maßnahmenkatalog einheitlich festgelegt werden.
- *Maßnahmenkatalog*: Die dargestellte Vielfalt und Heterogenität des kommunalen Klimaschutzes muss in einem – schrittweise fortzuentwickelnden – Maßnahmenkatalog erfasst und abgebildet werden, wenn eine verlässliche und faire Klimafinanzierung in Anspruch

genommen werden soll. Dieser Katalog ordnet einer (wachsenden) Liste von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen pauschalierte Klimaschutzwirkungen zu, auf deren Grundlage die Mittel im Klimawirkungsansatz ausgezahlt werden können. Diese Pauschalwerte müssen im Einzelfall nicht stimmen; sie sollen auch im Einzelfall gar nicht überprüft werden. Für den globalen Klimaschutz und für die Klimaneutralität Nordrhein-Westfalens reicht es aus, wenn belastbarer Durchschnittswert festgelegt wird.⁸⁶ Nur mit Blick auf solche Durchschnittswerte muss der Maßnahmenkatalog auch evaluierbar sein; Einzelmaßnahmen vor Ort sollten nicht individuell geprüft werden.⁸⁷ (Entsprechend sollte auch die Zahl der Klimaschutzmaßnahmen, die im Sinne des o.g. DST-Ansatzes individuell *zertifiziert* werden, schrittweise auf ein Mindestmaß reduziert werden.)

- *Budget:* Um den Kommunen als Leitplanken ihrer Klimaschutzplanungen eine Orientierung zu bieten, kann es hilfreich sein, ein Budget pro Gemeinde festzulegen, das mit den ergebnisorientierten Maßnahmen maximal ausgeschöpft werden kann. Um die Planbarkeit von investiven Maßnahmen zu gewährleisten, sollte ein solches zumindest teilweise

⁸⁶ Ein KI-generiertes Beispiel (ChatGPT) soll das veranschaulichen: Welche Einsparung von CO₂-Emissionen entsteht durch einen Kilometer neu eingerichteten Fahrradweg? Komprimierte Antwort: „Wenn eine Person 1 km mit dem Fahrrad statt mit dem Auto fährt, spart das etwa 150 Gramm CO₂ ein. Diese Zahl basiert auf dem Durchschnittsverbrauch eines Autos von ca. 150 Gramm CO₂ pro km. Durchschnittliche Nutzung eines Fahrradwegs: Angenommen, ein neuer Fahrradweg wird von 500 Radfahrern pro Tag genutzt, die sonst mit dem Auto fahren würden, ergibt sich folgende Rechnung: 500 Radfahrer x 1 km x 150 Gramm CO₂ = 75.000 Gramm CO₂ pro Tag. Im Jahr: 75.000 Gramm CO₂ x 365 Tage = 27.375.000 Gramm CO₂ oder 27,375 Tonnen CO₂. *Ein Kilometer Fahrradweg kann im Durchschnitt etwa 27,375 Tonnen CO₂ pro Jahr einsparen, wenn er von 500 Personen täglich genutzt wird, die sonst mit dem Auto fahren würden.*“ Dieses Beispiel macht deutlich, was ein Maßnahmenkatalog leisten würde. Die kritischste Größe ist offensichtlich die Zahl der „Umsteiger“ vom Auto pro Tag. Die Umstiegsneigung in Abhängigkeit von Vorhandensein und Sicherheit von Fahrradwegen ist eine Information, die in der Fachforschung zu eruieren bzw. zu validieren wäre. In derartigen Fragen kann KI heute schon sehr helfen; es ist zu erwarten, dass hier in der unmittelbaren Zukunft noch erhebliche Qualitätssprünge erreicht werden. Es bleibt die Frage, ob alle Fahrradwege gleichbehandelt werden sollen. Hier könnten in der Ausarbeitung des Maßnahmenkatalogs die Argumente für eine Differenzierung nach ungefährem Auslastungsgrad überwiegen. Die „Versuchung“, hier mehr fachliche Einzelfallgerechtigkeit einzubringen, sollte in der Erstellung des Maßnahmenkatalogs immer durch dessen Vereinfachungs- und Pauschalierungszweck entgegengetreten werden. Hier gilt es einen Mittelweg zu formulieren, so dass einerseits Fahrradwege „im Nirgendwo“ unfinanziert bleiben, aber andererseits nie die Notwendigkeit aufkommt, Verkehrszählungen vor Ort durchzuführen.

⁸⁷ Gegen einen pauschalierenden, auf Erwartungswerten aufbauenden Maßnahmenkatalog kann entsprechend eingewandt werden, dass er unpräzise ist und im Einzelnen nicht auf seinen Erfolg vor Ort überprüft werden kann. Das trifft zu – hier gleicht der Klimawirkungsansatz den staatlichen Finanzierungen zum Beispiel in der Bildungsförderung oder in der Eingliederungshilfe. Auch dort müssen differenzierte und ergebnisorientierte Maßnahmen ergriffen werden, ohne dass die individuellen, zuweilen erst Jahrzehnte später belastbar erkennbaren Erfolge individuell überprüft werden.

oder auch zu Gänze aus übertragbaren Mitteln bestehen, die nicht am Ende des Haushaltsjahres verfallen. Um einen guten Kompromiss zwischen Berechenbarkeit für die planenden Kommunen und Berechenbarkeit für den finanzierenden Landeshaushalt bzw. die Finanzausgleichsmasse zu formulieren, liegt es nahe, hier ein rollierendes System zu entwickeln, das u.U. schrittweise kalibriert wird. Auch das pro Gemeinde anfangs anzusetzende Budget muss im Lauf der schrittweisen Entwicklung des Konzepts festgelegt und ggf. den Bedürfnissen angepasst werden. Wie angesichts der Heterogenität des kommunalen Klimaschutzes schon diskutiert worden ist, gibt es keinen statistisch verfügbaren Indikator, der sich für die *anfängliche* Bemessung dieser Budgets unmittelbar als idealer Maßstab aufdrängen würde. Die Datenlage dürfte sich hier in Zukunft verbessern — u.a. durch die kommunale Wärmeplanung oder auch durch „Big Data.“⁸⁸ Für den Einstieg liegt es aber nahe, mangels (vorerst) besseren Wissens, mit dem einfachsten Indikator zu beginnen, also erste Budgets nach der (unveredelten) Einwohnerzahl zu verteilen. Im Zweifel wird schon der Entwicklungsprozess des Klimawirkungsansatzes hier bessere Ausgangsgrößen identifizieren lassen – z.B. eine partielle Berücksichtigung von Gemeindeflächen. Andernfalls wäre dies eine Aufgabe für die erste Zwischenevaluierung auf Basis der gemachten Erfahrungen.

Ein solcher Klimawirkungsansatz wäre in vielen Aspekten fiskalföderales Neuland, wie bereits angedeutet. Die zur tauglichen und letztlich „schlüsselartigen“ Entwicklung erforderlichen Schritte können im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht geleistet werden. In diesem Zusammenhang besteht noch viel Gestaltungsraum für NRW-spezifische Innovationen, um zielgerichteten Klimaschutz, moderne fiskalische Wirkungsorientierung und entlastende Verwaltungsvereinfachung zu verbinden. Die beiden folgenden Unterabschnitte vermögen es nicht, diese Gestaltungsräume adäquat zu füllen. Sie beleuchten vielmehr schlaglichtartig die potenziellen Anknüpfungspunkte eines Klimawirkungsansatzes im oder am kommunalen Finanzausgleich und fassen die wesentlichen Herausforderungen des weiteren Weges zusammen (sofern dieser eingeschlagen werden sollte).

E.2.3. Potenzielle Anknüpfungspunkte am oder beim Finanzausgleich

Wie bereits dargestellt, passen der traditionelle kommunale Finanzausgleich und der Klimaschutz nicht wirklich gut zueinander. Das wurde hier als das „*Klimaschutz-KFA-Dilemma*“ beschrieben. Wenn hier gleichwohl von potenziellen Anknüpfungspunkten *am oder beim* Finanzausgleich gesprochen wird, ist damit also ein weiterentwickelter, strukturell erweiterter Finanzausgleich gemeint. Auch diese Frage ist, wie deutlich werden wird, nicht einfach zu

⁸⁸ Vgl. z.B. die Energiedaten für (nahezu) jedes Gebäude in Deutschland, die Infas360 (<https://www.infas360.de>) anbietet.

beantworten. Von daher könnte theoretisch schon an dieser Stelle empfohlen werden, den Finanzausgleich selbst vor diesem ungewissen Neuerungsimpuls zu bewahren und von vornherein den Klimawirkungsansatz als einen separaten, von GFG entkoppelten Prozess zu planen und im eignen Fachgesetz zu regeln. Tatsächlich sollte diese alternative Lösung nie ausgeschlossen werden. Dem Klima, pointiert formuliert, ist es letztlich egal, ob es *im* oder *neben* dem Finanzausgleich geschützt wird – Hauptsache, es wird wirksam geschützt.

Gleichwohl wird die Frage hier vom Finanzausgleich herkommend geprüft, mit der Priorität, den Klimawirkungsansatz im Gemeindefinanzierungsgesetz zu regeln. Das liegt nicht am Prüfungsauftrag und Titel des Gutachtens; hier wäre auch eine negative Antwort ein valides Ergebnis. Aber ein Finanzausgleichsgesetz ist dann am stärksten, wenn es der zentrale – im besten Fall neben dem Haushaltsgesetz sogar der einzige – Ort ist, an dem alle wichtigen Finanzfragen der Kommunen geregelt sind (Bullerjahn/Thöne, 2018). Diese aus Perspektive der finanzpolitischen Praxis formulierte Forderung bedeutet Priorisierung: Was im Finanzausgleich geregelt ist, ist vom Aufgabencharakter her gleichrangig geregelt. Die zentralen kommunalen Aufgaben – freiwillige wie pflichtige – werden aus eigenen Steuern und Gebühren sowie aus der Finanzausgleichsmasse finanziert. Eine Regelung der mit dem Klimawirkungsansatzes adressierten kommunalen Aufgaben *außerhalb* des Finanzausgleichs sollte, wie gesagt, nicht von vornherein ausgeschlossen werden – sie signalisiert aber eine andere, niedrigere Priorisierung des kommunalen Klimaschutzes sowie der Maßnahmen zur Klimawandelanpassung.

Als mögliche Anknüpfungspunkte für einen Klimawirkungsansatz kommen im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich im Prinzip drei Stellen in Frage: die Schlüsselzuweisungen (GFG-Ort: §§ 5-10), die fachbezogenen, laufenden Finanzierungen (GFG-Ort: §§ 17-18) und die investiven Finanzierungen (GFG-Ort: § 16). Diese Orte analoger Zuweisungstypen im GFG NRW sollen nicht implizieren, dass die entsprechenden Kanäle des Klimawirkungsansatzes den dort geregelten Zuweisungen gleichen würden. Der Klimawirkungsansatz wäre ein GFG-Element *sui generis*, dessen Kanäle normativ auch am anderen, eigenen Ort im Finanzausgleichsgesetz verankert werden könnten. Die Assoziation mit den drei bestehenden Zuweisungsarten erleichtert es aber, die prototypischen Eigenschaften der drei Kanäle besser zu beleuchten (vgl. Abbildung 11). Der zweite und dritte Kanal kann dabei im Prinzip auch mit einem separaten Fachgesetz geregelt werden; lediglich der an die Schlüsselzuweisungen angelehnte erste Kanal könnte nicht außerhalb des Finanzausgleichs ansetzen.

Abbildung 11: Drei Kanäle für den Klimawirkungsansatz

| (Angelehnt an) Schlüsselzuweisung | Finanzierung laufender Klimaschutzausgaben | Finanzierung investiver Klimaschutzausgaben |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Finanzkraftabhängig • Hohe Pauschalierung • Auszahlung als SZW zwingend unkonditioniert • Einbindung in Wirkungsorientierung über integrierten Klimabericht | <ul style="list-style-type: none"> • Finanzkraftunabhängig • Laufende Aufwendungen • Individuelles, übertragbares Budget, Abruf THG-orientiert • Klimabericht einziger Nachweis • ggf. pauschaler Anteil (anfangs) | <ul style="list-style-type: none"> • Finanzkraftunabhängig • Investive Aufwendungen • Individuelles, übertragbares Budget, Abruf THG-orientiert • Klimabericht einziger Nachweis • ggf. pauschaler Anteil (anfangs) |
| ggf. Verbindung über Annualisierung der Investitionen | | |

Eigene Darstellung.

Über den Klimawirkungsansatz können sowohl laufende als auch investive Maßnahmen finanziert werden, gleichermaßen Maßnahmen, die untrennbar mit Pflichtaufgaben verbunden sind und genuin freiwillige Maßnahmen. Dementsprechend lässt sich auch nicht a priori festlegen, welcher der Kanäle für die einzelnen Kommunen in ihrem jeweiligen Klimaschutzbedarf eine größere oder geringere Rolle spielen wird. Allein aus Klimaschutzgesichtspunkten wäre es daher naheliegend, einen Modus zu suchen, der es den einzelnen Städten und Gemeinden ermöglicht, die finanzielle Gewichtung der drei Kanäle endogen zu bestimmen. Der auf eine Kommune entfallende Anteil des Klimawirkungsansatzes würde sich dann erst durch die individuelle Maßnahmenwahl und die diesem Mix zugeschriebenen Treibhausgaswirkungen endogen auf die drei Kanäle verteilen.

Eine Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes auch über Schlüsselzuweisungen wäre insofern wünschenswert, als damit diese zunehmend wichtige Aufgabe auch finanzkraftabhängig im GFG honoriert würde. Dies entspräche am ehesten dem systematischen Kerngedanken des kommunalen Finanzausgleichs. Zugleich würde die Verzahnung des Klimaschutzes mit den letztlich über die Schlüsselzuweisungen abgesicherten Aufgaben deutlich honoriert.

Doch dieser aus Sicht des Klimaschutzes formulierte Anspruch brächte neben theoretischen Vorteilen auch deutliche praktische Nachteile mit sich. Wenn Klimaschutzmaßnahmen in Abhängigkeit von der Treibhausgas-Einsparung der ergriffenen bzw. beschlossenen Maßnahmen der einzelnen Kommunen finanziert werden würden, könnte das in den Schlüsselzuweisungen Probleme schaffen. Denn mit Gemeinde-individuell, durch eigenes Verhalten beeinflussten klimabezogenen Schlüsselzuweisungen, wäre in der Folge in keinem GFG mehr im Vorhinein prognostizierbar, wie hoch die Schlüsselmasse sein wird. Ein solcher endogener Unsicherheitsfaktor wäre nicht akzeptabel, weil die bessere Planbarkeit für den Klimaschutz

hier zu Lasten der Planbarkeit für *alle anderen* Aufgaben ginge, die aus den Schlüsselzuweisungen mitfinanziert werden.⁸⁹

Will man den Schlüsselzuweisungskanal des Klimawirkungsansatzes dennoch nicht von vornherein verwerfen, muss dieses Element der endogenen Unsicherheit neutralisiert werden. Denn alle Schlüsselzuweisungen werden integriert berechnet; ihre Determinanten müssen mithin im Voraus feststehen. Dies würde bedeuten, dass alle Klimazuweisungen über diesen Kanal unkonditioniert – unabhängig von ihrer erwarteten Klimawirkung – erfolgen müssten. Das besondere verhaltensabhängige Element des Klimawirkungsansatzes kann in Schlüsselzuweisungen also nicht zum Tragen kommen. Die Integration in den Klimawirkungsansatz würde hier vor allem – oder nur – über den zusammenfassenden Klimawirkungsbericht erfolgen. Das reduziert die systematische Attraktivität der Klimafinanzierung über diesen Kanal. Dennoch muss der Schlüsselzuweisungskanal nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen werden. Wenn eine (auch) finanzkraftabhängige Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes politisch als großer Vorteil gesehen wird, könnten systematische Kompromisse und technische Hilfestellungen zu ihrer Absicherung in der Gesamtschau mitunter vertretbar sein.

Einfacher und eindeutiger passt der Klimawirkungsansatz zu den beiden anderen Kanälen, die eine finanzkraftunabhängige Klimafinanzierung eröffnen.⁹⁰ Wie Abbildung 11 zeigt, ähneln sich die beiden Zuweisungskanäle in den meisten Eigenschaften ohnehin. Sie ähneln sich auch darin, dass ihrer Integration in den Finanzausgleich aus den oben skizzierten systematischen Gründen vorzuziehen wäre, aber keine notwendige Voraussetzung für ihre Realisierung darstellt.

Der auf den ersten Blick große Unterschied zwischen den beiden Kanälen, dass es sich bei dem einen um laufende Zwecke und bei dem anderen um investive Zwecke handelt, könnte im innovativen Instrument im Zweifelsfall sogar aufgelöst werden, indem die investiven Zuwendungen über ihre Abschreibungszeiträume annualisiert und dann in die laufenden Zwecke integriert werden. Neben der gewonnenen Einfachheit und Flexibilität könnten hier auch gleichwertige technische Lösungen, die sich nur im Finanzierungsmodell unterscheiden – Stichwort „Contracting versus Eigeninvestition“ – gleich behandelt werden. Aus dieser Perspektive ist es wahrscheinlich, dass ein weiterentwickelter Klimawirkungsansatz primär als

⁸⁹ Womit natürlich nicht gesagt ist, dass einzelne Kommunen heute für das GFG vorhersehen könnten, welche Schlüsselzuweisungen mittelfristig auf sie zukommen. Weil die Schlüsselmasse in Interesse der Kommunen immer komplett aufgebraucht wird, muss ein iterativ ausschöpfender Rechenprozess genutzt werden, der individuelle Vorsehbarkeit der Schlüsselzuweisungen für *einzelne* Städte und Gemeinden unterminiert. *Vorhersehbare* Schlüsselzuweisungen wären *niedrigere* Schlüsselzuweisungen.

⁹⁰ Wobei eine grobe, nicht in das Schlüsselzuweisungssystem integrierte Nutzung von mehreren Finanzkraftklassen z.B. bei den monetären Sätzen, mit denen Emissionsreduktionen pro Tonne honoriert werden, auch hier denkbar sind. Ökonomisch und technisch wäre dergleichen gestaltbar; etwaig aufkommende rechtliche Fragen wären genauer zu beleuchten.

Kombination aus laufenden sowie investiven Klimafinanzierungszuweisungen realisiert werden würde.

E.2.4. Zentrale Herausforderungen und Entwicklungsfragen

Das (bis zu) dreigliedrige Konzept des Klimawirkungsansatzes bietet eine neuartige Chance, den schwer greifbaren Klimaschutz in den kommunalen Finanzausgleich zu integrieren. Wie deutlich geworden ist, stellt sich der Klimawirkungsansatz hier allerdings nicht als ein leicht zu entwickelndes Konzept dar. Um am Ende ein möglichst einfaches und (dennoch) wirksames Finanzierungsmodell zu haben, müssen zu Beginn eine Reihe von Design- und Abwägungsfragen vertieft untersucht, bewertet und beantwortet werden. Die aus heutiger Sicht zentralen Aspekte sollen hier kurz stichwortartig angesprochen werden:

- *Qualifizierung*: Mit welchen Maßnahmen können welche THG-Minderungen erwartet werden? Hier wird abzuwägen sein, wie viel Standardisierung über Positivlisten und pauschale Zertifizierungen möglich ist, um die angestrebte Vereinfachung zu erreichen. Die angestrebte Regel des Klimawirkungsansatzes sollte hier „Abruf statt Antrag“ lauten.
- *Berichtswesen*: Ein standardisierter Klimabericht der einzelnen Kommune ersetzt alle Nachweispflichten. Bei der Ausgestaltung dieses (einheitlichen) Nachweisformats gilt es, einen Mittelweg zwischen notwendiger Wirkungskontrolle und Monitoring einerseits und bürokratischem „Overreporting“ andererseits zu finden. Dabei sollten bestehende Formate (z.B. Klimaschutzkonzepte, BSKO-Standards) so weit wie möglich einbezogen werden. Wie oben in die Skizzen zum Maßnahmenkatalog deutlich geworden ist, geht es hier in erster Linie darum, einfach zu statuieren, dass die geplanten Maßnahmen auch durchgeführt worden sind. Die Klimawirkungen ergeben sich im Wesentlichen aus dem Maßnahmenkatalog. Für das Berichtswesen und dessen Auswertung sollten von Anfang an die Potenziale von Künstlicher Intelligenz eingeplant werden, um Verwaltungsvereinfachung nicht nur durch den Ersatz heterogener und detaillierter Anträge und Verwendungsnachweise zu erreichen, sondern auch das vergleichsweise schlanke, neue Berichtswesen leicht zugänglich zu machen.
- *Integration anderer Klimaschutzförderungen*: Kommunen finanzieren Klimaschutz auch über weitere konventionelle Förderungen anderer Ressorts und anderer Ebenen (Bund, EU). Deren Einbeziehung in den Klimawirkungsansatz würde sich zur Vereinfachung anbieten. Demgegenüber wäre abzuwägen, welche systematischen Gründe gegen eine Einbeziehung sprechen.

Für die weitere Ausarbeitung eines Klimawirkungsansatzes in den vielen Feldern, die hier nur grob skizziert werden konnten, empfiehlt sich ein partizipatives Vorgehen, bei dem im Idealfall betroffene Praktiker:innen aus der kommunalen Familie und der Landesverwaltung zu-

sammen mit Prüforanen (z.B. GPA) den Auftrag zur konkretisierenden Entwicklung gemeinsam umsetzen. Wissenschaft kann hier unter Umständen assistieren. Von einer Weiterentwicklung primär über externe Gutachten, eine unabhängige Kommission o.ä. raten wir hingegen ab.

E.3. Exkurs: Mögliche Ergänzung Klimaschutzbezogener Zuweisungen durch eine komplementäre Finanzausgleichsumlage

Ein von den Zuweisungsarten unabhängiger Vorschlag, der in der früheren Diskussion um die Ökologisierung des Finanzausgleichs ebenfalls formuliert wurde, betrifft schließlich die Einführung einer umweltbezogenen (besser: flächenschutzpolitischen) Finanzausgleichsumlage auf der Aufbringungsseite des kommunalen Finanzausgleichs als Ergänzung zu einer (allein) finanzzuweisungsbezogenen Implementationsstrategie. Aus Sicht der Vertreter dieses Vorschlags soll dabei weniger die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Vordergrund stehen als demgegenüber die Verbesserung der Klimaschutzbezogenen Ausgleichsintensität.⁹¹ Letztere würde sich insofern erhöhen, wie die auf diese Weise generierten zusätzlichen Finanzmittel bezüglich deren Verwendung entweder für eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse zwecks Abgeltung kommunaler Klimaschutzleistungen im Rahmen des allgemeinen (Schlüssel-)Zuweisungssystems oder die landesseitige Finanzierung klimapolitischer Zweckzuweisungen zur Deckung kommunaler Kosten im Bereich von förderwürdigen Projekten zugunsten von Klimaschutz und Klimaanpassung eingesetzt werden könnten.

Im Unterschied zur üblichen Gestaltung einer solchen Umlage würde deren Bemessungsgrundlage jedoch nicht an die kommunale Finanzkraft anknüpfen. Gegenstand der Umlageerhebung müssten vielmehr solche Sachverhalte sein, die als Ausdruck eines klimaschädlichen Verhaltens einer Kommune zu bewerten sind. Inwieweit dabei die seinerzeitig für eine flächenschutzpolitische Umlage vorgeschlagenen Indikatoren (wie z.B. die Baulandausweisung einer Kommune im Außenbereich oder deren jeweilige Siedlungs- und Verkehrsfläche relativ zur Gesamtfläche) auch unter den Zielen von Klimaschutz und Klimaanpassung adäquat sind oder ob es hier grundsätzlich einer anderen Bemessungsgrundlage bedarf (wie etwa dem von einer Kommune selbst zu verantwortenden Ausstoß an THG-Emissionen), wäre noch zu prüfen. Die Logik einer solchen Umlageerhebung wäre aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch analog zu jener Rechtfertigung zu sehen, wie sie auch für die Erhebung

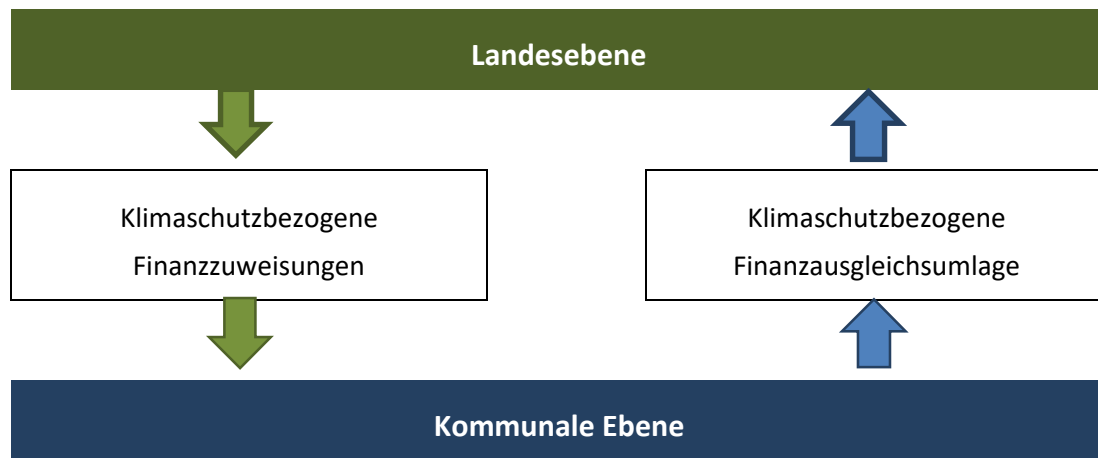
⁹¹ Siehe zu diesem Vorschlag ausführlich Krumm (2007).

von Klimaabgaben gegenüber privaten Haushalten und Unternehmen zwecks Internalisierung klimabezogener gesellschaftlicher (Grenz-)Kosten angeführt wird.⁹² Die von den Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs zu entrichtende Umlage käme also folglich der Besteuerung von klimaschädlichen Emissionen im privaten Sektor gleich, um für eine verursachungsgerechte Anlastung der Kosten des Klimawandels zu sorgen. Eine entsprechende Operationalisierung dieser Kosten auf kommunaler Ebene im Sinne des Verursacherprinzips dürfte allerdings erfassungstechnisch nicht einfach möglich sein, wie bereits die Ausführungen zur bestehenden Form einer regionalisierten Erfassung von Treibhausgas-Emissionen sowie zu den unterschiedlichen Dimensionen von deren Verursachung innerhalb einer Kommune in Kapitel C.1 verdeutlicht haben sollten.

Die Notwendigkeit einer solchermaßen ergänzenden Finanzausgleichsumlage wird somit vor allem darin gesehen, dass eine ausschließliche Förderung bzw. Abgeltung von kommunalen Klimaschutzleistungen mittels Zuweisungen ohne die gleichzeitige Sanktionierung eines klimabezogen unzureichenden oder sogar schädlichen Verhaltens einer Kommune keine ausreichende klimapolitische „Hebelwirkung“ entfalten würde (siehe für eine solche unter klimapolitischer Zielsetzung duale Reform des kommunalen Finanzausgleichs auch Abbildung 12). Mit Blick auf die grundlegenden Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs verbindet sich mit der Einführung einer solchen klimaschutzbezogenen Finanzausgleichsumlage somit die Zielsetzung einer entsprechenden Verstärkung der allokativen Lenkungsfunction in diesem Bereich.

⁹² Siehe zur Rolle von Abgaben im Rahmen der Umweltpolitik die entsprechenden Ausführungen in Endres/Rübbelke (2022) oder auch Feess/Seeliger (2021). Analog zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen müsste dies allerdings auch für die Erhebung von Abgaben auf notwendige, aber „unterlassene“ Klimaanpassungsmaßnahmen gelten.

Abbildung 12: Komplementäre Elemente einer „dualen Klimaschutzpolitischen Erweiterung“ des kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Krumm (2007).

Welche fiskalischen Wirkungen für eine einzelne Kommune aufgrund der mittels Umlageerhebung letztlich zweifachen Berücksichtigung der klimapolitischen Leistungen von Städten und Gemeinden einhergehen, kann nicht per se beantwortet werden. Vielmehr sind hier grundsätzlich drei unterschiedliche Szenarien in Abhängigkeit von den Gegebenheiten einer jeweiligen Kommune denkbar und zwar:

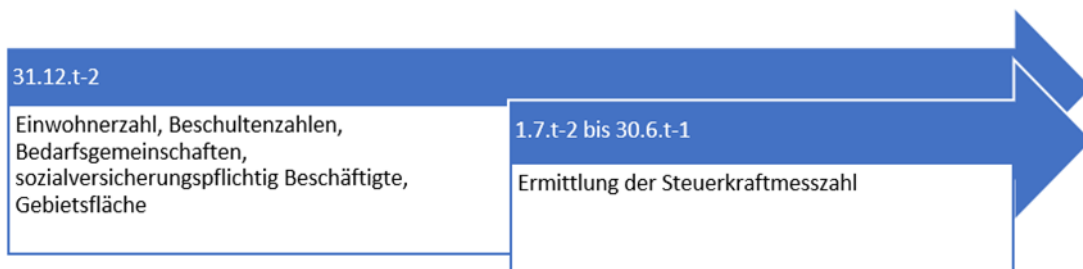
- (1) Wurden in der Vergangenheit (ausgabenintensive) klimapolitische Anstrengungen erfolgreich durchgeführt, die in die Gewährung von allgemeinen Schlüsselzuweisungen positiv einfließen, und sind weitere, durch Zweckzuweisungen honorierte Projekte in diesem Bereich geplant, dürfte das duale System aus Zuweisungen und Umlage – ceteris paribus – zu einem Nettogewinn bei einer so charakterisierten Kommune führen.
- (2) Das gegenteilige Ergebnis, d.h. ein entsprechender Nettoverlust, stellt sich ein, wenn bisherige ebenso wie zukünftig geplante klimapolitische Anstrengungen eher gering ausfallen, zugleich aber das Niveau an bestehenden Treibhausgas-Emissionen, welches die Höhe der zu entrichtenden Umlage bestimmt, vergleichsweise groß ausfällt.
- (3) Ein fiskalischer Nettoeffekt von Null würde sich schließlich dann einstellen, wenn Umlagebelast und mögliche Zuweisungsbeträge rein rechnerisch dieselbe Höhe aufweisen. Dies gilt tendenziell dann, wenn das Verhältnis an bisherigen wie zukünftig geplanten klimapolitischen Vermeidungsanstrengungen zu einer lediglich begrenzten Reduzierung an Treibhausgas-Emissionen führen würde.

F. Grundfragen der mehrjährigen Steuerkraftermittlung

F.1. Forschungsgegenstand und Ausgangssituation

Im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen (aktuell: GFG 2024) wird die Steuerkraftmesszahl aus der Steuerkraft der Gemeinden des jüngsten verfügbaren Jahres ermittelt (§ 27 Abs. 8 GFG 2024). Konkret werden für Gewerbe- und die Grundsteuer die normierte Steuerkraft des ersten Halbjahres des Vorjahres (t_{-1}) sowie des zweiten Halbjahres des Vorjahres (t_{-2}) und die Einkommen- und Umsatzsteueranteile desselben Zeitraums zu Grunde gelegt. Dem entspricht die Ermittlung einer Umlagekraftmesszahl für Kreise und Landschaftsverbände als Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Schlüsselzuweisungen der zu berücksichtigenden Gemeinden. Dieser einjährigen Betrachtung der Steuerkraft steht ebenfalls eine einjährige Ermittlung des Finanzbedarfs gegenüber, die in der Regel auf den Kennziffern zum Stichtag 31.12. des Vorjahres (t_{-2}) beruht (vgl. Abbildung 13).⁹³

Abbildung 13: Datenerfassung für den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich im Jahr t (§ 27 GFG 2024)



Ausnahme: Einwohnerzahl der letzten drei Jahre im Durchschnitt, sofern diese die aktuelle Einwohnerzahl übersteigt (Remanenzkosten).

Quelle: Eigene Darstellung

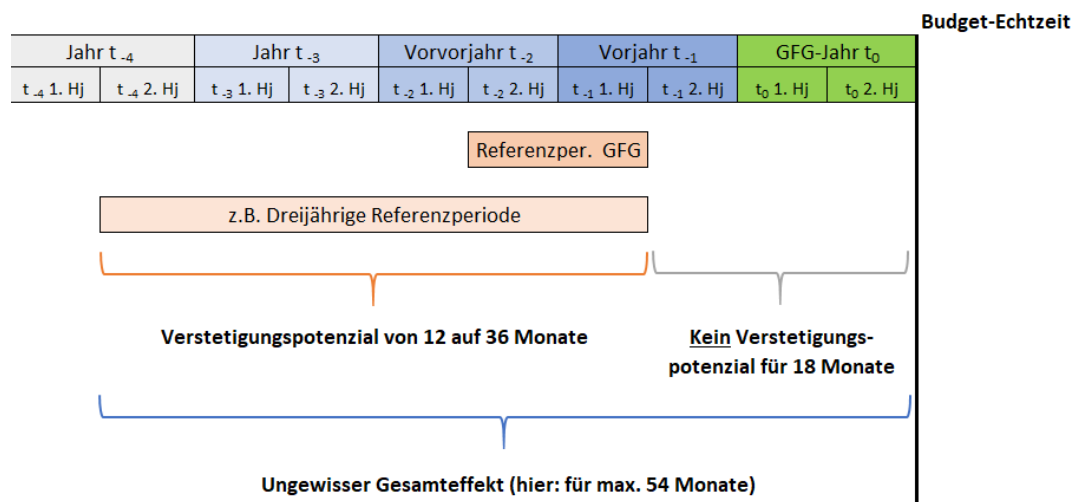
Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird erörtert, ob eine mehrjährige Bemessungsgrundlage der kommunalen Steuerkraft vorteilhaft für die Kommunen wäre. Unstetige Schlüsselzuweisungen insbesondere aufgrund von Schwankungen bei den kommunalen Steuereinnahmen beschränken für einen Teil der Kommunen die *Planungssicherheit* ihres Haushalts. Eine Ausweitung der Referenzperiode bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl im Sinne des §27 Abs. 8 GFG könnte hier für eine Stabilisierung der Schlüsselzuweisungen sorgen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass dem kommunalen Finanzausgleich

⁹³ Eine Ausnahme bildet hier §8 Abs. 3 GFG 2024. Durch die verzögerte Berücksichtigung eines Bevölkerungsrückgangs werden sogenannte Remanenzkosten berücksichtigt, da ein Rückbau der erforderlichen Infrastrukturen bei einem strukturellen Bevölkerungsrückgang nicht ad hoc erfolgen kann.

jenseits des Ziels einer hinreichenden Sicherheit der Haushaltsplanung von Städten, Gemeinden und Kreisen auch eine *Versicherungsfunktion* zukommt. Diese tritt dann zutage, wenn die Höhe der Schlüsselzuweisungen schnell auf einen starken Anstieg oder starken Abfall der Steuereinnahmen reagiert. Diese Absicherung könnte durch eine Ausweitung der Referenzperiode konterkariert werden. Zwischen der Versicherungsfunktion und der Herstellung von Planungssicherheit besteht ein inhärentes Spannungsverhältnis, das in den nachfolgenden Ausführungen eingehender untersucht wird.

Dabei werden auch die ohnehin bestehenden Verzögerungen berücksichtigt, die sich aus der Datenbereitstellung für die Berechnung der Steuerkraft ergeben. Abbildung 14 macht deutlich, dass Daten der letzten 18 Monate mangels Verfügbarkeit ohnehin nicht in die Berechnungen für den Finanzausgleich einfließen können – weder auf der Steuerkraft- noch auf der Finanzbedarfsseite. Der bisherige Referenzzeitraum für den kommunalen Finanzausgleich kann daher nur weiter in die Vergangenheit ausgedehnt werden – wie in Abbildung 14 am Beispiel eines dreijährigen Referenzzeitraums für die Ermittlung der kommunalen Steuerkraft visualisiert.

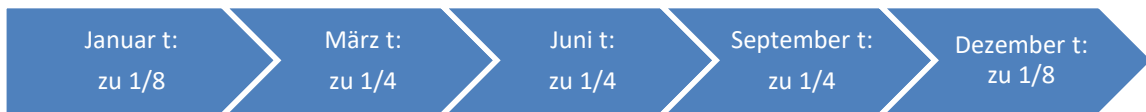
Abbildung 14: Mögliche Ausweitung der Referenzperiode



Quelle: Eigene Darstellung

Soll der laufende Haushalt einer Kommune analysiert werden, muss zudem berücksichtigt werden, wann welche Einnahmen den Kommunen zufließen. Die Schlüsselzuweisungen fließen ihnen in bestimmten Anteilen über das laufende Jahr verteilt zu (vgl. Abbildung 15 auf der nachfolgenden Seite).

Abbildung 15: Auszahlungszeitpunkte der Schlüsselzuweisungen, Investitionszuschüssen, weitere Zuschüsse (§ 28 GFG 2024)



Quelle: Eigene Darstellung

Infobox 1: Bezugszeiträume der Bedarfs- sowie Steuerkraftermittlung:

Finanzbedarf: Der Finanzbedarf einer Kommune wird im kommunalen Finanzausgleich in NRW empirisch bestimmt. Der pauschalierte („fiktive“) Finanzbedarf der Städte und Gemeinden wird für den Finanzausgleich in NRW im Wesentlichen empirisch ermittelt. Dabei werden aus den Ausgabedaten der Kommunen strukturelle Bedarfsfaktoren herausgefiltert, die empirisch belastbar sind. Nur diese objektivierten Determinanten kommunaler Finanzbedarfe (Einwohner, Beschulte, Bedarfsgemeinschaften etc.) werden im KFA berücksichtigt, während individuelle Abweichungen davon – z.B. wegen großer oder unterdurchschnittlicher Sparsamkeit – unberücksichtigt und damit bei den einzelnen Gemeinden verbleiben. Um eine bestmögliche Genauigkeit des Gewichts der unterschiedlichen Determinanten auf den Finanzbedarf zu ermitteln, werden seit dem GFG-Gutachten des FiFo von 2013 in den Regressionsanalysen für Nordrhein-Westfalen gepoolte Daten der Ausgaben aus **fünf Jahren** zu Grunde gelegt. Damit werden die *Gewichte* (Koeffizienten) der Ansätze determiniert, zum Beispiel: „Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit 20,53 multipliziert“ (§ 8 Abs. 5, S. 2 GFG NRW 2024). In der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs einer konkreten Gemeinde in einem Finanzausgleichsjahr werden diese allgemeinen Koeffizienten mit ihren jeweils individuellen Strukturdaten des jüngsten verfügbaren Jahres multipliziert. Im Beispiel wäre dies für den Finanzausgleich des Jahres 2024 die Zahl der Bedarfsgemeinschaften vor Ort im Jahr 2022 (t_{-2}). In die Festsetzung des fiktiven Finanzbedarfs fließen also die Strukturdaten **eines Jahres** ein.

Steuerkraft: Zur Ermittlung der Steuerkraft werden derzeit die Steuereinnahmedaten des jüngsten verfügbaren Zeitraums von **einem Jahr** herangezogen. Im Rahmen dieses Projektes wird untersucht, welche Auswirkungen eine Ausweitung dieses Referenzzeitraums auf **drei Jahre** hätte. Drei Jahre werden gewählt, um einen ausreichenden Glättungseffekt zu erzielen, aber strukturelle Veränderungen nicht zu lange nachwirken zu lassen.

Eine Angleichung der Referenzzeiträume von Steuerkraft und Finanzbedarf würde nur scheinbar eine Symmetrie herstellen: Da beide Aspekte methodisch unterschiedlich konzipiert sind – jeweils nach der bestmöglichen Methode – muss sich der Referenzzeitraum unabhängig von anderen Aspekten aus der Betrachtung des Indikators selbst ergeben. Eine mehrjährige Berechnung der Steuerkraft wäre kein Plädoyer für Änderungen bei der Berechnung des Finanzbedarfs.

Im Vorfeld einer solch eingehenderen Betrachtung ist jedoch hervorzuheben, dass etwaige Änderungen in der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zur Verstetigung der Schlüsselzuweisungen nicht an der eigentlichen Ursache für die Fluktuation bei den kommunalen Steuereinnahmen ansetzen, sondern vielmehr lediglich den Versuch einer nachgelagerten Symptomkorrektur darstellt, deren Auslöser aber vor allem in der ausgeprägten Konjunkturreaktivität der Gewerbesteuererinnahmen zu verorten ist. Auch bleiben zudem solche

Stabilisierungsmaßnahmen unberücksichtigt, die auf eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse über die Zeit ausgerichtet sind.⁹⁴

F.2. Bestehende Ausgestaltung der Gewerbesteuer als wesentliche Ursache schwankender kommunaler Einnahmen

Eine zentrale finanzwissenschaftliche Anforderung an das kommunale Einnahmensystem ist dessen Verstetigungsfunktion.⁹⁵ Für ihre dauerhaft zu erfüllenden Aufgaben sollten die Kommunen auch über einen verlässlichen und stetigen Einnahmenstrom verfügen. Eine stabile und bedarfsgerechte Einnahmenerzielung ist insofern von Bedeutung, als der überwiegende Teil der kommunalen Ausgaben (Personalausgaben, Infrastruktur, Bauunterhaltung etc.) unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen anfällt. Im wichtigen Bereich der kommunalen Sozialleistungen entwickelt sich der Ausgabenbedarf sogar eher prozyklisch, d.h. die ausgabenseitigen Belastungen nehmen in der Rezession tendenziell zu. Da die Budgets und Kreditspielräume der untersten föderalen Ebene für eine antizyklische Finanzpolitik nicht geeignet sind, ist hier die Verstetigungsfunktion besonders wichtig. Dieser Anforderung entspricht die Gewerbesteuer nicht.

Die Gewerbesteuer ist mit 68,8 Mrd. Euro (2024; netto) die mit Abstand wichtigste Steuerquelle der deutschen Städte und Gemeinden. Gleichzeitig ist sie sehr anfällig für konjunkturelle Schwankungen. Zwar gewährleistet die Gewerbesteuer durch das bestehende Hebesatzrecht die Verwirklichung der kommunalen Finanzautonomie. Dem Grundsatz der Verstetigung der kommunalen Einnahmen wird jedoch – wenn überhaupt – nur eingeschränkt Rechnung getragen, was vor allem das Ergebnis sowohl einer in den letzten Jahrzehnten immer wieder vorgenommenen Einschränkung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer als auch einer Reduzierung des Kreises der Steuerpflichtigen ist. Dies äußert sich zum einen in zahlreichen Steuerbefreiungen (ausgenommen sind Land- und Forstwirtschaft, freie Berufe, Wohnungswirtschaft und Betriebe der öffentlichen Hand) sowie in immer wieder angehobenen Freibeträgen (für Einzelunternehmen und Personengesellschaften) und einer 1992

⁹⁴ Beispielhaft kann hier auf den früheren Stabilisierungsfonds im Rahmen des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs verwiesen werden. Siehe hierzu Deubel (2004) ebenso wie Döring (2006).

⁹⁵ Neben dem Ziel einer Verstetigung der Einnahmen zählt aus Sicht der Finanzwissenschaft zu den weiteren Anforderungen an ein kommunales Einnahmensystem eine möglichst geringe interkommunale Streuung des Steueraufkommens sowie eine vom Aufkommen her nennenswerte (wirtschaftskraftbezogene) Steuerquelle mit Hebesatzrecht, die sowohl dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als auch dem Kriterium des Interessenausgleichs zwischen privaten Haushalten und Unternehmen in einer Kommune hinreichend Rechnung trägt. Siehe für eine Erläuterung der genannten Zielsetzungen und Kriterien Zimmermann/Döring (2019), Oberhauser (2003), Linscheidt/Truger (1997) oder auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982).

eingeführten progressiv wirkenden Messzahlentabelle. Damit ist die Gewerbesteuer im Laufe der Zeit zu einer Steuer für mittlere und große Unternehmen (vor allem Kapitalgesellschaften) degeneriert.⁹⁶ Zudem hängt das Gewerbesteueraufkommen selbst größerer Städte häufig von nur wenigen Unternehmen ab, wobei Insolvenzen, Betriebsverlagerungen oder andere unternehmenspolitische Entscheidungen von einem Jahr auf das andere zu erheblichen Steuerausfällen führen können.

Zum anderen haben die wiederholten Beschneidungen der Bemessungsgrundlage zu einer erheblichen Konjunktorempfindlichkeit der Gewerbesteuer beigetragen.⁹⁷ Dies ist auf verschiedene Entscheidungen des Steuergesetzgebers zurückzuführen: So wurde 1979 zunächst die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage abgeschafft. Es folgte 1982 die Absenkung der Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen zum Gewerbeertrag auf 50 % und schließlich 1998 die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer im Gegenzug für eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Abgesehen von wenigen verbliebenen ertragsunabhängigen Elementen ist die Gewerbesteuer seither eine weitgehend reine Gewerbeertragsteuer und spiegelt damit die konjunkturabhängige Ertragslage der Unternehmen unmittelbar in ihrem Aufkommen wider.

Zwar besteht auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) seit langem die Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform der Gemeindefinanzen und hier insbesondere der Gewerbesteuer. Der Streit um die Gewerbesteuer ist, wie Hansmeyer 1997 im Rückblick auf mehr als drei Jahrzehnte feststellte, eine „unendliche Geschichte“. Die letzte große Initiative zur Reform der Gewerbesteuer fand ihren Niederschlag in der bereits 2002 von Bund und Ländern eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Bis zum Ende ihrer Arbeit im Juli 2003 konnte sich die Kommission jedoch nicht auf ein konsensfähiges Reformmodell einigen.⁹⁸ Soweit Änderungen bei der Gewerbesteuer vorgenommen wurden, betraf dies lediglich eine Reduzierung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. Darüber hinaus wurde jedoch kein Versuch unternommen, die Gewerbesteuer grundlegend zu reformieren, so dass sich an ihren problematischen Auswirkungen auf die kommunale Einnahmesituation in Form einer stark schwankenden Aufkommensentwicklung bis heute nichts geändert hat.

⁹⁶ Siehe hierzu etwa Fuest/Huber (2003).

⁹⁷ Siehe für diese Bewertung stellvertretend Döring/Feld (2005).

⁹⁸ Siehe für einen Überblick zu den zahlreichen, mit unterschiedlicher Reichweite versehenen Vorschlägen zur Reform der Gewerbesteuer etwa Broer (2001), Zimmermann 2002, Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003) oder auch Döring/Feld (2005).

F.3. Bemessung der Steuerkraft in anderen Ländern

Ein Vorteil des föderalen Systems besteht darin, dass die Länder von den Erfahrungen anderer Länder lernen können. Daher wird auch untersucht, wie die Steuerkraft, die in den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich einfließt, in den anderen Ländern ermittelt wird. Die Erfassung der kommunalen Steuerkraft ist in den einzelnen Ländern systematisch ähnlich geregelt. So gehen in allen Ländern die gleichen Elemente in die Bemessungsgrundlage ein. Kleinere Unterschiede gibt es allerdings bei der Referenzperiode, die der Steuerkraftmesszahl zugrunde gelegt wird.

Die große Mehrheit der Länder bemisst die Steuerkraft ihrer Kommunen in einem Zeitraum von zwölf Monaten. Unterschiede bestehen lediglich darin, ob hierfür die vier Quartale des Vorjahres oder eine Kombination aus den ersten Quartalen des Vorjahres und den letzten Quartalen des Vorjahres herangezogen werden. Dem liegt der Gedanke zu Grund, dass einjährige Referenzperioden eine aktuelle und zeitnahe Abbildung der Einnahmesituation einer Kommune ermöglichen. Mehrjährige Referenzperioden, die dem Ziel der Planungssicherheit einen höheren Stellenwert einräumen, bleiben in der Anwendung die Ausnahme; gegenwärtig verwendet lediglich Thüringen eine solche mehr als einjährige Referenzperiode.

Die aktuell genutzten Referenzperioden für Steuerkraftmesszahlen im kommunalen Finanzausgleich der einzelnen Länder gemäß aktuellem Gesetzesstand finden sich in der nachfolgenden Tabelle 5).⁹⁹

Tabelle 5: Bemessungsgrundlagen der Steuerkraft der KFA der Flächenländer

| | |
|--|--|
| Daten des Vorjahres zur Bemessung der Steuerkraft | Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt |
| Erstes und zweites Quartal des Vorjahres sowie drittes und viertes Quartal des Vorjahres | Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein |
| Erstes, zweites und drittes Quartal des Vorjahres und viertes Quartal des Vorjahres | Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen |

⁹⁹ Eine ausführliche Darstellung der Bemessungsgrundlagen und ihrer gesetzlichen Grundlagen findet sich in Anhang L, Tabelle 13.

| | |
|---|-----------|
| Grundsteuer A und B des vorvergangenen Jahres. Alle anderen durch die ersten beiden Quartale des Vorjahres und die letzten beiden Quartale des Vorvorjahres | Saarland |
| Durchschnitt des vorvorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre | Thüringen |

Quelle: Eigene Darstellung

F.4. Effekte einer mehrjährigen Ermittlung der Steuerkraft vor dem Hintergrund der Funktionen des KFA

Der kommunale Finanzausgleich verfolgt mehrere Ziele gleichzeitig. Diese lassen sich systematisch in seine Primärfunktionen als die wichtigsten ausgleichsbezogenen Ziele, die Sekundärfunktionen und weitere pragmatisch-politische Ziele unterteilen (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung

Die Primärfunktionen des kommunalen Finanzausgleichs bestehen in (1) der fiskalischen Funktion, welche die Ausstattung der Kommunen insgesamt mit einer zur Aufgabenerfüllung angemessenen Finanzausstattung über ihre eigenen Einnahmen hinaus beinhaltet, (2) der Distributionsfunktion, welche auf die Sicherstellung einer gleichmäßigen Finanzausstattung

zwischen strukturell ähnlichen Kommunen abzielt, und (3) der Allokationsfunktion, in deren Rahmen für eine möglichst optimale Verteilung von Ressourcen gesorgt werden soll. Diese drei vorrangigen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs sind bewusst in dieser Reihenfolge aufgeführt und hierarchisch entsprechend ihrer Priorität angeordnet. Im Kontext der hier untersuchten Wirkung der Steuerkraftbemessung spielen sie jedoch eine lediglich untergeordnete Rolle.

Hier stehen vielmehr die Sekundärfunktionen im Vordergrund. Diese können wiederum gegliedert werden in Stabilisierungs-, Verstetigungs- und Versicherungsfunktion: Der kommunale Finanzausgleich soll zum einen dafür sorgen, dass den Kommunen möglichst stetige Einnahmen zur Verfügung stehen. Zudem soll er für Ausreißerjahre der eigenen Einnahmen der Kommunen eine Versicherungsfunktion übernehmen, indem die Schlüsselzuweisungen antizyklisch auf die eigenen Steuereinnahmen reagieren. Je nach Entwicklung der eigenen kommunalen Einnahmen können sich Stabilisierungs-, Verstetigungs- und Versicherungsfunktion ergänzen, oder gegenläufige Effekte aufweisen. Bei asymmetrischen (horizontalen) Einnameschocks weniger Kommunen wirkt die Versicherungsfunktion für die betroffenen Städte und Gemeinden sehr gut, was ebenfalls zu einer Verstetigung der eigenen Einnahmen beiträgt. Bei symmetrischen (und damit häufig auch vertikalen) Einnameschocks hingegen, zum Beispiel im Fall konjunktureller Einbrüche, kann eine effektive Abfederung der negativen Einnahmeneffekte nicht erfolgen.

Die genannten Primär- und Sekundärfunktionen des KFA können durch eine pragmatisch-politische Perspektive ergänzt werden. Diese umfasst Ziele, die für die Kommunen wichtig sind, um ihre Aufgabenerfüllung für das jeweilige Haushaltsjahr sachgerecht planen und nach den örtlichen Präferenzen effizient gestalten zu können. Dazu gehört eine ausreichende Planungssicherheit, mit welchen Mitteln im Rahmen des kommunalen Haushalts kalkuliert werden kann. Eine bessere Planbarkeit zukünftiger Zuweisungen sollte jedoch nicht den Preis haben, dass diese auf ein niedriges Mindestniveau festgelegt werden. Aus Sicht der Kommunen muss die verbesserte Vorhersehbarkeit mit vertikal symmetrischen Ergebnissen einhergehen.

Das Bestreben der Kommunen, durch den Finanzausgleich gegen schwankende und unvorhersehbare Einnahmeentwicklungen gut abgesichert zu sein, hat aktuell zwei sehr unterschiedliche Anlässe:

- Zum einen ist die wichtigste Steuereinnahmequelle eines Großteils der Städte und Gemeinden, die Gewerbesteuer, in hohem Maße konjunkturreegibel. Da im Rahmen der Theorie des Fiskalföderalismus gerade die Gemeinden am stärksten vor konjunkturellen Schwankungen zu schützen sind, werden Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Gewerbesteuer regelmäßig auch mit ihrer problematischen Konjunkturreegibilität begründet (vgl. Kapitel F.2).

- Der andere Anlass, die Stabilisierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs in den Blick zu nehmen, ist strukturell gegenläufig. Mit der Grundsteuerreform kommt es zu einer einmaligen hierfür jedoch dauerhaften strukturellen Veränderung der kommunalen Einnahmenstruktur. Die Frage nach den Verstetigungspotenzialen des GFG richtet sich hier vor allem auf die Gestaltung eines sanften Übergangs. Mittelfristig dürfte sich auch die neue Grundsteuer als stetige Einnahmequelle erweisen, die keiner zusätzlichen Stabilisierung durch das GFG bedarf.

Es wird daher im Folgenden analysiert, ob eine Ausweitung der Referenzperiode des § 27 Abs. 8 GFG eine stabilisierende Wirkung allein auf die Schlüsselzuweisungen sowie auf das den Kommunen in der Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen (Steuer-) Einnahmen insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen hat, oder ob damit gar die Versicherungsfunktion konterkariert wird (Kapitel G). Darauf folgt eine Analyse der Wirkung der Grundsteuerreform im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel H).

G. Empirische Effekte einer dreijährigen Referenzperiode der Steuerkraftermittlung

Um die Effekte einer mehrjährigen Referenzperiode zur Berechnung der Steuerkraftmesszahlen im kommunalen Finanzausgleich gegenüber der aktuell einjährigen Betrachtung zu analysieren, wurden reale Daten der nordrhein-westfälischen Finanzausgleiche der Jahre 2019 bis 2024 sowie die Aufkommen aus eigenen Steuereinnahmen der Kommunen der Jahre 2019 bis 2023 zu Grunde gelegt. Die hierfür erforderlichen Daten wurden von IT.NRW zur Verfügung gestellt.

Als mehrjähriger Betrachtungszeitraum wurde ein Zeitraum von drei Jahren gewählt, d.h. zum betrachteten Referenzjahr kommen zwei weitere zurückliegende Jahre hinzu (vgl. Abbildung 14). Drei Jahre wurden gewählt, um einerseits eine ausreichende Anzahl von Jahren für einen potentiell glättenden Effekt einzubeziehen und den Effekt einer mehrjährigen Referenzperiode gegenüber einer einjährigen deutlich erkennen zu können – zwei Jahre wären hierfür tendenziell nicht ausreichend. Ein längerer Zeitraum von etwa fünf Jahren oder mehr hätte wiederum den Nachteil, dass bei derart langer Referenzperiode auch konjunkturelle Effekte mit einbezogen und strukturelle Veränderungen nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden. Geglättet werden sollen hingegen einzelne Ausreißerjahre einzelner Kommunen.¹⁰⁰

Die zentralen Fragen lauten somit, ob eine Ausweitung der Referenzperiode des § 27 Abs. 8 GFG eine stabilisierende Wirkung auf

- die Schlüsselzuweisungen sowie
- auf das den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen als Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Steuereinnahmen hat.

Die Analyse gliedert sich somit in drei Schritte:

- i) Auswirkungen der dreijährigen Bemessung auf die Variationen der Steuerkraftmesszahlen (Kapitel G.1);
- ii) Auswirkungen der dreijährigen Bemessung auf die Variationen der Schlüsselzuweisungen (Kapitel G.2);
- iii) Auswirkungen der dreijährigen Bemessung auf die Finanzmittel der Kommunen als Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Einnahmen (Kapitel G.3).

Darüber hinaus wurde bei den Berechnungen zwischen den Auswirkungen auf die kreisfreien Städte und jenen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden unterschieden. Weiterhin

¹⁰⁰ Bei Umsetzung einer mehrjährigen Referenzperiode könnte unter Abwägung dieser Vor- und Nachteile selbstverständlich auch eine kürzere (2 Jahre) oder eine längere Bezugszeit (4 bis 5 Jahre) gewählt werden.

wurde implizit angenommen, dass die Berechnungsroutinen für die Kreisschlüsselzuweisungen und Landschaftsverbandsumlagen unverändert bleiben. Die Umlagegrundlagen werden daher ebenfalls analog mit den gemittelten Steuerkraftmesszahlen berechnet. Konzeptionell erfolgt die Umsetzung der mehrjährigen Bemessung der Steuerkraft, indem die Steuerkraftmesszahlen der einzelnen Jahre gemittelt wurden.

Das empirische Untersuchungsinteresse liegt dabei naturgemäß auf den Wirkungen für Städte und Gemeinden mit weniger stetigen Einnahmen – die Stabilität bzw. Instabilität des Wachstums der eigenen Einnahmen im Zeitablauf ist hier das relevante Unterscheidungskriterium. Auf darüber gehende Verteilungsrechnungen, mit den die Auswirkungen einer mehrjährigen Steuerkraftbemessung auf die Schlüsselzuweisungen einzelner kommunaler *Gruppen* – größere oder kleinere Gemeinden, kreisangehörige oder kreisfreie Gemeinden, Städte und Gemeinden in unterschiedlichen Regierungsbezirken – dargestellt werden, wird dagegen verzichtet. So wertvoll derartige Rechnungen bei Überlegungen sind, die innerhalb einer Finanzausgleichsperiode strukturell zu veränderten Einnahmen- oder Ausgabenkonstellationen führen würden, so irreführend können sie bei den hier interessierenden intertemporalen Betrachtungen sein. Denn durch die interessierende Systemumstellung käme es zu verzögerten Wirkungen der eigenen Einnahmensituation auf die Schlüsselzuweisungen (time-lag-Effekte). Betrachtete man nun in einer solchen Umverteilungsrechnung einzelne aktuelle Jahre, so würden vermeintlich höhere oder niedrigere Zuweisungen einzelne Gruppen maßgeblich durch den gewählten Zeitraum bedingt sein. Zu einem anderen Zeitpunkt würde es zu anderen Verteilungseffekten bei strukturell ähnlicher Ursache kommen. Entsprechend würden derartige Effekte auf kommunalen Gruppen gerechnet zu einem konkreten Zeitpunkt nur Schein-Verteilungseffekte generieren, die man tunlichst nicht interpretieren sollte.

G.1. Wirkungen des Drei-Jahres-Modells auf die Variationen der Steuerkraftmesszahlen

Betrachtet man die Schwankungen der Steuerkraftmesszahlen über alle Kommunen hinweg in den Jahren 2021-2024, so beträgt die Varianz der relativen Veränderungen der Steuerkraftmesszahlen jeweils zum Vorjahr bei einjähriger Bemessungsgrundlage 0,0129 sowie bei dreijähriger Bemessung 0,0017. Die durchschnittlich ohnehin bereits geringe Varianz in den Veränderungen der Steuerkraftmesszahlen im Vergleich zum Vorjahr kann somit durch die Durchschnittsbildung noch einmal gemindert werden.

Im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2024 weisen sechs Kommunen Veränderungen der Steuerkraftmesszahl im Vergleich zum Vorjahr von -30% bis -50% auf.¹⁰¹ Im gleichen Zeitraum gibt es zehn Kommunen, deren Steuerkraftmesszahlen sich vom einen auf das nächste Jahr um

¹⁰¹ Dies sind Rahden, Greven, Burscheid, Espelkamp, Hallenberg sowie Lotte.

+50% bis +100% erhöhen.¹⁰² Für die gleichen Kommunen hätte die Veränderung der Steuerkraftmesszahl in den gleichen Jahren unter Anwendung einer dreijährigen Referenzperiode bei den Rückgängen bei -1% bis -18% und beim Zuwachs zwischen 15% und 40% gelegen. Die Veränderungen der Steuerkraftmesszahlen von einem Jahr zum nächsten für die Kommunen, die bei einjähriger Bemessung am deutlichsten waren, wären bei mehrjähriger Bemessung somit deutlich geringer ausgefallen.

Betrachtet man die deutlichsten Änderungen in den Steuerkraftmesszahlen bei dreijähriger Bemessung, so verzeichnen lediglich acht Kommunen einen relativen Rückgang der Steuerkraftmesszahlen zwischen Folgejahren in Höhe von -10% bis -18%.¹⁰³ Den höchsten relativen Zuwachs der Steuerkraftmesszahlen in sukzessiven Jahren verzeichnen drei Kommunen mit +30% bis +40%.¹⁰⁴

Summa summarum sind somit die relativen Veränderungen der Steuerkraftmesszahlen durch die Durchschnittsbildung nicht nur – per definitionem – für jede einzelne Kommune von einem Jahr auf das nächste geringer, sondern es sind auch insgesamt deutlich weniger Kommunen von starken Schwankungen betroffen. Zudem sind die maximalen Ausschläge der jährlichen Veränderung deutlich geringer.

G.2. Wirkungen des Drei-Jahres-Modells auf die Variationen der Schlüsselzuweisungen

Die Veränderung in der Höhe der Schlüsselzuweisungen betrug in den Jahren 2021 bis 2024 im Durchschnitt 35,68% bei einer Varianz von 12,25. Bei einer dreijährigen Bemessung der Steuerkraft weist die Höhe der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Vorjahr einen durchschnittlichen Wert von 16,75% auf sowie eine Varianz von 3,45. Somit führt die mehrjährige Bemessung der Steuerkraft im Durchschnitt zu einer deutlichen Glättung der Schlüsselzuweisungen.

Um die Effekte einer mehrjährigen Bemessung der Steuerkraft zu erörtern, wurden deutliche Veränderungen der Schlüsselzuweisungen von Kommunen in aufeinanderfolgenden Jahren analysiert, jeweils wiederum für eine einjährige oder mehrjährige Bemessung der Steuerkraft. Es zeigt sich, dass bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft teilweise sehr deutliche Variationen in der Höhe der Schlüsselzuweisungen resultieren. Im Zeitraum 2021 bis 2024 erfolgte in 16 Fällen eine Reduktion der Schlüsselzuweisungen in aufeinanderfolgenden Jah-

¹⁰² Dies sind Harsewinkel, Dahlem, Frechen, Nieheim, Burscheid, Horstmar, Rahden, Lotte, Greven und Wesseling.

¹⁰³ Dies betrifft Espelkamp, Burbach, Wesseling, Hallenberg, Lotte, Inden, Grevenbroich sowie Mettingen.

¹⁰⁴ Dies betrifft Rahden, Horstmar und Greven.

ren von über -80%. In 79 Fällen ergeben sich Steigerungen von über +100% der Schlüsselzuweisungen (hiervon 13 Fälle über 200% und unter 300%, neun zwischen 300% und 500%, 13 zwischen 500% und 1000% und acht Fälle zwischen 1000% und 5000% sowie 2 Fälle zwischen 5000% und 8000% Steigerungen). In fast allen diesen Fällen ist das relative Delta der Schlüsselzuweisungen bei mehrjähriger Betrachtung geringer.

Nimmt man hingegen die größten relativen Veränderungen der Schlüsselzuweisungen in sukzessiven Jahren bei dreijährig basierter Bemessung der Steuerkraft in den Blick, so ergeben sich Veränderungen von über -80% lediglich in sieben Fällen, Veränderungen von mehr als +100% lediglich in 28 Fällen. Die durch die dreijährige Durchschnittsbildung der Steuerkraftmesszahlen abgemilderte Veränderung der Steuerkraft wirkt sich somit unmittelbar in geringeren relativen Veränderungen der Schlüsselzuweisungen in aufeinanderfolgenden Jahren aus. Insbesondere werden sehr deutliche Schwankungen strukturell und merklich gemindert.

Differenziert nach kreisangehörigem und kreisfreiem Raum zeigt sich, dass die durchschnittlichen Veränderungen der Schlüsselzuweisungen von einem Jahr zum nächsten im Zeitraum 2021 bis 2024 bei den kreisfreien Städten 46%, bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden 31% betragen, wenn die Steuerkraft anhand einer einjährigen Steuerbasis kalkuliert wird. Im Fall einer dreijährigen Steuerkraftbasis beträgt die durchschnittliche Veränderung der Höhe der Schlüsselzuweisungen von einem Jahr auf das folgende 2,5% bei den kreisfreien Städten sowie 18% bei den kreisangehörigen Gemeinden. Somit mindern sich die Schwankungen bei beiden Gruppen, hierbei jedoch deutlicher bei den kreisfreien Städten. Betrachtet man die durchschnittliche Varianz der Differenzen zwischen den Schlüsselzuweisungen aufeinanderfolgender Jahre, beträgt diese im Untersuchungszeitraum bei einjähriger Steuerkraftbemessung 16,06 für die kreisfreien Städte bzw. 16,11 für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bei dreijähriger Basis der Steuerkraft sinken die durchschnittlichen Varianzen der Veränderung der Schlüsselzuweisungen demgegenüber auf 0,022 respektive 4,14 was auf einen größeren durchschnittlichen Glättungseffekt bei den kreisfreien Städten hinweist.

Ein weiterer Effekt der mehrjährigen Bemessung der Steuerkraft auf Basis durchschnittlicher Steuerkraftmesszahlen mehrerer Jahre betrifft die Häufigkeit, in der Kommunen in einzelnen Jahren abundant werden oder nicht mehr abundant sind. Die Auswertungen sind an dieser Stelle vorsichtig zu interpretieren, da lediglich ein begrenzter Zeitraum (hier: 2021 bis 2024) betrachtet wurde und somit vor allem für die Randjahre nicht beurteilt werden kann, ob in den Jahren vor und nach dem Betrachtungszeitraum (hier: 2020 und 2025) entsprechende Sprünge stattfanden bzw. bei mehrjähriger Bemessung stattgefunden hätten. Dennoch zeigen sich insbesondere bei der Betrachtung (in einzelnen oder allen betrachteten Jahren) abundanter Kommunen relevante Effekte, die die Vor- und Nachteile einer mehrjährigen Bemessung der kommunalen Steuerkraft veranschaulichen können.

In einer aggregierten Betrachtung zeigt sich, dass im Zeitraum 2021 bis 2024 bei einjähriger Bemessung der kommunalen Steuerkraft 146 Kommunen in die Abundanz oder aus der Abundanz „gesprungen“ sind. Bei einer über drei Jahre durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl belaufen sich diese „Abundanzsprünge“ – hypothetisch, da ex post simuliert – auf lediglich 54 Fälle.¹⁰⁵ Diese aggregierte Minderung von Sprüngen in die oder aus der Abundanz betrifft jedoch nicht alle Kommunaltypen gleichermaßen. Betrachtet man dieselbe Fragestellung differenziert nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden, so zeigt sich, dass vor allem die kreisangehörigen Städte und Gemeinden von mehr Gleichmäßigkeit im Bezug von Schlüsselzuweisungen profitieren. Bei dieser Gruppe mindern sich die Abundanzsprünge von 145 auf 53 Fälle. Bei den kreisfreien Städten hingegen bleibt die Fallzahl des abundant-Werdens bzw. nicht-mehr-abundant-Seins konstant bei einem Fall.

Fokussiert man weiter Kommunen, die mindestens in einzelnen Jahren entweder bei einjähriger oder mehrjähriger Bemessung der Steuerkraft und folglich der im Finanzausgleich zu berücksichtigenden Steuerkraft abundant waren bzw. gewesen wären, so zeigt sich der durch die Durchschnittsbildung bedingte time-lag-Effekt des Durchschlagens der Veränderungen der eigenen Steuereinnahmen auf die Schlüsselzuweisungen deutlich. Dieser Effekt beschreibt erst zeitverzögert eintretende Effekte der Berechnungsmethode. Er kann analog zum in Kapitel F.4 theoretisch diskutierten Spannungsfeld zwischen zeitnaher Reaktion des Schlüsselzuweisungssystems auf Änderungen der eigenen fiskalischen Ausstattung im Sinne der Versicherungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs und der seitens der Kommunen gewünschten Planungssicherheit der Schlüsselzuweisungen sowohl kritisch als auch positiv bewertet werden. An dieser Stelle seien die Effekte zunächst rein sachlich exemplarisch beschrieben.

Am Beispiel einiger Städte zeigt sich deutlich der Effekt eines verzögerten Einflusses der Veränderungen der eigenen Steuereinnahmen auf die Veränderung der Schlüsselzuweisungen. Diese Verzögerungen oder auch time-lags haben zwei Effekte: Zum einen führen sie zu einer größeren Glättung der Schlüsselzuweisungen, deren Veränderungen von einem Jahr zum nächsten signifikant abnehmen, was die Planungssicherheit der Städte und Gemeinden hinsichtlich ihrer Schlüsselzuweisungen erhöht. Zudem gibt es einige Kommunen, die im Zeitverlauf stetig steigende oder stetig sinkende Schlüsselzuweisungen verzeichnen, hier mindert die mehrjährige Bemessung der Steuerkraft das Tempo, mit dem die Schlüsselzuweisungen sich ändern. Bei solchen Kommunen, wo die Schlüsselzuweisungen mal steigen, mal fallen, ist ebenso ein deutlicher Glättungseffekt zu erkennen. Dies kann seitens der Kommunen positiv bewertet werden.

¹⁰⁵ „Fälle“ bedeuten hier nicht zwingend die Anzahl der betroffenen Kommunen, es ist auch möglich, dass eine Kommune mehrfach betroffen ist.

Allerdings bedeuten die durch die mehrjährige Bemessung verursachten time-lags auch, dass sich für solche Kommunen, die mit kontinuierlich sinkenden eigenen Einnahmen konfrontiert sind, diese zunehmende finanzielle Herausforderung erst verzögert in steigenden Schlüsselzuweisungen spiegelt. Spiegelbildlich hierzu erhalten Kommunen, deren eigene Steuerkraft kontinuierlich steigt, für eine gewisse Zeit „überhöhte“ Schlüsselzuweisungen in dem Sinne, als dass diesen die vergangene, fiskalisch noch schwächere Position zu Grunde liegt. Dies kann kritisch beurteilt werden. Zusammenfassend lässt sich argumentieren, dass eine Bemessung der Steuerkraft auf Basis eines mehrjährigen Durchschnitts der Steuerkraft der Kommunen vor allem dort positiv beurteilt werden kann, wo Kommunen deutliche Schwankungen in Gestalt eines Auf-und-Abs der Schlüsselzuweisungen erfahren. Bei Kommunen, deren fiskalische Situation sich kontinuierlich bessert oder kontinuierlich verschlechtert, können die time-lags jedoch unerwünschte Verteilungseffekte verursachen. Für all diese Fälle lassen sich konkrete Beispiele finden.

So gibt es vier Kommunen, die in einzelnen Jahren sowohl bei einjähriger Bemessung Schlüsselzuweisungen erhalten und im selben Jahr bei mehrjähriger Basis nicht, als auch – in anderen Jahren – umgekehrt. Anhand dieser Kommunen lässt sich auch der time-lag-Effekt durch die mehrjährige Bemessungsgrundlage der Steuerkraft anschaulich abbilden. Für zwei solcher Kommunen wird der entsprechende Effekt nachfolgend exemplarisch beschrieben (vgl. Tabelle 6). Die Stadt Linnich erhält im Jahr 2021 bei einjähriger Steuerkraftgrundlage keine Schlüsselzuweisungen, bei mehrjähriger Bemessung jedoch sehr wohl: Hier wirkt die schwächere Steuerkraft der Jahre vor 2021 noch fort und sorgt daher weiterhin für Zuweisungen. Im Jahr 2022 wirkt dann auch bei dreijähriger Steuerkraftgrundlage die eigene finanzielle Stärke so weit, dass keine Schlüsselzuweisungen gewährt werden. Im Jahr 2023 würde Linnich bei einjähriger Bemessung wieder Schlüsselzuweisungen erhalten, bei dreijähriger Bemessung wirkt jedoch die vergangene Steuerstärke noch weiter fort, so dass in diesem Fall keine Schlüsselzuweisungen erfolgen. Im Jahr 2024 erhält Linnich auch bei dreijähriger Bemessung wieder Zuweisungen, jedoch deutlich weniger, da die vergangenen finanziell stärkeren Jahre noch fortwirken.

Tabelle 6: Beispiel der Effekte des verzögerten Einflusses veränderter Steuerkraft

| Jahr | Regio | Verw.form | Gemeinde / Stadt | SZW 1-jährig | SZW 3-jährig |
|------|--------|-----------|------------------|--------------|--------------|
| 2020 | 358036 | 2 | Linnich | 569.813 | |
| 2021 | 358036 | 2 | Linnich | 0 | 441.844 |
| 2022 | 358036 | 2 | Linnich | 0 | 0 |
| 2023 | 358036 | 2 | Linnich | 33.427 | 0 |
| 2024 | 358036 | 2 | Linnich | 2.566.186 | 682.119 |
| 2020 | 954032 | 2 | Wetter (Ruhr) | 1.354.942 | |
| 2021 | 954032 | 2 | Wetter (Ruhr) | 274.923 | 0 |
| 2022 | 954032 | 2 | Wetter (Ruhr) | 0 | 955.422 |
| 2023 | 954032 | 2 | Wetter (Ruhr) | 2.237.062 | 1.708.857 |
| 2024 | 954032 | 2 | Wetter (Ruhr) | 3.267.094 | 2.965.894 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Stadt Wetter zeigt sich, dass in 2021 noch finanziell stärkere vergangene Zeiten nachwirken: Bei einjähriger Steuerkraftbemessung erfolgen Schlüsselzuweisungen, bei mehrjähriger Basis nicht. Im Jahr 2022 erfolgen hingegen bei einjähriger Steuerkraftbemessung keine Zuweisungen, bei der dreijährigen Betrachtung hingegen wirkt die fiskalisch schlechtere Position der Jahre zuvor nach, so dass hier Zuweisungen erfolgen. In 2023 und 2024 erfolgen hohe Zuweisungen bei einjähriger Betrachtung, die entsprechenden fiskalischen Herausforderungen schlagen bei mehrjähriger Steuerkraftbasis jedoch verzögerter an (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 7: Beispiel für time-lag Effekt, Krefeld

| Jahr | Regio | Verw.form | Gemeinde | SZW 1-jährig | SZW 3-jährig |
|------|--------|-----------|----------|--------------|--------------|
| 2020 | 114000 | 1 | Krefeld | 153.763.620 | |
| 2021 | 114000 | 1 | Krefeld | 173.227.548 | 176.782.194 |
| 2022 | 114000 | 1 | Krefeld | 210.686.768 | 185.559.911 |
| 2023 | 114000 | 1 | Krefeld | 219.854.439 | 213.388.543 |
| 2024 | 114000 | 1 | Krefeld | 202.805.289 | 212.102.554 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Beispiel der Stadt Krefeld zeigt einen reinen Glättungseffekt des time-lags und somit den intendierten Effekt einer Ausweitung der Steuerkraftbemessung auf eine mehrjährige Steuerbasis (vgl. Tabelle 7). Im Jahr 2021 erhält Krefeld bei dreijähriger Bemessung der Steuerkraft etwas weniger Schlüsselzuweisungen als bei einjähriger Bemessung. Dieser Unterschied ist jedoch nicht sehr groß und kann daher gut als Startpunkt für einen Vergleich der folgenden Jahre dienen: In 2022 erhält Krefeld bei einjähriger Steuerkraftgrundlage deutlich mehr Schlüsselzuweisungen als in 2021. Bei einer dreijährigen Bemessung der Steuerkraft steigen die Schlüsselzuweisungen zwar auch an, jedoch deutlich schwächer, da die weitere Vergan-

genheit noch nachwirkt. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen von 2022 bei einjähriger Bemessung wird bei dreijähriger Bemessung in etwa in 2023 erreicht. Im Jahr 2024 wiederum erhält Krefeld bei einjähriger Bemessung weniger Zuweisungen als in 2023, bei dreijähriger Bemessung jedoch mehr, da hier die vergangenen Jahre noch Einfluss haben. Dieses Beispiel zeigt deutlich den in Kapitel F.1 theoretisch beschriebenen Trade-Off zwischen Versicherungsfunktion und dem Wunsch nach Planungssicherheit: Die Schwankungen der Schlüsselzuweisungen von einem Jahr zum nächsten sind bei dreijähriger Basis der Steuerkraftbemessung deutlich geringer, dafür reagieren die Schlüsselzuweisungen deutlich verzögert auf Veränderungen der eigenen kommunalen Steuerkraft.

Tabelle 8: Beispiel für Glättungseffekt, Kerken und Kevelaer

| Jahr | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j |
|------|--------|----------|-----------|-----------|--------|----------|-----------|-----------|
| 2020 | 154028 | Kerken | 1.662.484 | | 154032 | Kevelaer | 7.512.011 | |
| 2021 | 154028 | Kerken | 1.936.182 | 2.158.938 | 154032 | Kevelaer | 6.603.627 | 6.795.201 |
| 2022 | 154028 | Kerken | 2.475.599 | 2.367.361 | 154032 | Kevelaer | 4.757.100 | 5.891.136 |
| 2023 | 154028 | Kerken | 1.275.986 | 1.722.929 | 154032 | Kevelaer | 195.732 | 3.593.089 |
| 2024 | 154028 | Kerken | 2.594.003 | 2.284.342 | 154032 | Kevelaer | 4.432.108 | 3.309.561 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Für Gemeinden wie Kerken oder Kevelaer, deren Schlüsselzuweisungen wechselnd deutlich sinken und wieder steigen, überwiegt bei dreijähriger Bemessung der Effekt der deutlich verbesserten Planungssicherheit durch geringere Schwankungen in den Schlüsselzuweisungen (vgl. Tabelle 8).

Für die Städte Neuss sowie Kempen wiederum führen die time-lags der Steuerkraftbemessung dazu, dass nach Jahren der Abundanz Schlüsselzuweisungen erst später oder bereits früher einsetzen – je nach Entwicklung der vorvergangenen Jahre. So ist Neuss bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft in 2022 nicht mehr abundant – es sei daran erinnert, dass die den Zuweisungen zu Grunde liegenden Steueraufkommen der Kommunen bereits bei einjähriger Bemessung einen time-lag von 12 bis 18 Monaten aufweisen (vgl. Abbildung 14). Bei dreijähriger Bemessung der Steuerkraft gilt Neuss bereits in 2021 als nicht mehr abundant, weil eine niedrigere Steuerkraft noch weiter vergangener Jahre nachwirkt. In den Jahren ab 2022 erhöhen sich die Zuweisungen für Neuss zunächst langsamer als bei einjähriger Steuerkraftbemessung, wirken dann jedoch in 2024 weiterhin steigend, während hier bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft die Schlüsselzuweisungen bereits wieder sinken. Für die Kempen werden bei dreijähriger Steuerkraftbasis Schlüsselzuweisungen später und zunächst geringer gewährt. Der time-lag Effekt ist hier ebenso gegeben wie bei den oben genannten Kommunen, hier könnte jedoch die geringere Versicherungsfunktion als Nachteil der breiteren Basis

den Vorteil eines Glättungseffekts überwiegen – die sinkende eigene Einnahmekraft wirkt sich erst sehr verzögert in Zuweisungen des Finanzausgleichs aus (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Beispiel für späteren oder früheren Beginn der SZW, Neuss und Kempen

| Jahr | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j |
|------|--------|----------|------------|------------|--------|----------|-----------|---------|
| 2020 | 162024 | Neuss | 0 | | 166012 | Kempen | 0 | |
| 2021 | 162024 | Neuss | 0 | 645.419 | 166012 | Kempen | 0 | 0 |
| 2022 | 162024 | Neuss | 4.075.646 | 1.987.145 | 166012 | Kempen | 0 | 0 |
| 2023 | 162024 | Neuss | 33.161.748 | 17.487.572 | 166012 | Kempen | 2.265.600 | 0 |
| 2024 | 162024 | Neuss | 14.643.905 | 23.169.732 | 166012 | Kempen | 600.697 | 364.277 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenso, wie für Neuss und Kempen bei sinkender eigener Einnahmekraft Zuweisungen erst später gewährt werden, wenn die Bemessungsgrundlage zur Steuerkraftermittlung zeitlich ausgeweitet wird, gibt es auch Kommunen, bei denen bei steigender eigener Einnahmekraft die Schlüsselzuweisungen länger gewährt werden und sanfter auslaufen. Hier kann einerseits angemerkt werden, dass ein langsames Ausschleichen der Zuweisungen für die Kommunen planbarer ist – andererseits jedoch auch, dass diese trotz deutlich gestiegener Einnahmen weiterhin Schlüsselzuweisungen erhalten, was dem Versicherungsgedanken widerspricht. Beispielhaft sei hier der Verlauf für Sonsbeck und Leverkusen gezeigt. Diese erhalten ab 2022 respektive 2023 bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen mehr – bei dreijähriger Basis werden hingegen noch zwei weitere Jahre Schlüsselzuweisungen ausgezahlt, auch wenn deren Summe stetig abnimmt (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Beispiel länger fortwährender SZW, Leverkusen und Sonsbeck

| Jahr | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j |
|------|--------|------------|------------|------------|--------|----------|---------|---------|
| 2020 | 316000 | Leverkusen | 58.249.016 | | 170040 | Sonsbeck | 257.412 | |
| 2021 | 316000 | Leverkusen | 62.787.214 | 73.938.927 | 170040 | Sonsbeck | 83.419 | 208.821 |
| 2022 | 316000 | Leverkusen | 0 | 43.194.013 | 170040 | Sonsbeck | 805.649 | 142.749 |
| 2023 | 316000 | Leverkusen | 0 | 11.322.046 | 170040 | Sonsbeck | 0 | 292.453 |
| 2024 | 316000 | Leverkusen | 0 | 0 | 170040 | Sonsbeck | 0 | 238.195 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Deutliche Glättungseffekte durch eine Erweiterung der Steuerkraftbemessung von einer einjährigen auf eine dreijährige Steuerkraftbasis zeigen sich auch in Willich und Wesseling – hier durch die bereits thematisierten selteneren Sprünge aus sowie in abundante Jahre. Im Jahr 2022 waren bei einjähriger Bemessung Willich und Wesseling im Gegensatz zu den Vorjahren nicht abundant. Für Wesseling galt dies auch noch 2023, hier war Willich bereits wieder a-

bundant, Wesseling folgte 2024 zurück in die Abundanz. Bei dreijähriger Bemessungsgrundlage wären beide Kommunen über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg abundant gewesen und hätten keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Dies impliziert auch eine bessere Planungssicherheit durch eine sehr starke Glättung der Schlüsselzuweisungen, hier als eine kontinuierliche Abundanz durch das Nachwirken sehr einnahmestarker früherer Jahre (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Beispiel Glättung durch fortlaufende Abundanz

| Jahr | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j |
|------|--------|----------|-----------|--------|--------|-----------|------------|--------|
| 2020 | 166036 | Willich | 0 | | 362040 | Wesseling | 0 | |
| 2021 | 166036 | Willich | 0 | 0 | 362040 | Wesseling | 0 | 0 |
| 2022 | 166036 | Willich | 1.128.007 | 0 | 362040 | Wesseling | 537.576 | 0 |
| 2023 | 166036 | Willich | 0 | 0 | 362040 | Wesseling | 11.598.043 | 0 |
| 2024 | 166036 | Willich | 0 | 0 | 362040 | Wesseling | 0 | 0 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Gegenbeispiel dazu zeigt sich im gleichen Betrachtungszeitraum in Nümbrecht und Dülmen. Beide Kommunen waren im Jahr 2023 bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft abundant, erhielten jedoch bei dreijähriger Basis durch den glättenden Effekt der Steuerkraftbemessung durchgehend Schlüsselzuweisungen, deren Höhe zudem einen deutlichen Glättungseffekt im Verlauf zeigt. Größere Sprünge im Sinne deutlicher Veränderungen in beide Richtungen der Schlüsselzuweisungen werden signifikant abgemildert. Hier überwiegt aus der Perspektive der Kommunen der Vorteil einer deutlich erhöhten Planungssicherheit und geringerer Variationen in den Zuweisungen bei über den gesamten Zeitverlauf aggregiert betrachtet gutem Versicherungseffekt (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Beispiel Glättung durch fortlaufende SZW, Nümbrecht und Dülmen

| Jahr | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j | Regio | Gemeinde | SZW 1j | SZW 3j |
|------|--------|-----------|-----------|-----------|--------|----------|-----------|-----------|
| 2020 | 374032 | Nümbrecht | 1.115.275 | | 558016 | Dülmen | 6.426.990 | |
| 2021 | 374032 | Nümbrecht | 1.044.781 | 1.427.964 | 558016 | Dülmen | 7.555.051 | 8.238.144 |
| 2022 | 374032 | Nümbrecht | 577.677 | 961.946 | 558016 | Dülmen | 7.885.090 | 7.281.594 |
| 2023 | 374032 | Nümbrecht | 0 | 514.318 | 558016 | Dülmen | 0 | 3.205.770 |
| 2024 | 374032 | Nümbrecht | 5.979.390 | 2.633.922 | 558016 | Dülmen | 308.922 | 1.994.163 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend zeigen die theoretischen Überlegungen sowie die durch die Simulation quantifizierten Berechnungen, dass die Beurteilung der Glättungswirkung der Schlüsselzuweisungen von folgenden, bereits in Kapitel F.4 angesprochenen Faktoren abhängt:

- Für Kommunen, die im Zeitverlauf ein wiederkehrendes Auf und Ab der eigenen Steuerkraft sowie in der Folge auch der Schlüsselzuweisungen erfahren, überwiegt der positive Effekt einer mehrjährigen Steuerkraftbemessung als Indikator für die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich. Durch die ohnehin bestehende Verzögerung des Einflusses der eigenen Einnahmekraft auf die Schlüsselzuweisungen kann es bei dieser Gruppe von Kommunen sogar zu mit den eigenen Einnahmen prozyklischen Schlüsselzuweisungen kommen. Hier ist die Versicherungswirkung des Finanzausgleichs nicht gefährdet und kann durch eine mehrjährige Bemessung sogar erhöht werden.
- Für Kommunen, deren eigene Einnahmekraft im Zeitverlauf kontinuierlich steigt oder sinkt, muss die mehrjährige Steuerkraftbasis hingegen kritisch hinterfragt werden. Der entsprechende strukturelle Effekt spiegelt sich in diesen Fällen erst sehr spät in den Schlüsselzuweisungen wider. Dies bedeutet, dass Kommunen, deren Einnahmen kontinuierlich und deutlich sinken, erst später und dann auch zunächst in geringerer Höhe durch Zuweisungen aufgefangen werden können. Auf der anderen Seite erhalten Kommunen, deren Einnahmekraft deutlich und kontinuierlich steigt, noch weitere Schlüsselzuweisungen, die erst sukzessive ausgeschlichen werden. In diesen Fällen ist der Versicherungseffekt des Finanzausgleichs deutlich abgeschwächt.

G.3. Wirkungen des Drei-Jahres-Modells auf die Variationen der Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Einnahmen

Zwecks Betrachtung des Einflusses einer dreijährigen Bemessung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich auf die den Kommunen im Jahr t zur Verfügung stehenden Finanzmittel wurde schließlich ebenfalls untersucht, wie sich letztere im Vergleich zu der bisherigen einjährigen Bemessung entwickelt hätte.¹⁰⁶

Die Perspektive auf das insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen der Kommunen kann als wichtigste erachtet werden. Bei dieser Analyse zeigt sich, wie gut der kommunale Finanzausgleich bei einjähriger oder dreijähriger Bemessung der Steuerkraft seine Versicherungsfunktion, auch bei gegebenen time-lags in der Datenbereitstellung der Basisdaten zur Ermittlung der „aktuellen“ Steuerkraft, erfüllen kann. Es stellt sich die Frage, ob die verfügbaren Finanzmittel bei einjähriger und somit in der Praxis möglichst aktueller Bemessung der Steuerkraft stabiler sind oder ob die unabdingbar gegebenen zeitlichen Verzögerungen des Dateneinflusses derart wirken, dass eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraft zu mehr

¹⁰⁶ Hierzu wurden die Daten der kommunalen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, die Gewerbesteuererinnahmen sowie die Grundsteuererinnahmen der Jahre 2020 bis 2023 von IT.NRW zur Verfügung gestellt.

Stabilität und somit zu einer besseren Erfüllung der Versicherungsfunktion führt – bei simultan höherer Planungssicherheit für die Kommunen.

Bereits bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft ist der Durchschnitt der Abweichungen der Gesamteinnahmen – hier definiert als Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen, Aufkommen der Gewerbesteuer, Aufkommen der Grundsteuern, Einnahmen aus den Anteilen aus Einkommen- und Umsatzsteuer – zwischen zwei aufeinanderfolgenden Jahren in den Kommunen mit 4,9% sehr gering (bei einer Varianz von 0,023). Die größten Abweichungen über den gesamten Betrachtungszeitraum betragen hier – 56% und +127%. Bei dreijähriger Bemessung der Steuerkraft hingegen beträgt der Durchschnitt der Abweichungen der Gesamteinnahmen zwischen zwei Jahren 6,2% und ist somit leicht größer als bei einjähriger Bemessung. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass eine einjährige Bemessung die reine Versicherungsfunktion etwas besser erfüllt. Die Varianz ist allerdings mit 0,019 etwas geringer. Die Minimal- und Maximalwerte sind mit -56% und +124% nahezu identisch. Die Häufigkeit extremer Veränderungen bei den akkumulierten Einnahmen sinkt – qualitativ analog zur Glättung der Schlüsselzuweisungen. So weisen bei einjähriger Bemessung der Steuerkraft acht Fälle Deltas von über -40% der akkumulierten Einnahmen von einem auf das nächste Jahr auf, in 17 Fällen liegt die Veränderung zwischen -30% und -40%, in 12 Fällen bei +60% bis +90% und in drei Fällen bei über 100%. Demgegenüber zeigen sich bei dreijähriger Bemessung der Steuerkraft lediglich sechs Fälle mit Deltas kleiner -40%, drei weitere zwischen -30% und -40%, sechs Fälle mit +60% bis +90% und nur ein Fall mit über +100%. An den extremen Enden führt die mehrjährige Bemessung der Steuerkraft somit auch bei Betrachtung der akkumulierten Einnahmen zu einem Glättungseffekt.

Wie sich durch die dreijährige Bemessung der kommunalen Steuerkraft die Variationen von Schlüsselzuweisungen und Gesamteinnahmen verändern, lässt sich auch direkt gegenüberstellen: Bei einjähriger Bemessung beträgt der Durchschnitt der Veränderungen von einem Jahr auf das nächste 4,9% für das Delta der akkumulierten Einnahmen bei zugleich 31,83% für die durchschnittliche Veränderung der Schlüsselzuweisungen. Bei dreijähriger Bemessung beträgt der Durchschnitt der Veränderung in aufeinanderfolgenden Jahren in den Kommunen 6,2% für die Gesamteinnahmen bei lediglich 16,8% für die Schlüsselzuweisungen. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass die Versicherungsfunktion marginal schlechter erfüllt wird, während die Planungssicherheit deutlich erhöht wird.

G.4. Effekte auf die Steuerkraft sowie Einnahmen pro Kopf

Bisher wurden die Effekte einer mehrjährigen Bemessung der Steuerkraft auf gesamte Summen von Zuweisungen und eigenen Einnahmen beschrieben. Dieses Bild soll nunmehr ergänzt werden durch eine Betrachtung der Effekte auf

- die Einnahmen pro Kopf sowie
- die Steuerkraft pro Kopf.

Betrachtet man die Summe der Einnahmen pro Kopf – als Gesamteinnahmen werden hier analog zu Kapitel G.3 die kommunalen Einnahmen aus Grundsteuern, Gewerbesteuer, Einkommen- sowie Umsatzsteueranteil zuzüglich der Schlüsselzuweisungen pro Kopf definiert – so zeigt sich, dass eine dreijährige Steuerkraftbasis zur Indikation der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich die Variation der Gesamteinnahmen pro Kopf über alle Kommunen hinweg leicht erhöht. Differenziert nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zeigt sich, dass die Erhöhung der Varianzen zum größeren Anteil durch die kreisfreien Städte bewirkt wird – für den kreisangehörigen Raum bleiben sie fast konstant. Für die einzelnen Kommunen bzw. deren Planungssicherheit ist jedoch nicht die Variation der Einnahmen über alle Kommunen (der jeweiligen Gruppe) hinweg relevant, sondern die Veränderungen der eigenen Einnahmen pro Kopf. Diese wiederum werden durch eine mehrjährige Steuerkrafteffassung gemindert. Dies spricht dafür, dass für die meisten Kommunen der Aspekt besserer Planungssicherheit das Risiko des Weitertragens struktureller Effekte überwiegt (vgl. Kapitel F.4 sowie G.2). Für die kreisfreien Städte beträgt die durchschnittliche Varianz der eigenen Gesamteinnahmen pro Kopf bei einjähriger Bemessungsgrundlage 15,57, bei dreijähriger Steuerkraftermittlung 10,33. Die eigenen pro-Kopf-Einnahmen werden somit stabiler – trotz oder wegen der erweiterten time-lags in der Erfassung der eigenen Steuerkraft. Im kreisangehörigen Raum mindert sich die Varianz der Einnahmen pro Kopf der einzelnen Kommune durch die Ausweitung des Erfassungszeitraums durchschnittlich von 0,089 auf 0,065.

Zudem wurde der Einfluss auf die Steuerkraft pro Kopf betrachtet. Hierbei wurde die Steuerkraft des Jahres t , wie sie aktuell im KFA definiert ist versus der gemittelten dreijährigen Steuerkraft der Simulation jeweils der Einwohnerzahl in t gegenübergestellt. Erwartungsgemäß führt die dreijährige Durchschnittsbildung zu geringeren Variationen in der Steuerkraft. Hier zeigt sich, dass die kreisfreien Städte von dieser Glättung deutlicher profitieren als die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bei den kreisfreien Städten sinkt die Varianz von 283 auf 251 (-11%), bei den kreisangehörigen Kommunen von 2,13 auf 2,05 (-4%). Dies könnte ein direkter Effekt der Gewerbesteuer sein, die bei größeren Städten insgesamt eine größere anteilige Rolle an den eigenen Einnahmen spielt.

H. Glättung der Wirkungen der Grundsteuerreform über den Finanzausgleich?

H.1. Grundsteuerreform und Anpassungsbedarfe bei den Städten und Gemeinden

Aktuell gliedert sich die Besteuerung von Grundvermögen in zwei Klassen, die Besteuerung von land- und forstwirtschaftlich genutztem Grund und Boden (Grundsteuer A) sowie alle weiteren Grundvermögen (Grundsteuer B). Die Bewertung der Grundvermögen und somit die Basis der Besteuerung werden jedoch auf deutlich veralteten Werten ermittelt, so dass zum 1.1.2025 eine reformierte Grundsteuer in Kraft tritt. Anlass der Grundsteuerreform ist ein entsprechendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Urteil des ersten Senats vom 10. April 2018, 1 BvL 11/14), welches die aktuelle Ermittlung der Grundvermögen wegen ihres Verstoßens gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz für verfassungswidrig erklärt und eine entsprechende Neubewertung fordert.¹⁰⁷

Deutliche Veränderungen in der Bewertung des Grundvermögens ergeben sich hier vor allem für die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B (vgl. Infobox 2 auf der nachfolgenden Seite). Daher fokussiert sich die weitere Betrachtung auf diesen Teil der Grundsteuer, der zudem für die Städte und Gemeinden den Löwenanteil ihrer Grundsteueraufkommen ausmacht.¹⁰⁸

Der Prozess der Neubewertung aller Grundstücke ist noch nicht vollständig abgeschlossen, da hier viele Einsprüche rechtshängig sind. Als gesichert gilt hingegen, dass Städte und Gemeinden ihre Hebesätze anpassen müssen, sofern sie Aufkommensneutralität ihrer Grundsteuereinnahmen anstreben. Die Wahl der Hebesätze wiederum beeinflusst über das Verhältnis zum Nivellierungshebesatz die Bewertung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich. Aus diesem Grund kann die Grundsteuerreform, je nach Hebesatzanpassung der Städte und Gemeinden, auch die Schlüsselzuweisungen der Kommunen beeinflussen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Nach Entscheidung des BVerfG musste bis spätestens zum 31. Dezember 2019 eine gesetzliche Neuregelung getroffen werden. Die Grundsteuer darf jedoch in ihrer jetzigen Form übergangsweise bis zum 31. Dezember 2024 weiter erhoben werden; ab dem 1. Januar 2025 muss sie auf Grundlage des neuen Rechts ermittelt werden. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>

¹⁰⁸ Bei der Bewertung land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögens (Grundsteuer A) bleibt das Ertragswertverfahren erhalten. Dieses wird jedoch vereinfacht und typisiert, so dass die Grundsteuerwertermittlung für land- und forstwirtschaftliche Betriebe auf Basis einer standardisierten Bewertung der Flächen und der Hofstellen erfolgt. Quelle: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>

¹⁰⁹ Das Finanzministerium NRW wird allen Kommunen ihren aufkommensneutralen Hebesatz nennen; vgl. <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/was-passiert-nach-der-abgabe-der-grundsteuererklaerung>; Abschnitt „Wie berechnet sich die neue Grundsteuer“.

Infobox 2: Grundsteuerreform 2025 – Reform der Ermittlung der Grundsteuermessbeträge:

Eigentümer von Grundstücken müssen unabhängig von der Art der Nutzung des Grundstücks Grundsteuern (Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen, Grundsteuer B für bebaute und unbebaute Grundstücke) an die Kommune entrichten. Das bisherige Verfahren der Grundsteuerermittlung wurde jedoch seit Jahrzehnten kritisiert.

Noch bis Ende 2024 wird die Grundsteuer anhand der Grundstückswerte nach Einheitswert multipliziert mit der bundesweit einheitlichen Steuermesszahl und dem jährlich kommunal festzulegenden Hebesatz ermittelt. Die Einheitswerte wurden für die alten Länder 1964 festgelegt, für die neuen Länder gelten Werte aus dem Jahr 1935. Auf Grund der regional sehr unterschiedlich dynamischen Entwicklung der Werte von Grundstücken fallen die Grundsteuerzahlungen im Verhältnis zu den realen Werten des Grundbesitzes immer weiter auseinander. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer entspricht somit nicht mehr dem Wert des Grundvermögens, welches theoretisch die Basis der Besteuerung bilden sollte. Hierdurch werden aktuell vergleichbare Grundstücke unterschiedlich bzw. unterschiedliche Grundstücke gleich besteuert, was dem Gebot gleichmäßiger Besteuerung widerspricht.

Im Rahmen der Grundsteuerreform mussten daher ca. 36 Mio. Grundstücke neu bewertet werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht 2018 die Nutzung des Einheitswertes zur Ermittlung der Grundsteuer als verfassungswidrig erklärt hat, da dieses Verfahren der Steuererhebung dem allgemeinen Gleichheitssatz widerspreche. Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass die steuertechnische Nutzung der Einheitswerte in ihrer gegebenen Form „zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen“ führen kann. Der im Rahmen der Reform den Einheitswert ersetzende Grundsteuerwert wird aus Indikatoren der Lage, der Fläche, des Bodenrichtwerts, der Immobilienart, des Gebäudealters sowie der Wohn- und Nutzfläche ermittelt. Als Ausgleich für Wertsteigerungen vieler Grundstücke wird die Steuermesszahl ab 2025 von 0,35 Prozent auf 0,031 Prozent für Wohngrundstücke und auf 0,034 Prozent für Nichtwohngrundstücke gesenkt. Zudem wird eine Grundsteuer C für baureife, aber unbebaute Grundstücke eingeführt. Für solche Grundstücke soll ein höherer Hebesatz angesetzt werden, um Spekulationen mit Bauland entgegenzuwirken und Anreize zur Erschaffung von Wohnraum zu setzen.

Quellen: Bundesfinanzministerium. (2022, 13. Oktober), Bundesfinanzministerium. (2022, Juni), Bundesverfassungsgericht. (2018, 10. April), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerarten/Grundsteuer-und-Grunderwerbsteuer/reform-der-grundsteuer.html>,

Weiterhin wird über die Möglichkeit einer Differenzierung der Hebesätze im Rahmen der Grundsteuer B für Wohngrundstücke und Nicht-Wohngrundstücke debattiert. Die Idee der auf diese Weise „gespaltenen Hebesätze“ resultiert aus dem Befund, dass im Rahmen der

Neubewertung von Grundbesitz die „Wertsteigerungen“ der Wohnimmobilien deutlich höher ausfallen als die der nicht-Wohngrundstücke (diese fallen teils sogar). Um den Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie die Möglichkeit zu geben, die Belastungsverteilung an die lokalen räumlich-strukturellen Verhältnisse anzupassen, setzen sich mehrere Länder, so auch Nordrhein-Westfalen, für eine bundesgesetzliche Regelung ein, die eine stärkere Differenzierung der Hebesätze bei der Grundsteuer B ermöglicht. Durch diese Hebesatzspaltung soll den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, solide Grundsteueraufkommen zu erzielen, ohne die Wohnbevölkerung übermäßig zu belasten. Die Grundsteuerreform ist somit zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch nicht abgeschlossen – weder seitens der Festsetzungen, noch final konzeptionell.¹¹⁰

Hinzu kommt eine für die Kommunen optionale Grundsteuer C. In deren Rahmen können Kommunen für baureife, nicht bebaute Grundstücke höhere Hebesätze ansetzen als für die Grundsteuer B, um spekulativem Investorenverhalten vor allem in Ballungsräumen partiell entgegenzuwirken. Auf diese Weise wird das nicht-Nutzen der baureifen Grundstücke relativ teurer, so dass eine Entscheidung zur Bebauung und wohnlichen Nutzung – relativ betrachtet – wahrscheinlicher wird.

Betrachtet man die Frage nach einer potentiellen Glättung der Schlüsselzuweisungen durch eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraft aus der Perspektive der Grundsteuerreform, ergibt sich eine vom Fokus auf die volatile Gewerbesteuer (vgl. Kapitel F.2) gänzlich verschiedene Ausgangssituation und Perspektive: Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine kommunale Steuer, die den Kommunen ein im Zeitverlauf sehr gleichmäßiges, sicheres Aufkommen gewährleistet. Reformbedingt entsteht im Jahr 2025 ein einmaliger struktureller Bruch durch die Neubewertung der Grundvermögen, welche die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer bilden. Die Frage nach den Verstetigungspotenzialen des GFG richtet sich daher vor allem auf die Gestaltung eines sanften Übergangs bei der Reform. Mittelfristig wird sich die neue Grundsteuer ebenso als sehr stetige Einnahmequelle erweisen, die eher zum Stabilitätsanker wird, als dass sie einer Stabilisierung durch das GFG bedürfte.

Im Kontext des vorliegenden Gutachtens stellt sich somit die Frage, wie sich eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraftmesszahlen im Rahmen der Grundsteuerreform auswirken würde. Insbesondere steht im Fokus, ob eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraftmesszahlen eine Glättung der Einnahmen der Kommunen zur Folge haben könnte, so dass mögliche sprunghafte Veränderungen durch die Grundsteuerreform abgemildert werden können. Auf Grund mangelnder Datenverfügbarkeit kann diese Fragestellung allerdings lediglich theoretisch und szenarienbasiert analysiert werden.

¹¹⁰ Quelle: <https://www.finanzeverwaltung.nrw.de/allgemeine-informationen-zu-den-hebesaetzen>.

H.2. Wirkung der Grundsteuerreform im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs – kurzfristige Perspektive

Die Wirkung der Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer auf die Hebesatzwahl ist, wie in Kapitel H.1 dargelegt, ungewiss. Denkbar sind sowohl höhere als auch niedrigere Hebesätze, sofern die Kommunen die Reform aufkommensneutral umsetzen möchten. Die entsprechenden Hebesatzwahlen wiederum haben jenseits des Effekts auf die Einnahmen aus der Grundsteuer auch Einfluss auf den Nivellierungshebesatz im kommunalen Finanzausgleich – jedoch zeitverzögert.

Während die Grundsteuerreform und somit auch die ggf. angepassten Grundsteuerhebesätze im Jahr 2025 die Einnahmen der Kommunen aus der Grundsteuer bestimmen, werden im Finanzausgleich des Jahres 2025 die Grundsteueraufkommen des ersten Halbjahres 2024 sowie des zweiten Halbjahres 2023 mit ihren entsprechenden Nivellierungshebesätzen zu Grunde gelegt (vgl. Abbildung 14). Somit haben im Jahr 2025 und 2026 sowohl die reformierte als auch die bisher bestehende Besteuerung von Grundvermögen in den beiden Dimensionen der direkten eigenen Einnahmen und des Finanzausgleichs Auswirkung auf die Gesamteinnahmen der Kommunen aus eigenen Steuern und Schlüsselzuweisungen. Dies bedeutet auch, dass den Kommunen neben ggf. veränderten Einnahmen aus der Grundsteuer für die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zunächst – für den Finanzausgleich 2025 vollkommen, für den Finanzausgleich 2026 noch hälftig – keine grundsteuerreformbedingten Veränderungen bevorstehen. Der de jure gegebene time-lag der Berücksichtigung der Steuerkraft aus den Jahren t-1 sowie t-2 – im aktuellen Kontext – kann somit ohne weitere Eingriffe für eine bessere Planungssicherheit und Glättung der Gesamteinnahmen der Kommunen sorgen.

Erst ab dem Finanzausgleich des Jahres 2027 würde auch für die Bemessung der Steuerkraft die Grundsteuerreform vollends wirken – mit welchem strukturellen Effekt ist maßgeblich abhängig von

- der Spreizung der Bemessungsgrundlagen, welche die neue Bemessungsgrundlage ggf. zwischen den Städten und Gemeinden erhöht oder mindert sowie
- den von den Städten und Gemeinden gewählten Hebesätzen.

Würde die Referenzperiode der Steuerkraftbemessung im kommunalen Finanzausgleich von einem auf drei Jahre erweitert, so hätte das bisherige System der Grundsteuerbemessung zukünftig noch länger Einfluss auf die finanzausgleichsrelevante Steuerkraft der Kommunen – und dies unabhängig von den faktischen Grundsteuereinnahmen auf Basis der neuen Bemessungsgrundlagen und Hebesatzwahl der Grundsteuer ab 2025. Dies gewährt den Kommunen Planungssicherheit in der Hinsicht, als dass sie zunächst keine ungewissen strukturellen Effekte der Grundsteuerreform auf ihre Steuerkraftkennzahl und somit die Schlüsselzuweisungen fürchten müssen. Parallel besteht im Rahmen der direkten Grundsteuererhebung

mehr Zeit, die eigene Hebesatzwahl zu optimieren und in diesem Kontext auch die der anderen Städte und Gemeinden und somit der neuen Nivellierungshebesätze eines künftigen Finanzausgleichs zu beobachten und hierauf zu reagieren.

Die bestehende Konzeption des Finanzausgleichs, in dem die Steuerkraft anhand der Grundbeträge der Jahre t-1 bis t-2, bei einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf drei Jahre sogar der Jahre t-1 bis t-4 umfasst, bedeutet für die Kommunen im Kontext der Grundsteuerreform somit einen verzögerten Einfluss der Grundsteuerreform auf die Schlüsselzuweisungen. In diesem Zeitraum hat somit auch eine Hebesatzwahl unter oder über dem zunächst zu beobachtenden durchschnittlichen Hebesatz bzw. einem hypothetischen Nivellierungshebesatz keine Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen, was den Kommunen die Anpassung an die reformierte Grundsteuer im Kontext des Finanzausgleichs erleichtern könnte. Der Übergang der Auswirkung der reformierten Grundsteuer auf die Grundsteuermessbeträge wird zudem durch die jeweils anteilige Einflussnahme von bisheriger sowie reformierter Grundsteuersystematik nur einen verzögerten und damit sukzessiven Einfluss auf die Schlüsselzuweisungen haben.

H.3. Wirkung der Grundsteuerreform im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs – mittelfristige Perspektive

Die voranstehenden Überlegungen lassen sich erweitern durch eine mittelfristige Perspektive, welche die Auswirkungen der Grundsteuerreform auf die Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich erörtert, sobald in diese ausschließlich Steuerdaten der reformierten Grundsteuer einfließen. Mangels aktuell verfügbarer Daten können diese Überlegungen allerdings nur in abstrakter Form und auf Grundlage von möglichen Szenarien erfolgen. Hierbei sind verschiedene Optionen des Einflusses der reformierten Grundsteuer auf den Grundbetrag der Steuer zu unterscheiden.

Szenario 1: Die Grundbeträge bleiben in ihren Relationen zwischen allen Städten und Gemeinden nahezu unverändert.

In diesem Fall resultiert, sofern Städte und Gemeinden auch ihre Hebesätze in zum Status Quo konstanten Relationen anpassen, kein Effekt der Grundsteuerreform auf den Grundbetrag und somit die Steuerkraftbemessung im Finanzausgleich. Dieses Szenario unterstellt jedoch, dass sich die Grund- und Immobilienwerte in allen Städten und Gemeinden seit der Festlegung der Einheitswerte in 1964 (bzw. 1935 für die neueren Länder) gleichmäßig entwickelt haben. Angesichts der regional differenzierten Entwicklung der Wohnkosten und der hier zu beobachtenden Dynamik in den größeren Städten bzw. Agglomerationsräumen ist diese Annahme jedoch wenig plausibel. Das Szenario beschreibt somit rein hypothetisch den Fall, in dem auch mittelfristig keine Effekte der Grundsteuerreform auf die (relative) Steuerkraftmessung zu erwarten sind.

Szenario 2: Die Relation der Grundbeträge verändert sich relativ zum Status quo strukturell derart, dass größere Städte einen relativ höheren Grundbetrag im Vergleich zu kleineren Städten und Gemeinden aufweisen.

Dieses Szenario folgt der Annahme, dass die Wertsteigerungen in größeren Städten signifikant ausgeprägter sind als in kleineren Städten und Gemeinden. Die Überlegungen lassen sich analog auf Agglomerationsräume versus ländlichere Räume übertragen. Unter dieser Annahme fallen die Grundbeträge der Kommunen mit höheren Werten deutlich höher aus als in Kommunen, in denen Grundbesitz mit einem geringeren Wert bewertet wurde. Dies würde bedeuten, dass größere Städte, sofern sie Aufkommensneutralität erreichen wollen, einen im Vergleich zum Status Quo geringeren oder weniger erhöhten Hebesatz wählen müssten, während kleinere Gemeinden zum Erreichen von Aufkommensneutralität höhere oder weniger verminderte Hebesätze wählen. Strukturell nicht proportional oder sogar gegenläufig angepasste Hebesätze führen jedoch dazu, dass der Nivellierungshebesatz der Grundsteuer auf die beiden Gruppen unterschiedlich wirkt – was in der Folge zu einer veränderten Bewertung der Steuerkraft und einem entsprechenden Einfluss – ceteris paribus – auf die Schlüsselzuweisungen führt. Unter der Prämisse, dass die Städte und Gemeinden ihren Hebesatz zukünftig derart wählen, dass die Aufkommen aus der Grundsteuer annähernd konstant bleiben, kann in diesem Fall für den Finanzausgleich folgen, dass die größeren Städte und Gemeinden geringere Zuweisungen erhalten als die kleineren, weil sie ihre eigene Steuerbasis nicht vollständig ausschöpfen.

Gibt man die Annahme auf, dass Städte und Gemeinden Aufkommensneutralität bei der Grundsteuerreform anstreben, so ergeben sich für die Kommunen mit einer größeren Steuerkraftbasis, die diese ebenso ausschöpfen wie vor der Reform – ihre Hebesätze also nicht senken – potentiell keine Auswirkungen auf die Steuerkraft im Finanzausgleichskontext, jedoch zusätzlich höhere Einnahmen aus der Grundsteuer. Ein solcher Effekt wiederum wäre finanzwissenschaftlich insofern zu begrüßen, als dass ein höherer Anteil der Einnahmen aus der Grundsteuer am kommunalen Steueraufkommen für mehr Einnahmestabilität sorgt.

Diese Überlegungen zeigen, dass sich bei einer – zu erwartenden – relativen Veränderung der Grundwerte der Grundsteuer durch eine nicht gleichmäßige Werteentwicklung der letzten Jahrzehnte strukturelle und langfristige Auswirkungen auf die Quantifizierung der Steuerkraft im Rahmen der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen ergeben. Wie ausgeprägt diese ausfallen und somit auch wie relevant deren Wirkung sein wird, hängt von der Hebesatzwahl der Städte und Gemeinden ab. Eine aufkommensneutrale Hebesatzwahl hat im Kontext des Finanzausgleichs dann einen anderen Einfluss auf die Quantifizierung der Steuerkraft als eine Hebesatzwahl, die in konstanter Relation zum Nivellierungshebesatz im Vergleich zum Status Quo erfolgt. Wie deutlich diese Wirkung zunächst im Finanzausgleich 2026 einsetzt, hängt wiederum davon ab, ob die Steuerkraft zukünftig auf der Basis einer einjährigen oder mehrjährigen Steuerkraft bemessen wird. Eine vollständige Wirkung der Grundsteuerreform auf

die Steuerkraftermittlung ist frühestens 2027 möglich, bei dreijähriger Steuerkraftbemessung setzt die Wirkung der reformierten Grundsteuer auf die Steuerkraft in 2026 deutlich abgeschwächt ein und ist erst für den kommunalen Finanzausgleich 2029 vollzogen.

Somit zeigt sich, dass durch die Bemessung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres t , in die die Steuerkraftindikatoren der Jahre $t-1$ sowie $t-2$ eingehen, bereits im bestehenden System ohne weitere exogene Eingriffe ein sanfterer Übergang zwischen abgelöster und reformierter Grundsteuer besteht. Die im Jahr 2025 abgelöste Grundsteuer wirkt ohnehin noch in den kommunalen Finanzausgleich der nächsten Jahre fort, so dass die Kommunen ihre Hebesätze zunächst festlegen können, ohne dass dies Einfluss auf ihre Schlüsselzuweisungen hat. In einem Übergangsjahr fließen dann je hälftig reformierte und abgelöste Grundsteueraufkommen und die jeweiligen individuellen sowie Nivellierungshebesätze in die Steuerkraftbemessung ein. Dieser Effekt kann durch eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraft noch weiter gestreckt werden.

H.4. Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zum Gutachtensabschluss offen

Die vorangegangenen Ausführungen zu den möglichen strukturellen Wirkungen der Grundsteuerreform leuchten das nach Datenlage Erkennbare aus. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die unzureichende Datenlage zum Zeitpunkt des Gutachtensabschlusses wichtige Fragen noch unbeantwortet lässt. Dieser Umstand wird dadurch noch verstärkt, dass dem Landesgesetzgeber zum Gutachtensabschluss ein Gesetzesentwurf der Landesregierung zu Beratung vorliegt, der den Kommunen die Option eröffnet, die Hebesätze der Grundsteuer B zu differenzieren (Gesetzesentwurf: Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen; DrsNr. 18/9242). Daraus und aus der Einführung der neuen Grundsteuer C ergeben sich eine Reihe von Fragen zur Datennutzung und Neugestaltung der Hebesatz-Normierung, die hier im Gutachten noch nicht adressiert werden konnten, aber bis zum GFG 2026 geklärt werden sollten.

I. Fazit zur mehrjährigen Steuerkraftbemessung

Im Ergebnis sind die Resultate der theoretischen Überlegungen sowie empirischen Befunde vor dem Hintergrund des Hauptziels des kommunalen Finanzausgleichs zu reflektieren: Der kommunale Finanzausgleich soll es den Kommunen ermöglichen, ihre aktuellen sowie zukünftigen Aufgaben zu erfüllen. Ein Einfluss von veränderten Bedarfen – sei es durch Veränderungen der Einwohnerzahl, der Beschulden, der Bedarfsgemeinschaften oder weiterer Faktoren, die sich für den kommunalen Finanzausgleich als empirisch signifikant erwiesen haben – soll sich möglichst unmittelbar in den Zuweisungen niederschlagen. Aus diesem Grund werden die entsprechenden Indikatoren des jüngsten verfügbaren Datums in die Bedarfsermittlung einbezogen.¹¹¹

Ebenso sollen Veränderungen in der eigenen Einnahmekraft der Kommunen möglichst unmittelbar Einfluss auf die Zuweisungen haben, so dass der Finanzausgleich seine Versicherungsfunktion erfüllen kann. Die Restriktion, auf die dieser wichtige theoretische Grundgedanke jedoch in der Praxis trifft, besteht in der Zeitverzögerung der Datenverfügbarkeit: Höhere oder niedrigere Zuweisungen, die eine Kommune im laufenden Jahr erhält, können in der Realität durchaus mit parallelen höheren oder geringeren eigenen Einnahmen einhergehen. Aus diesem Grund wurde in den Kapiteln G.3 und G.4 neben den Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen untersucht, wie sich eine dreijährige Bemessungsgrundlage auch auf die Schwankungen in der Summe von Schlüsselzuweisungen und eigenen Einnahmen in den Jahren 2021 bis 2023 ausgewirkt hätte.

Ein exogener, einmaliger struktureller Bruch mit Einfluss auf den kommunalen Finanzausgleich kommt zum 1.1.2025 durch die Grundsteuerreform zu Stande. Durch die Neubewertung des Grundvermögens, die in verschiedenen Kommunen zu unterschiedlich starken Abweichungen im Verhältnis zu den veralteten und verfassungswidrigen Einheitswerten führt, ändern sich auch die Relationen der Steuerbasis der Grundsteuer zwischen den Kommunen, was wiederum die Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Durch die ohnehin gegebene Verzögerung des Einflusses der Steueraufkommen der Kommunen auf die Schlüsselzuweisungen erfolgt hier jedoch systemimmanent ein schleichender Übergang zwischen der noch aktuell gültigen und der reformierten Grundsteuer. Dieser könnte durch eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraft im KFA weiter gestreckt werden.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist weder eine einjährige noch eine mehrjährige Bemessungsgrundlage der Steuerkraft der Kommunen eindeutig überlegen. Vielmehr muss zwischen den Zielen des Finanzausgleichs und den Interessen der Kommunen abgewogen wer-

¹¹¹ Die Ermittlung der relativen Koeffizienten beruht für eine größtmögliche Stabilität des Einflusses der Bedarfsfaktoren auf die relativen Ausgaben wiederum auf gepoolten Daten von fünf Jahren, vgl. Infobox 1.

den (vgl. Abbildung 16). Betrachtet man die Effekte einer mehrjährigen Bemessung der Steuerkraft durch einen dreijährigen Durchschnitt der Steuerkraft, zeigt sich überwiegend ein guter Glättungseffekt der Schlüsselzuweisungen im Zeitverlauf. In einigen Kommunen kommt es jedoch auch dazu, dass strukturelle Veränderungen länger einen Einfluss auf die Schlüsselzuweisungen haben, als dies – bewertet an den Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere der Versicherungsfunktion, jedoch hier auch der Distributionsfunktion – wünschenswert wäre. Dies betrifft jedoch nur einen sehr kleinen Anteil der Kommunen. Mit Blick auf die Grundsteuerreform kann eine mehrjährige Bemessung der Steuerkraft den Einfluss der reformierten Grundsteuer auf die Schlüsselzuweisungen weiter strecken, da hier die zunächst geringeren Anteile der reformierten Grundsteuer nur sukzessive zunehmend Einfluss auf die Schlüsselzuweisungen haben.

J. Zusammenfassung: Die zentralen Befunde der Untersuchung

Vorbemerkung: Diese Zusammenschau der Ergebnisse des Gutachtens ist deckungsgleich mit der vorangestellten Executive Summary oben.

J.1. Aufgabe der Überprüfung

Die Kurzstudie wurde von Oktober 2023 bis Mai 2024 bearbeitet. Sie untersucht mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich (KFA) in Nordrhein-Westfalen zwei voneinander unabhängige Fragestellungen. Zum einen wird untersucht, ob und – wenn ja – wie kommunale Aktivitäten im Klimaschutz und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten und könnten.

Zum anderen wird untersucht, welche Auswirkungen eine auf eine mehrjährige Referenzperiode bezogene Steuerkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich haben könnte und welche grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Aspekte für oder gegen eine solche Umstellung sprechen. Diese Betrachtung erfolgt aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln: Zunächst mit Blick auf die primär konjunkturell bedingten Schwankungen der Steuerkraft, die insbesondere durch das volatile Gewerbesteueraufkommen verursacht werden. (Das Ansinnen, dieses Problem durch eine Gewerbesteuerreform direkt an der Wurzel zu lösen, wird von der Finanzwissenschaft regelmäßig formuliert. Diese an den Bundesgesetzgeber gerichtete Diskussion wird in der vorliegenden Untersuchung nicht geführt.) Zum anderen wird mit der neuen Grundsteuer, die 2025 in Kraft tritt, eine strukturelle Veränderung der kommunalen Einnahmen betrachtet und damit die Frage, ob es spezifischer Maßnahmen im Finanzausgleich bedarf, die diesen Übergang begleiten und ggf. erleichtern können.

J.2. Fiktiv horizontale Betrachtung

Die Untersuchung erfolgt im horizontalen Kontext. Diese Beschränkung ist hinsichtlich der Untersuchung zur mehrjährigen Steuerkraft naheliegend, da bei dieser die kommunale Beteiligung an einer öffentlichen Aufgabe mit nationaler bis globaler Bedeutung im Vordergrund steht. Beim Klimaschutz ist dies nicht der Fall, da bei dieser Untersuchung sowohl horizontale als auch vertikale Aspekte betroffen sein können. Im Rahmen einer kurzen Untersuchung zur erstmaligen Identifikation von Optionen, den Klimaschutz im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen, ist eine Beschränkung auf die horizontale Perspektive insofern naheliegend, als eine Erweiterung auf die vertikale Dimension der Finanzierung des Klimaschutzes gegenüber dem Land (sowie Bund und ggf. EU) eine Symmetrieabwägung mit den analogen Klimaschutzlasten erforderlich machen würde. Dies kann der Forschungsauftrag nicht leisten. Die Betrachtung des kommunalen Klimaschutzes aus einer horizontalen Perspektive impliziert jedoch keine Vermutung, dass dessen Finanzierung ausschließlich auf

horizontaler Ebene erfolgen könnte. Die weitere Betrachtung des Klimaschutzes im kommunalen Finanzausgleich ist damit insofern „fiktiv horizontal“, als keine Aussage darüber getroffen wird, wo die für den Klimaschutz benötigten zusätzlichen Mittel herkommen können bzw. sollen.

J.3. Grundfragen einer Integration des Klimaschutzes in den KFA

Im Rahmen der Untersuchung wird zunächst die finanzwissenschaftliche Sichtweise auf den kommunalen Klimaschutz und die Klimawandelanpassung beleuchtet. Anschließend erfolgt eine Konfrontation mit der empirischen Realität kommunalen Engagements für den Klimaschutz. Im weiteren Verlauf wird die Grundfrage erörtert, ob die Mechanismen eines Finanzausgleichs und die Realitäten des kommunalen Klimaschutzes in Einklang zueinander gebracht werden können.

Der wissenschaftliche und der verfassungsrechtliche Anspruch an die Verteilungsvorschriften im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, dem GFG NRW, sind aus guten Gründen sehr hoch. Damit bilden sie im *hergebrachten* System für eine Implementierung eines Klimaansatzes aktuell eine nicht überwindbare Hürde. Ein empirisch basierter Finanzausgleich muss in hohem Maße vergangenheitsorientiert sein. Dies steht jedoch im Widerspruch zu der Einsicht, dass Klimaschutz und Klimaanpassung in Zukunft eine stärkere Durchdringung vieler Aufgabenfelder bewirken werden.

Die Beweisführung mittels ökonomischer und empirischer Methoden wird durch eine unzureichende Datenbasis zusätzlich erschwert. Für eine Implementierung im Finanzausgleich ist die Verwendung klar abgrenzbarer Finanzdaten erforderlich, welche mit physischen Indikatoren verknüpft werden müssen. Beide Aspekte sind für das Aufgabenfeld „Klimaschutz“ aufgrund seines Querschnittcharakters über eine Vielzahl der klassischen kommunalen Aufgaben nicht gegeben. Eine Differenzierung, welche Anteile regulärer Aufwendungen und Investitionen dem Klimaschutz zuzuordnen sind, ist bisher nicht möglich.

Diesem negativen Befund steht die hohe Bedeutung des Klimaschutzes gegenüber, wie sie vor allem durch das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 2021 bestätigt wurde. Auch das Klimaschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen mit seiner Festlegung auf generelle Klimaneutralität im Jahr 2045 schafft für die Kommunen zahlreiche Handlungspflichten und einen hohen zeitlichen Handlungsdruck.

Diese polare Betrachtung würde zu dem Schluss führen, dass das unstrittig große Zukunftsthema des kommunalen Klimaschutzes in einem ausschlaggebenden Instrument der Kommunalfinanzierung, dem GFG NRW, keinen Raum finden könne. Diese Schlussfolgerung kommt nicht aus einer Minderschätzung des Klimaschutzes, der unstrittig als wichtiges und gewichtiges Aufgabenfeld erachtet wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die etablierte, eher vergangenheitsbasierte Systematik des kommunalen Finanzausgleichs nicht vereinbar

scheint mit der Querschnittsnatur und dem künftigen Anwachsen notwendigen kommunalen Klimaschutzes. Die Konstellation bezeichnen wir als das „Klimaschutz-KFA-Dilemma“.

J.4. Optionen zur Integration von Klimaschutzaspekten in das GFG NRW

Die Studie bleibt nicht bei diesem Befund stehen; sie versucht, das Dilemma zu lösen. Wo eine konventionelle Einbindung des Klimaschutzes in den Finanzausgleich nicht möglich ist, werden unkonventionelle und innovative Wege ausgelotet. Die Berücksichtigung des Klimaschutzes in prinzipiell allen relevanten KFA-Stufen wird aus der Prämisse abgeleitet, dass der hohe Wert des Gutes Klimaschutz (KlimaschutzG NRW; Klimaurteil BVerG) und der hohe „Preis des Nicht-Handelns“ eine Berücksichtigung des Klimaschutzes rechtfertigen können, auch wenn die sonst erforderlichen empirischen Anforderungen (vorerst) nicht erfüllt werden können.

Im Rahmen der Untersuchung werden neben einem Exkurs zu einer dualen klimaschutzpolitischen Erweiterung des Finanzausgleichs, welche ein Zuweisungselement mit einem Umlageelement verbindet, insbesondere zwei Ansätze betrachtet. Am Beispiel des Moorschutzes wird die Internalisierung positiver Externalitäten als „klassische“ Aufgabe eines Finanzausgleichs erörtert. In Reaktion auf die Erkenntnis, dass ein Großteil kommunaler Klimaschutzaktivitäten nicht durch die herkömmlichen Finanzausgleichsinstrumente erfasst wird, wird zudem ein innovativer Klimawirkungsansatz entwickelt, der noch weiter ausdifferenziert werden muss.

J.5. Internalisierung positiver Externalitäten: Das Beispiel Moorschutz

Ein Faktor, der mess- und einsetzbar ist, betrifft die kommunalen Flächen. Differenzierte Flächenansätze wurden in der Vergangenheit bereits mehrfach thematisiert, wenn es um ökologische Aspekte in Finanzausgleichen geht. Eine reine Betrachtung der Flächen adressiert jedoch nur einen Teil des Klimaschutzes. Nichtsdestotrotz bieten sich hier verschiedene Möglichkeiten, beispielsweise das Binden von CO₂ zu honorieren. Ein besonders hervorstechender Aspekt ist der Moorklimaschutz, da der Klimanutzen von funktionierenden, gut vernässten Moorböden mehr als zehnmals so hoch ist wie der von Waldflächen.

Da das GFG NRW in § 16 eine Klima- und Forstpauschale enthält, die die Flächen von Kommunalwald erfasst, werden für den kommunalen Moorklimaschutz analoge Modelle skizziert. Neben einer Erweiterung der Klima- und Forstpauschale werden zudem die Optionen zur Honorierung nach Maßgabe gängiger CO₂-Preise bzw. Kosten betrachtet. Die volumenseitige Bedeutung der Berücksichtigung des Moorklimaschutzes im nordrhein-westfälischen GFG dürfte angesichts vergleichbar weniger aktueller Moorflächen (2.100 Hektar) und der perspektivischen Wiedervernässung auf das Doppelte beschränkt bleiben.

J.6. Klimawirkungsansatz

Sollte ein nach üblichen Kriterien gestalteter Klimaansatz im Finanzausgleich nicht funktionieren, bestünde die Möglichkeit, stattdessen auf spezifische Förderprogramme und Zweckzuweisungen zurückzugreifen. Diese könnten dazu dienen, einzelne Typen von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen zielgerichtet zu fördern. Derartige Förderprogramme sind als generelle Alternative jedoch zunehmend problematisch, da sie in der Vielfalt der kommunalen Klimaschutzmaßnahmen und auch angesichts des bevorstehenden Fachkräftemangels mehr administrative Ressourcen binden würden, als die Kommunen noch aufzubringen bereit und in der Lage sind. Die heute schon langwierigen und unvollständigen Mittelabrufe können hier als Hinweis für eine sich verschlimmernde Entwicklung gesehen werden.

Der kommunale Klimaschutz weist zwar keine konventionellen Input- und Bedarfsfaktoren auf, dafür aber einen guten und einheitlichen Wirkungsmaßstab, nämlich die eingesparten Tonnen CO₂-Äquivalente. Auch wenn kommunale Klimaschutzmaßnahmen in ihrer Komplexität und Vielschichtigkeit variieren, müssen sie letztlich einen eigenen Beitrag zur Senkung von Treibhausgasemissionen leisten, um erfolgreich zu sein.

Ein „Klimawirkungsansatz“, der ergebnisorientiert auf Treibhausgasminderungen aufbaut und zugleich signifikante Verwaltungsvereinfachungen für alle Ebenen und alle Phasen ermöglicht, wäre für den kommunalen Klimaschutz und auch für den kommunalen Finanzausgleich ein Novum. Der hier zunächst skizzierte Modellentwurf basiert in einigen Charakteristika auf einem aktuellen Konzept des Deutschen Städtetags – allerdings wurde dieses nicht für den Finanzausgleich formuliert. Der Klimawirkungsansatz wird in seinen Grundzügen über einen Tarif, seine Bemessungsgrundlage, den notwendigen Maßnahmenkatalog sowie das einzelgemeindliche Budget dargestellt.

In der ergebnisorientierten Klimafinanzierung ist der Finanzbeitrag, den eine Maßnahme bzw. deren Durchführende erhält, von der Klimawirkung abhängig. Die Höhe der Finanzierung ist demnach direkt proportional zur eingesparten Menge an Treibhausgasen. Zugleich löst sich eine ergebnisorientierte Finanzierung von der Notwendigkeit, spezifische Förderungen für spezifische Einzelmaßnahmen zu nutzen. Die Auswahl und Reihenfolge der Klimaschutzmaßnahmen obliegen weiterhin den Kommunen.

Die Querschnittsnatur des kommunalen Klimaschutzes – heterogen, oft verwoben mit Pflichtaufgaben, laufend und investiv, schwer kalkulierbar – bedingt, dass er auch „quer“ über den KFA zu verorten wäre. Konkret böten sich im GFG NRW drei Kanäle, über die Mittel des Klimawirkungsansatzes fließen können. Zwei dieser Kanäle könnten alternativ auch über ein Fachgesetz neben dem KFA umgesetzt werden. Die Kanäle sollten angesichts der Vielschichtigkeit des kommunalen Klimaschutzes nicht als Alternativen betrachtet werden, sondern vielmehr als sich ergänzende Elemente.

Grundsätzlich kommen Schlüsselzuweisungen, fachbezogene Zuweisungen der laufenden Klimafinanzierung sowie investive Klimafinanzierungszuweisungen als Finanzierungsquellen in Betracht. Die drei potenziellen Kanäle für einen Klimawirkungsansatz im kommunalen Finanzausgleich werden schlaglichtartig betrachtet. Es lässt sich ableiten, dass ein weiter ausgearbeiteter Klimawirkungsansatz primär als Kombination aus laufenden und investiven Klimafinanzierungszuweisungen realisiert werden würde. (Entsprechend geht es bei einem Klimawirkungsansatz neuen Typs in der Tat nicht um einen herkömmlichen Finanzausgleichs-Nebenansatz.)

Die im Rahmen der vorliegenden kurzen Studie zu leistenden Schritte zur Realisierung des „schlüsselfertigen“ Konzepts können nicht erbracht werden. In diesem Kontext besteht noch erheblicher Gestaltungsspielraum für NRW-spezifische Innovationen, um zielgerichteten Klimaschutz, moderne fiskalische Wirkungsorientierung und entlastende Verwaltungsvereinfachung zu verbinden. Für diese weitere Ausarbeitung eines Klimawirkungsansatzes in den vielen Feldern, die hier nur grob skizziert werden konnten, empfiehlt sich ein partizipatives Vorgehen, bei dem im Idealfall betroffene Praktiker:innen aus der kommunalen Familie und der Landesverwaltung zusammen mit Prüfororganen den Auftrag zur konkretisierenden Entwicklung gemeinsam umsetzen. Wissenschaft kann hier unter Umständen assistieren. Von einer Weiterentwicklung primär über externe Gutachten, eine unabhängige Kommission o.ä. wird abgeraten.

J.7. Dreijährige Referenzperiode der Steuerkraftermittlung

Der zweite große Untersuchungsbereich der Studie befasst sich mit dem Wunsch einiger Städte und Gemeinden nach mehr finanzieller Planungssicherheit. Zunächst stellt die Gewerbesteuer, die ihrerseits in besonderem Maße konjunkturagibel ist, für viele Gemeinden eine Haupteinnahmequelle dar. Der kommunale Finanzausgleich soll gegen Schwankungen dieser Art absichern und somit dazu beitragen, die verfügbaren Finanzvolumina der Kommunen zu verstetigen.

Die Erweiterung der Steuerkraftmessung von einer einjährigen auf eine dreijährige Steuerkraftbasis zeigt sich für die Mehrheit der Kommunen als deutlich stabilisierender Effekt auf die Schlüsselzuweisungen. Betrachtet man die Summe aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Einnahmen (aus Grundsteuern, Gewerbesteuern, Einkommen- und Umsatzsteueranteil), so zeigt sich, dass die verfügbaren Mittel im Durchschnitt leicht höhere Variationen zwischen den Jahren aufweisen. Dennoch werden auch hier extreme Veränderungen deutlich gemindert.

Die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs wird durch die mehrjährige Steuerkraftmessung nicht negativ beeinträchtigt. Die Begründung hierfür liegt darin, dass auch bei einer einjährigen Bemessung eine Verzögerung der Erfassung der eigenen Einnahmen besteht, sodass die Schlüsselzuweisungen in einigen Fällen prozyklisch zu den eigenen Einnahmen erfolgen

können. Ein Nachteil der mehrjährigen Steuerkraftmessung besteht darin, dass strukturelle Trends – eine Kommune entwickelt über mehrere Jahre steigende oder sinkende eigene Einnahmen – einen zeitlich länger anhaltenden Effekt auf die Schlüsselzuweisungen haben. Folglich erhalten Kommunen, deren eigene fiskalische Situation sich deutlich verbessert hat, über einen längeren Zeitraum (höhere) Zuweisungen, während Kommunen, deren finanzielle Situation sich stetig verschlechtert, erst schleichend (höhere) Zuweisungen erhalten. Innerhalb des Betrachtungszeitraums ist dies jedoch nur bei wenigen Kommunen der Fall.

J.8. Glättung der Wirkungen der Grundsteuerreform?

Im Gegensatz dazu stellt die Reform des Grundsteuerrechts eine einmalige, strukturelle Umstellung einer bisher als auch zukünftig nach der Umstellung stabilen Einnahmequelle dar.

Im Rahmen der Reform werden die Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer umgestellt. Die Einheitswerte werden durch Grundsteuerwerte ersetzt. Dies bewirkt eine strukturelle „Umverteilung“ der gemessenen Grundwerte, was neben Veränderungen im Grundsteueraufkommen (je nach Hebesatzanpassung) auch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen haben kann.

Eine Glättung der Effekte der Grundsteuerreform für die Schlüsselzuweisungen ergibt sich jedoch ohne weitere exogene Eingriffe immanent aus dem bestehenden System. Während die Grundsteuerreform 2025 unmittelbar Auswirkungen auf die Einnahmen aus der Grundsteuer hat, werden die Schlüsselzuweisungen anhand der Grundsteuerrealitäten der Jahre 2023 und 2024 ermittelt. Die entsprechende Verzögerung bewirkt, dass die Grundsteuerreform erst zu einem späteren Zeitpunkt ihre Wirkung im Finanzausgleich entfaltet, wobei zunächst nur die Hälfte der Reform berücksichtigt wird. Dies gibt den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, auf die neuen Gegebenheiten zu reagieren. Bei einer Erweiterung der Steuerkraftmessung von einer einjährigen auf eine dreijährige Steuerkraftbasis ist zunächst ein noch geringerer Einfluss der Grundsteuerreform auf die Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Dies impliziert jedoch, dass die abgelöste Grundsteuerermittlung länger im Finanzausgleich nachwirkt.

Die Untersuchung verweist kurz auf die Fragen, die mit Blick auf die Grundsteuerreform zum Gutachtensabschluss noch unbeantwortet bleiben müssen, angesichts des anhängigen Entwurfs eines *Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen* und der neuen Grundsteuer C aber bis zum GFG 2026 geklärt werden sollten.

J.9. Fazit zur Mehrjährigkeit

Die Intention des kommunalen Finanzausgleichs ist es, die stetige und planbare Erfüllung der gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben der Kommunen durch die Bereitstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel zu gewährleisten.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht lässt sich keine eindeutige Überlegenheit einer einjährigen oder mehrjährigen Bemessungsgrundlage der kommunalen Steuerkraft feststellen. Vielmehr muss zwischen den Zielen des Finanzausgleichs und den Interessen der einzelnen Kommunen im Rahmen einer politischen Abwägung ein Ausgleich gefunden werden.

K. Quellenverzeichnis

Das Gros der genutzten Daten zu und aus NRW wurde vom Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) zur Verfügung gestellt bzw. stammt aus der von IT.NRW unterhaltenen Landesdatenbank NRW.

- Bardt, H.; Dullien, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen. IMK-Report Nr. 152. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.
- Bergmann, E. (1999): Lenkung der Flächenausweisungen über Zuweisungen?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 9/1999, S. 555-564.
- Bergmann, E. et al. (1998): Einbau ökologischer Elemente in den kommunalen Finanzausgleich, Köln.
- Bergmann, E. et al. (1998): Einbau ökologischer Elemente in den kommunalen Finanzausgleich, Köln.
- Bird, R.M. (1999): Fiscal Federalism, in: Cordes J.J. und R.D. Ebel (Hrsg.), The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy, Washington (DC), S. 151-154.
- Bizer, K., Ewringmann, D., Bergmann, E., Dosch, F., Einig, K. und G. Hutter (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, Berlin und Heidelberg.
- Blankart, Ch.B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Aufl., München.
- Borries, F. von (2019): Die gute Stadtluft, in: Die Zeit, Nr. 1 (27. November 2019), S. 41-42
- Börse Frankfurt (2024) Kohlendioxid (CO₂ Emissionsrechte), <https://www.boerse-frankfurt.de/rohstoff/kohlendioxid-co2-emissionsrechte>.
- Bösinger, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995, Frankfurt a.M. et al.
- Brand, S., J. Salzgeber (2022), Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 375, 7. April 2022, Frankfurt/M.
- Brand, S.; Raffer, C.; Salzgeber, J.; Scheller, H. (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen. KfW Research Nr. 427.
- Breton, A. (1965): A Theory of Local Grants, in: Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 31, S. 175-187.
- Breton, A. und A. Scott (1978): The Economic Constitution of Federal States, Toronto et al.
- Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962): The Calculus of Consent, Ann Arbor.
- Bullerjahn, Jens und Michael Thöne (2018), Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn.
- Bünger, B., A. Matthey (2020), Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten – Kostensätze; Stand 12/2020, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

- Busch, J., Ring, I., Akullo, M. et al. (2021), A global review of ecological fiscal transfers. *Nature Sustainability*, Vol. 4, 756–765.
- COWI, Ecologic Institute und IEEP (2021) *Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU Report to the European Commission, DG Climate Action, under Contract No. CLIMA/C.3/ETU/2018/007*. COWI, Kongens Lyngby.
- De Mello, L. und T. Ter-Minassian (2023): *Decarbonisation and Intergovernmental Fiscal Relations – Policy Challenges and Reform Options*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 43, Paris.
- Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G./Deubel, I. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik*, Berlin, S. 33-43
- Deutscher Städtetag (2022): *Zukunft kommunaler Klimaschutz*, Berlin und Köln:
- Deutscher Städtetag (2023), *Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten. Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen*, Berlin/Köln.
- Döring T. und L. Blume (2013): Einheitslasten der westdeutschen Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich – eine empirische Schätzung, in: *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, Jg. 5, S. 479-498.
- Döring, T. (1997): *Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union*, Marburg.
- Döring, T. (1998): Möglichkeiten zur Dezentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen im Bereich globaler Umweltprobleme – Das Beispiel des Natur- und Artenschutzes, in: Renner, A. und F. Hinterberger (Hrsg.), *Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus – Zur Vereinbarkeit von Umweltschutz und Wettbewerbswirtschaft*, Baden-Baden, S. 425-441.
- Döring, T. (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, W. (Hrsg.), *Subsidiarität – Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Paderborn, S. 63-91.
- Döring, T. (2001): *Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*, Marburg.
- Döring, T. (2004): Konnexitätsprinzip, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 33, S. 609-613.
- Döring, T. (2006): Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs durch Einführung eines Stabilisierungsfonds – Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des rheinland-pfälzischen Modells, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Jg. 45, 2. Halbjahresband, S. 103-120.
- Döring, T. (2024): Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten im kommunalen Finanzausgleich – Eine finanzwissenschaftliche Betrachtung, erscheint in: *Der Gemeindehaushalt – Zeitschrift für das kommunale Haushalts- und Wirtschaftsrecht*, Jg. 125.
- Döring, T. und A.E. Töller (2018): *Umweltpolitik*, in: Mause, K., Müller, Ch. Und K. Schubert (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft – ein integratives Kompendium*, Wiesbaden, S. 401-430.

- Döring, T. und D. Stahl (1999): Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover.
- Döring, T., Blume, L. und F. Rischkowsky (2011): Finanzausgleichsbedingte Einheitslasten der Länder – Grundlegende ökonomische Überlegungen und deren Anwendung auf das Einheitslastenabrechnungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Darmstadt und Marburg.
- Döring, T., Blume, L. und F. Rischkowsky (2013): Wie belastet die deutsche Einheit die Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Darmstadt.
- Dott, B. (2023), Deutliche Modernisierung im staatlichen Fördersystem auf Bundes- und Länderebene erforderlich. Kommunale Vorschläge zur Entbürokratisierung, KGSt-Arbeitsergebnisse 6/2023, Köln
- Droste, N. et al. (2017), Integrating Ecological Indicators into Federal-State Fiscal Relations: A policy design study for Germany, Environmental Policy and Governance, Vol. 27, S. 484-499.
- Eichenberger, R. (1994): The Benefits of Federalism und the Risk of Overcentralization, in: Kyklos, Vol. 47, S. 403-420.
- Endres, A. und D. Rübhelke (2022): Umweltökonomie, 5. Auflage, Stuttgart.
- Feess, E. und A. Seeliger (2021): Umweltökonomie und Umweltpolitik, 5. Auflage, München.
- Fischer-Menshausen, H. (1980): Finanzausgleich II – Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart et al., S. 636-662.
- Gaudig, G. und F. Tannenberger (2023), Was sind Moore? Ein ganz besonderer Boden, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Mooratlas, Berlin, S. 10-11.
- Gerhards, E., F. Schrogl und M. Thöne (2020), Neue Wege zur aufgabengerechten Bestimmung kommunaler Bedarfe. In: Der Gemeindehaushalt, 09/2020, 121. Jg., S. 193-200.
- Geske, O.-E. (1999): Zum Verhältnis von Aufgaben und Ausgaben zwischen Bund und Ländern, in: Hüttig, Ch. und F. Nägel (Hrsg.), Verflochten und Verschuldet – Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa, Loccum, S. 134-166.
- Goerl, C., A. Rauch, M. Thöne (2013), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Green Climate Fonds (GCF) (2021), Integrated results management framework. Document capturing the policy as adopted by the Board in decision B.29/01, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/irmf-policy.pdf>
- Gugel, B., Hertle, H., Dünnebeil, F. und V. Herhoffer (2020): Weiterentwicklung des kommunalen Bilanzierungsstandards für THG-Emissionen, Dessau-Roßlau.
- Hansmeyer, K.-H. (1997), Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte, in: Gelebte Demokratie, Festschrift Manfred Rommel, Stuttgart 1997, S. 159-178.

- Hansmeyer, K.H. und M. Kops (1985): Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, D. und D. Kath (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin, S. 3-32.
- Heller, P. (1991): Kommunen und europäische Einigung – Gefahren, Folgen, Chancen, in: Gräber, G. (Hrsg.), Baustelle Europa – Abschied von den Nationalstaaten?, Stuttgart, S. 65-69.
- Hugh McDonald, H., A. Siemons, L. Schneider (2022), Finanzierung einer klimafreundlichen Bodennutzung – Zentrale Aspekte, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Hutter, G., Westphal, Ch., Siedentop, S., Janssen, G., Müller, B., Vormann, M. und D. Ewringmann (2004): Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden, UBA-Forschungsbericht UBA-FB 000618, Berlin.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997): The Political Economy of Federalism, in: Mueller, D.C. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, Cambridge (MA), S. 73-105.
- Joosten, H, und D. Clarke, D. (2002). Wise Use of Mires and Peatlands. International Mire Conservation Group and International Peat Society. https://www.imcg.net/modules/download_gallery/dlc.php?id=04091835.
- Jörissen, J. und R. Coenen (2005): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen, TAB-Arbeitsbericht, Nr. 98, Berlin.
- Karl, H. (1996): Föderalismus und Umweltpolitik, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 8, S. 139-156.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Pitlik, H. und M. Schratzenstaller (2023): Der Finanzausgleich als Hebel der Umsetzung österreichischer Klimaziele – Handlungsfelder und konzeptionelle Grundlagen, Wien.
- Krebs, T.; Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. FNE Working Paper Nr. 3/2021. Forum for a New Economy.
- Krumm, R. (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, Tübingen.
- Krumm, R. (2007): Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, IAW-Diskussionspapiere, Nr. 37, Tübingen.
- LANUV – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2021): Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen – Regionalisierung des Treibhausgas-Emissionsinventars Nordrhein-Westfalen am Beispiel ausgewählter Kreise und Städte, Recklinghausen.
- Limpens, J. et al. (2008), Peatlands and the carbon cycle: from local processes to global implications – a synthesis, in: Biogeosciences Discuss., Vol. 5, S. 1379–1419.
- Lopez-Laborda, J.; Montez-Nebreda, A.; Onrubia, J. (2023): Going green through local fiscal equalization, Fedea, Documento de Trabajo.
- Michaelis, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 129-135.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism, New York.

- Oates, W.E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149.
- Oates, W.E. (2004): A Reconsideration of Environmental Federalism, in: List, J.A. und A. d. Zeeuw (Hrsg.), Recent Advances in Environmental Economics, Cheltenham, S. 1-32.
- Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence – The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59, S. 479-487.
- Perner, A. (2006): Ökologischer Finanzausgleich vor Ort, in: Meyer, Ch. und B. Schweppe-Kraft (Hrsg.), Integration ökologischer Aspekte in die Finanzpolitik, BfN-Skripten 167, Bonn, S. 39-63.
- Perner, A. und M. Thöne (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung, BfN-Skripten 192, Bonn.
- Perner, A., Thöne, M. (2005): Naturschutz im Finanzausgleich: Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften, FiFo Bericht No.3, Köln.
- Pitlik, H. (1997): Politische Ökonomie des Föderalismus, Frankfurt a.M. et al.
- Prognos (2021): Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland. Öffentlicher Anteil an Klimaschutzinvestitionen. Prognos Kurzstudie
- Ring, I. (2000): Intergovernmental Fiscal Relations and Regional Sustainability, UFZ-Discussion Papers, 2/2000, Leipzig.
- Ring, I. (2001): Ökologische Aufgaben und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 13, S. 236-249.
- Ring, I. et al. (2010), Biodiversity conservation and climate mitigation: what role can economic instruments play?, in: Current Opinion in Environmental Sustainability, Vol. 2, S. 50-58.
- Rose, M.T. (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 12, S. 267-279.
- Rosen, H.S. und R. Windisch (1992): Finanzwissenschaft, Bd. 1, München und Wien.
- Schanze, J., Korzhenevych, A. und S. Bartel (2021): Handlungsansätze kleinerer und / oder finanzschwacher Kommunen zur Anpassung an den Klimawandel und den gesellschaftlichen Wandel, Umweltbundesamt, Texte 01/2021, Dessau-Roßlau.
- Scheller, H. und Ch. Raffer (2021): Kommunaler Klimaschutz als Pflichtaufgabe?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Bd. 1-2022, Berlin, S. 351-376.
- Scheller, H., C. Raffer (2023), Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze, Difu Impulse, Bd. 5, Berlin.

- Schieder, W.; Schindler, I. (2023): Öffentliche Investitionen für den Klimaschutz in Österreich: Potenziale des öffentlichen Vermögens. Working Paper Nr. 243. Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Schmitt, S. (2018): Die Mutmacher, in: Die Zeit, Nr. 38 (13. September 2018), S. 37.
- Schönböck, W., Fröschl, L., Gutheil, G., Bröthaler, J., Schratzenstaller, M. und D. Kletzan (2005): Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen, Wien.
- Seidel, B. (1992): Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt a.M.
- Shobe, W.M. und D. Burtraw (2012): Rethinking Environmental Federalism in a Warming World, in: Climate Change Economics, Vol. 3(4), S. 1-33.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Sondergutachten, Stuttgart.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten, Stuttgart.
- Thöne, M. und H. Kreuter (2021): Öffentliche Güter im föderalen Europa, Bertelsmann Stiftung, Reihe: Vision Europa, Paper 4 (März 2021), Güterloh.
- Thöne, M. und J. Willeken (2023): Transformation, Investition, Nachhaltigkeit. Reihe: NRW.Bank – Fokus Kommunen 2023, Düsseldorf.
- Thöne, M., J. Willeken (2023), NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023. Transformation. Investition. Nachhaltigkeit. Bericht zur FiFo-Kommunalbefragung. Düsseldorf/Köln.
- Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden.
- Tiebout, Ch.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Public Economics, Vol. 64, S. 416-424.
- Tullock, G. (1969): Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. 6, S. 19-29.
- Tullock, G. (1977): Föderalismus – Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York, S. 27-35.
- Unnerstall, H. (2004): Aktuelle und zukünftige Instrumente des Naturschutzes, UFZ-Diskussionspapiere, 13/2004, Leipzig.
- Verheyen, R. und K. Hölzen (2022): Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements, Hamburg.
- Wohltmann, M. (2002): Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 169-179.
- Wohltmann, M. (2018): Kommunaler Finanzausgleich, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 1145-1157.
- Wust, H. (1996): Föderalismus, Göttingen.

Zimmermann, H. und T. Döring (2019): Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 4. Auflage, Berlin.

Zimmermann, K. und W. Kahlenborn (1994): Umweltföderalismus, Berlin.

L. Anhang

Tabelle 13: Bemessungsgrundlagen der Steuerkraft im KFA in den Flächenländern

Länder, die das Vorvorjahr zugrunde legen:

| | |
|------------------------|---|
| Baden-Württemberg | §6 Abschnitt 2 Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) |
| Bayern | §4 Abschnitt 1 Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerische Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz – FAGDV) |
| Brandenburg | §9 Abschnitt 1 Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz – Bbg-FAG) |
| Mecklenburg-Vorpommern | §18 Abschnitt 2 FAG M-V – Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| Sachsen-Anhalt | §14 Abschnitt 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) |

Erstes und zweites Quartal des Vorjahres, drittes und viertes Quartal des Vorvorjahres:

| | |
|---------------------|--|
| Hessen | §3 Abschnitt 1 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG) |
| Nordrhein-Westfalen | §27 Abschnitt 8 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024) |
| Schleswig-Holstein | §9 Abschnitt 3 Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) |

Erstes, zweites und drittes Quartal des Vorjahres und viertes Quartal des Vorvorjahres:

| | |
|-----------------|---|
| Niedersachsen | §9 Abschnitt 1 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) |
| Rheinland-Pfanz | §17 Abschnitt Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) |
| Sachsen | §8 Abschnitt 3 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz (SächsGVBl) |

Grundsteuer A und B des vorvergangenen Jahres; alle anderen durch die ersten beiden Quartale des Vorjahres und die letzten beiden Quartale des Vorvorjahres:

| | |
|----------|---|
| Saarland | §11 Abschnitte 3, 4, 5 Gesetz Nr. 1157 – Kommunalfinanzausgleichsgesetz – K FAG |
|----------|---|

Durchschnitt des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre:

| | |
|-----------|--|
| Thüringen | §10 Abschnitt 3 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) |
|-----------|--|

Quelle: Eigene Darstellung.