

Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements

Rechtsgutachten

Dr. Roda Verheyen und Katharina Hölzen

Rechtsanwälte Günther

Hamburg

Oktober 2022

Auftraggeber



Germanwatch e.V.



Klima-Allianz Deutschland e.V.

Kontakt

Franziska Ortgies
Referentin kommunaler Klimaschutz und Finanzierung
Klima-Allianz Deutschland e.V.
030 / 780 899 526
franziska.ortgies@klima-allianz.de

Kai Bergmann
Referent für deutsche Klimapolitik
Germanwatch e.V.
030 / 577 13 28 71
bergmann@germanwatch.org

Zitierempfehlung

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

Autorinnen der Studie

Dr. Roda Verheyen & Katharina Hölzen
Rechtsanwälte Günther
Mittelweg 150
20148 Hamburg

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| A. Kommunen, Klimaschutz, Problem und Gang des Gutachtens | 4 |
| B. Kommunaler Klimaschutz – rechtlicher Rahmen | 8 |
| I. Selbstverwaltungsaufgaben | 9 |
| 1) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben | 11 |
| 2) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben – Pflichtaufgaben ohne Weisung | 11 |
| II. Weisungsaufgaben - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung..... | 13 |
| III. Sonderfälle..... | 15 |
| 1) Staatliche Auftragsangelegenheiten..... | 15 |
| 2) Organleihe..... | 16 |
| IV. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen | 16 |
| 1) Grundsatz: Finanzhoheit der Kommunen..... | 16 |
| 2) Grundsatz der Konnexität | 19 |
| C. Klimaschutz – schon jetzt kommunale Pflichtaufgabe? | 23 |
| I. Klimaschutz als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe | 24 |
| II. Klimaschutzmaßnahmen schon jetzt Pflichtaufgabe | 27 |
| 1) Bauleitplanung / Klimaschutzkonzepte nach BauGB..... | 30 |
| 2) Kommunale Wärmeplanung (KWP)..... | 33 |
| Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes bei der KWP | 42 |
| 3) Klimaschutzmanagement | 47 |
| 4) Zwischenfazit | 48 |
| D. Lösungsoptionen: Finanzierung..... | 49 |
| 1) Freiwilligkeit plus auskömmliche Förderung | 50 |
| 2) Klimaschutzmanagement bzw. Wärmeplanung als Pflichtaufgabe im Länder KSG (Parallele BaWü) | 51 |
| 3) Bundesgesetz erteilt Aufgabe an die Länder | 52 |
| 4) Grundgesetzänderung: Einführung eines Art. 104 e GG oder Ergänzung des 91 a GG | 52 |
| E. Fazit..... | 55 |
| Anhang: Auszüge aus dem Koalitionsvertrag mit Bezug zu kommunalen Aufgaben | 56 |

A. Kommunen, Klimaschutz, Problem und Gang des Gutachtens

Die Rolle der Gemeinden im Klimaschutz ist von erheblicher Bedeutung¹ für den Klimaschutz aber weiterhin rechtlich nicht klar gefasst. Man ist sich einig, dass Gemeinden gerade durch optimierende Maßnahmen bei Klimaschutz und Anpassung einen wirksamen und auch unverzichtbaren Beitrag leisten können und müssen.² Das Umweltbundesamt schätzt auch quantitativ, dass sich Emissionen durch kommunale Aktivitäten in sehr erheblichem Umfang reduzieren lassen.³

Entsprechend hängen die Festlegungen im Koalitionsvertrag zum Klimaschutz und zur Klimafolgenanpassung zu einem nicht unerheblichen Teil von den Kommunen ab. Sowohl deren Selbstverwaltungshoheit (Bsp.: Flächenbereitstellung für Windnutzung und Solar) als auch die zweckmäßige Planung und Durchführung von eigenen Klimaschutzmaßnahmen durch Kommunen (Bsp.: Umsetzung einer neuen Wärmeplanung, eigenes, umfassendes Klimaschutzmanagement, bis hin zu investiven Gebäudesanierungsmaßnahmen etc.) ist gefragt.

Auszüge aus dem Koalitionsvertrag sind im Anhang diesem Gutachten beigelegt. Diese beziehen sich auf alle relevanten Sektoren. Es wird klar: sie und damit wir als Gesellschaft stehen, nicht nur, aber auch, zur Umsetzung der Klimaschutzziele aus dem Bundesklimaschutzgesetz (KSG), vor gewaltigen Transformationsaufgaben.

Der Klimabeschluss des BVerfG⁴ bindet unstreitig die Legislative. Da die Grundrechte aber auch die kommunale Rechtssetzung und allgemein die Verwaltung binden, dringt das durch das BVerfG formulierte Klimaschutzgebot auch bis zu den Kommunen vor. Es geht auch bei den Kommunen über die Wahrnehmung als eine Vorbildfunktion hinaus: es besteht ein positiver Handlungsauftrag.⁵ Zudem hat die Kommune im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsplanung mit Hilfe der Bauleitplanung eigenes Ermessen, welches den Anforderungen der Grundrechte und der einfachgesetzlichen Bundes- und Landesregelungen gerecht werden muss. Auch die Kommunen müssen als staatliche Stellen die intertemporalen Freiheitsrechte schützen und die rechtlich verbindlichen Umwelt- und Klimaschutzziele des Art. 20 a Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 2 I Paris-Abkommen und zumindest gemäß dem Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG in ihre Abwägungen miteinbeziehen.

Die heute 10 799 Gemeinden in Deutschland sind also zentral beim Klimaschutz, und sie sind auch rechtlich (allgemein) dazu verpflichtet.

Tatsächlich ist aber zu befürchten, dass der BVerfG-Beschluss oder auch der entsprechende politische Wille in der Kommunalpolitik (etwa der im Klima-Bündnis organisierten Gemeinden)

¹ Vgl. Ekardt, BVerfG-Klima-Beschluss: Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, Endfassung v. 18.7.21, S. 21.

² Vgl. Manten/Ebel, Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Klimaschutzes in den neuen Bundesländern, LKV 2009, 1 (5).

³ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzpotenziale-in-kommunen> (S. 22ff).

⁴ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.

⁵ Vgl. Ekardt, BVerfG-Klima-Beschluss: Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, Endfassung v. 18.7.21, S. 21.

keinen wirklichen Kurswechsel bewirken wird, da die Städte und Gemeinden in der Bewältigung ihrer Aufgaben schon jetzt häufig überlastet sind und eine Handlungspflicht dieser, über die Gesetze hinaus, nicht explizit oder konkret durch das BVerfG etabliert wurde.

Die Frage ist schlicht: Welche Aufgaben sind denn verpflichtend, und woher kommt dann das Geld für die zusätzlichen Aufgaben und Investitionen?

Wie das Dezernat Zukunft richtig schreibt, ist eine wirklich trennscharfe Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen, Bund und Ländern für die Finanzierung von Klimaschutzaufgaben und -investitionen nur schwer möglich.⁶ Bereits vor Aufstellung des Koalitionsvertrags wurde die unzureichende Berücksichtigung notwendiger Kooperation des Bundes mit Ländern und Kommunen aufgezeigt und (im Kontext einer Besprechung des KSG) kritisiert, dass „das Bundesgesetz erwartet, dass die Länder [und damit auch die Kommunen] stets das Ihre tun, damit die Klimaschutzziele erreicht werden können.“⁷ Die Existenz von über 900 kommunalen Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz löst das Problem offenbar nicht, da Langfristigkeit und Vollfinanzierung ausbleiben.

Für die Darlegung des Problems und der gewaltigen Investitionsbedarfe auf kommunaler Ebene wird hier statt vieler auf das jüngste Gutachten des Dezernat Zukunft⁸ verwiesen. Die Größenordnung macht eine Studie der Agora Energiewende und des Forum New Economy von 2021 deutlich: Damit Deutschland das für 2030 im KSG verpflichtend verankerte Ziel erreicht, die Treibhausgas-Emissionen von 65 Prozent gegenüber 1990 zu senken, wird ein Finanzbedarf für öffentliche Klimainvestitionen von Bund, Ländern und Kommunen von ca. 260 Milliarden Euro, also 26 Milliarden Euro jährlich geschätzt. Der Finanzbedarf allein für kommunale Investitionen schätzt die Studie (wiederum nur bis 2030) auf 170 Milliarden Euro.⁹

Für den aktuellen Stand der politischen Debatte wird auf das Positionspapier des Klima-Bündnis verwiesen, das sich – als ersten wichtigen Schritt – für die Einführung einer Pflichtaufgabe Klimaschutz für Wärmeplanung und Klimaschutzmanagement ausspricht, um die Finanzierung über das sog. Konnexitätsprinzip sicher zu stellen, denn:

„Wenn personelle und finanzielle Ressourcen knapp sind, müssen die kommunalen Pflichtaufgaben priorisiert werden. Freiwillige Aufgaben werden meist zuerst zur Disposition gestellt. Anders ausgedrückt: Bei Klimaschutz und Klimaanpassung wird zuerst gespart. In Zeiten, in denen die Klimakrise zunehmend unsere Lebensgrundlage gefährdet, muss man sich die Frage stellen, ob dies noch zeitgemäß ist.“¹⁰

⁶<https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2022/07/Huwe-et-al.-2022-Kommunale-Klimaschutzinvestitionen-und-deren-Finanzierung.pdf>

⁷ Köck/Kohlrausch, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimateilnahme, ZUR 2021, 610 (616).

⁸<https://www.dezernatzukunft.org/kommunale-klimaschutzinvestitionen-und-deren-finanzierung/> Siehe auch: <https://www.ifeu.de/service/nachrichtenarchiv/kommunalen-klimaschutz-staerken-aber-wie/>

⁹ FORA Working Papers 03/2021, Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030; <https://kommunal.de/sites/default/files/2021-09/StudieKlimaInvest2030Agora-Energiewende.pdf>

¹⁰ Standpunkt, Tagesspiegel Background „Svenja Schuchmann und Julian A. Thoss“, 14.09.2022. Dazu auch das Positionspapier: <https://www.klimabuendnis.org/ueber-uns/kommunaler-klimaschutz.html>

Wissenschaftlich wird Klimaschutz als Pflichtaufgabe debattiert¹¹, und auch politisch wird jedenfalls bei den kommunalen Wärmeplänen konkret über die Einführung einer Pflichtaufgabe nachgedacht¹² (und konkret von Städten wie München im Kontext der Kommunalen Wärmeplanung auch gefordert, diese als Pflichtaufgabe mit Rechts- und Fachaufsicht, aber auch mit der daraus folgenden Finanzierungsverantwortung der Länder auszugestalten).¹³

Bei den kommunalen Klimaschutzmanager:innen ist inzwischen forensisch nachgewiesen, dass sie einen positiven Effekt auf die Anzahl und das Volumen geförderter Vorhaben haben: kommunale Treibhausgasemissionen werden nachweislich gesenkt.¹⁴

Diese beiden konkreten Aufgabenfelder: kommunale Wärmeplanung und die Etablierung von Klimaschutzkonzepten und -management, also letztlich planerische Instrumente mit Personalbedarf, stehen im Zentrum dieses Gutachtens, das sich beide o.g. Fragen stellt: Welche Pflichten gibt es eigentlich, und woher kommt das Geld, wobei der Schwerpunkt hier darauf liegen soll, zu überlegen, wie die Situation rechtlich zulässig verbessert und vereinheitlicht werden kann.

Das ist keine leichte Aufgabe, weil wir uns nicht mit der rechtlichen Zulässigkeit eines bestimmten Gesetzesvorschlags, gemessen am Finanzverfassungsrecht und der Selbstverwaltungsgarantie, bzw. der Kompetenzverteilung des GG zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung befassen.

Weder für die Wärmeplanung noch für die Verbesserung der Situation des kommunalen Klimaschutzmanagements liegen konkrete, ausformulierte Vorschläge mit konkreten Finanzierungsvorschlägen vor. Auch bei der kommunalen Wärmeplanung gibt es derzeit nur Gedanken in Form eines Eckpunktepapiers des BMWK. Dafür gibt es aber viele verschiedene Regelungen in verschiedenen Länder-Klimaschutzgesetzen.

Zudem hat – je nach Landesverfassung – die Aufgabenübertragung vom Land an die Kommune sehr unterschiedliche Auswirkungen für die tatsächliche Finanzierung der Aufgabe. Sie allein, also die Forderung nach einer Pflicht-Aufgabe Klimaschutz, wird nicht reichen, um die Erfüllung in allen Bundesländern sicher zu stellen.

Wir stellen daher als ersten Schritt und Basis der weiteren (auch zivilgesellschaftlichen) Debatte zunächst die Grundlagen vor:

Was ist gemeindliche Selbstverwaltung und was sagt die Rechtsordnung zu Mittelherkunft, Mittelbereitstellung und -gebundenheit für kommunale Klimaschutzaufgaben

¹¹ Vgl. etwa Scheller/Raffer, Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe!, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022, S. 351.

¹² <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/diskussionspapier-kommunale-waermeplanung.html>

¹³ Stadt München: Stellungnahme des Referates für Klima- und Umweltschutz zum Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz bezüglich des Konzepts einer kommunalen Wärmeplanung,

https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-kommunale-waermeplanung/20220818-rku-lhm.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁴ Öko-Institut, Wirkungsanalyse für das Klimaschutzmanagement in Kommunen – Fördermittelnutzung, 2022, abrufbar auf: www.oeko.de

(Konnexitätsgrundsatz)? Der Teil B. Kommunaler Klimaschutz – rechtlicher Rahmen umfasst sowohl die materielle Aufgabenverteilung als auch das Finanzverfassungsrecht.

Wir beschreiben dann in Teil C. Klimaschutz – schon jetzt kommunale Pflichtaufgabe? dass es natürlich auch schon heute klimabezogene Pflichten der Kommunen gibt und ordnen diese rechtlich ein. In diesem Teil stellen wir auch das grundlegende Problem dar: wenn ein Land eine Aufgabe an Kommunen verteilt, dann bestehen Beschränkungen bei der Finanzierung durch den Bund, während der Bund direkt an die Kommunen gar keine Aufgaben zuweisen kann.

In Teil D. Lösungsoptionen: Finanzierung gehen wir dann den Schritt weiter und schauen uns stichwortartig an, welche Lösungsoptionen es geben kann, mit pro- und contra Argumenten. Dieser Teil ist als Grundlage für weitere Auseinandersetzungen zu verstehen.

Das Gutachten befasst sich damit **nicht** umfassend mit den riesigen **investiven Finanzbedarfen** in den Sektoren Gebäude/Wärme, Verkehr und Energie, also Bau, Sanierung und Wärmeumstellung öffentlicher Gebäude, die Ausweitung des klimaneutralen sozialen Wohnungsbaus, der Ausbau von ÖPNV, Fahrradwegen und Ladeinfrastrukturen, die Erweiterung von Fernwärmenetzen, die Stilllegung und der etwaige Rückbau von Straßen und Gasinfrastrukturen sowie der Aufbau von erneuerbaren Energieerzeugungsanlagen.¹⁵ Auch der Forderung nach einer Pflicht zur Quantifizierung kommunaler Finanzbedarfe wird hier nicht nachgegangen, eine Übertragbarkeit ist rechtlich aber sicher teilweise gegeben.

Vorweggenommen sei außerdem:

Das Problem der finanziellen Ausstattung von Ländern und Kommunen für (ihre) Aufgaben ist keines, das auf Klimaschutzaufgaben beschränkt ist. Eine Reform des Steuerrechts und des Finanzverfassungsrechts zur Finanzierung von Klimaschutzaufgaben und der nötigen Investitionen insgesamt ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens, es wird hier verwiesen auf das umfassende Gutachten im Auftrag des Landes Bremen.¹⁶ Wesentlich ist hierbei – wie auch in der aktuellen Debatte um die Energiekrise – die auf Bundesebene in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte sog. **Schuldenbremse**. Das Verbot der Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) gilt seit 2020 auch für die Bundesländer, was sich wiederum auf die kommunalen Haushalte auswirkt, auch wenn für diese die Schuldenbremse rechtlich nicht gilt.

Auch das Problem, dass Kommunen einerseits größtmögliche Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben behalten wollen, und sich gegen die Übertragung immer weiterer Aufgaben wehren, gleichzeitig aber nur bei klaren Übertragungen von Aufgaben durch die Länder auch auf die Finanzierung durch die Länder pochen können (Konnexitätsprinzip) ist so alt wie das Grundgesetz selbst. Der Ausgleich von Aufgabenverantwortung und Haushalten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist

¹⁵ Vgl. dazu Dezernat Zukunft, Fußnote 6, S.8.

¹⁶ Wieland, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Februar 2022, der die Klimakrise als ausreichende Rechtfertigung für die Umgehung der Schuldenbremse ansieht. Die andere Ansicht findet sich in Schneider/Stüber: Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse? DÖV 2021, S. 836.

Gegenstand von ständigen Auseinandersetzungen und mehrerer Föderalismusreformen im Grundgesetz.

Letztlich kann ein Rechtsgutachten daher nur Optionen aufzeigen, wie der Staat insgesamt dafür sorgen kann, dass er das tut, was ihm das BVerfG im Klimabeschluss vom 24. März 2021 aufgetragen hat: Treibhausgasneutralität im Rahmen des CO₂ Budgets sichern, also letztlich zumindest die Ziele des KSG real einzuhalten und damit Grundrechte und globales Klima gleichermaßen schützen.

Zusammenfassende Thesen finden sich dazu unter E. Fazit.

B. Kommunalen Klimaschutz – rechtlicher Rahmen

Um zu verstehen, welche rechtlichen (und finanziellen) Möglichkeiten es für die Kommunen in Bezug auf Klimaschutzmaßnahmen bereits gibt und wie solche perspektivisch ausgestaltet werden können, muss zunächst eine Übersicht über den rechtlichen Rahmen geschaffen werden. Insbesondere wird im Folgenden der grundlegende Unterschied zwischen weisungsfreien Selbstverwaltungsaufgaben und Weisungsaufgaben dargestellt und die Implikation der Einordnung für die Finanzierung.

Kommunen sind, als sog. **Gebietskörperschaften** (vgl. z.B. §§ 1 IV GemO BW, 1 II GemO NRW), rechtsfähige Verwaltungseinheiten der Länder mit Selbstverwaltungsrechten.¹⁷ Sie sollen eine dezentrale, bürger- und sachnahe Verwaltung gewährleisten. Sie werden oft auch als „dritte Ebene“ des Staates neben Bund und Ländern bezeichnet.¹⁸



Abbildung 1 - Beispiel Baden-Württemberg¹⁹

¹⁷ Burgi, Kommunalrecht, 3. Auflage, § 5, Rn. 2.

¹⁸ Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – ÖffR: die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in JuS 2017, 728 (728).

¹⁹ <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/aufgaben-kommunen> (20.09.22)

Die Grafik zeigt die Unterschiede zwischen Selbstverwaltung und Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. **Materiell** wird allerdings nur noch zwischen den weisungsfreien und weisungsgebundenen Aufgaben unterschieden.²⁰ Dies ist vor allem im Rahmen des Rechtsschutzes und der staatlichen Aufsicht bedeutsam.

Bei weisungsfreien Aufgaben hat der Staat nur eine Rechtsaufsicht, bei weisungsgebundenen Aufgaben die Fachaufsicht.²¹ Die Selbstverwaltungsaufgaben sind weisungsfrei, egal ob freiwillig (1.a) oder pflichtig (1.b). Auf der anderen Seite gibt es die Weisungsaufgaben (2). Zudem gibt es noch Sonderfälle (3).

Kommunale Aufgaben nach Wirkungskreis und nach Pflichtigkeit

| Wirkungskreis | Eigener Wirkungskreis | | Übertragener Wirkungskreis | |
|---------------|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Pflichtigkeit | Freiwillige Aufgaben | Pflichtaufgaben | | |
| Aufgabenarten | Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben | Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben | Pflichtaufgaben nach Weisung | Auftragsangelegenheiten |

²² Quelle: Heinrich-Böll-Stiftung – Kommunal Wiki

I. Selbstverwaltungsaufgaben

Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für die Selbstverwaltungsgarantie ist **Art. 28 Abs. 2 GG**. Die **Selbstverwaltungsgarantie** ist in den meisten Bundesländern auch in den **Landesverfassungen** zu finden.²³

Art. **28 Abs. 2 GG** ist die Grundlage für die Kompetenzen der Kommunen (Verbandskompetenz). Dieser bestimmt welche Verwaltungsaufgaben grundsätzlich von den Kommunen eigenverantwortlich übernommen werden.

*„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“*

Originärer Kompetenz- und Hoheitsbereich der Kommunen sind demnach die *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*.²⁴ Hier haben sie auch Satzungsrecht. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach dem BVerfG

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als

²⁰ Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., Kap. 6, Rn. 267.

²¹ Schoch, Die staatliche Rechtsaufsicht über Kommunen, in Jura 2006, 188.

²² https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Aufgaben_der_Kommunen (27/09/2922)

²³ Burgi, KommunalR, § 7, Rn. 9 ff.: Art. 71 VerfBW, Art. 97 BbgVerf, Art. 137 HessVerf, Art. 72 Verf MV, Art. 57 NdsVerf, Art. 78 Verf NRW, Art. 49 Verf RIPf, Art. 117 SaarlVerf, Art. 84 SächsVerf, Art. 87 Verf S-A, Art. 46 Verf S-H, Art. 91 ThürVerf

²⁴ Burgi, Kommunalrecht, 3. Aufl., § 6, Rn. 14.

*solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.*²⁵

Alle Angelegenheiten mit relevantem Ortsbezug fallen demnach in den gemeindlichen Aufgabenbereich.²⁶ Schon offensichtlich bezieht das Klimaschutz- und Anpassungsaufgaben ein, dazu mehr unten.

Innerhalb dessen haben die Kommunen eine **Allzuständigkeit und ein Aufgabenfindungsrecht**. Dies ist das fundamentale und originäre Recht, sich ohne besonderen Kompetenztitel aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlichen Verwaltung übertragen sind (Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises).²⁷ Es spricht eine gesetzlich widerlegbare Vermutung dafür, dass es sich bei einer Aufgabe der Gemeinde um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt.²⁸

Spiegelbildlich dazu sieht das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) allerdings auch eine **Pflicht** der Gemeinden, ihren Aufgabenbereich zu sichern und zu wahren, um eine wirkungsvolle Selbstverwaltung und Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten zu gewährleisten.²⁹ Diese umfasst aber nur die Aufrechterhaltung einer bereits erfolgten Aufgabenerfüllung oder die Sicherung eines Mindestbestands, denn das **Aufgreifen** der Aufgaben liegt im Ermessen der jeweiligen Gemeinde.³⁰

Die Kommunen nehmen die Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen der Gesetze **eigenverantwortlich** wahr. Die Gemeinde hat das Recht eigenständig über das „ob“ und „wie“ der Aufgabenfüllung zu entscheiden (sog. Garantie der Eigenverantwortlichkeit).³¹

Die ergibt sich auch aus den Gemeindeordnungen der Länder vgl. z.B. § 2 Gemeindeordnung (GO) NRW:

*„Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, **soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen**, ausschließliche und **eigenverantwortliche** Träger der öffentlichen Verwaltung.“*

Welche Aufgaben genau von der Selbstverwaltungsgarantie umfasst sind, kann sich an den sogenannten „gemeindlichen Hoheiten“ orientieren.³² Allgemein hat die Gemeinde danach in folgenden Bereichen ihr wesentliche Aufgaben³³

- Allgemeine und eigene Verwaltung (inkl. Personalhoheit)

²⁵ BVerfGE 79, 127 (151 f.); BVerfGE, 83, 37 (50 f.).

²⁶ Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 48.

²⁷ Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 48; Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe, WD 3 – 3000 – 118/11, April 2011

²⁸ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 271.

²⁹ Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 48.

³⁰ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde GG Art. 28 Abs. 2 Rn. 55.

³¹ Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – ÖffR: die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in JuS 2017, 728 (729).

³² Dürig/Herzog/Scholz/Mehde GG Art. 28 Abs. 2 Rn. 55.

³³ Vgl. Burgi, Kommunalrecht, § 6, Rn. 19.

- Finanz- und Haushaltshoheit (Art. 28 II 3 Hs. 1 GG)
- Sicherheit und Ordnung (Schwerpunkt Fremdaufgabenerfüllung)
- Schule, Bildung und Kultur
- Öffentliche Einrichtungen (und Gebäude)
- Soziales, Familie und Jugend
- Denkmalschutz
- Wirtschaftsförderung
- Städtebauliche Planung (Aufgrund des BauGB) sog. Planungshoheit
- Umweltschutz (soweit er über den reinen Vollzug von Gesetzen hinausgeht)
- Wirtschaftliche Betätigung und Daseinsvorsorge (Bsp. Stadtwerke)

Innerhalb der Selbstverwaltungsaufgaben unterscheidet man wiederum **freiwillige** und **pflichtige** Angelegenheiten.

1) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidet die Gemeinde selbst, ob und wie sie die Aufgaben wahrnehmen will. Maßgeblich hängt diese Entscheidung auch von der Möglichkeit der Finanzierung ab.

Der Kommunalaufsicht stehen dabei keine speziellen Weisungsrechte zu, wie die Gemeinde eine Aufgabe wahrzunehmen hat. Es besteht nur die **allgemeine Aufsicht** des Landes, dass die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden (vgl. § 119 Abs. 1 GO NRW, § 118 GemO B-W). Typische „freiwillige Aufgaben“ sind

- Kulturelle Angelegenheiten (z. B. Bücherei, Gemeindehalle, Museum, Theater, Volkshochschule)
- Betrieb eines Schwimmbades, einer Sportanlage
- Einrichtung und Pflege von Grünanlagen
- Ortskernsanierung
- Zuschüsse an Vereine³⁴

2) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben – Pflichtaufgaben ohne Weisung

Neben den *freiwilligen* Selbstverwaltungsaufgaben gibt es die *pflichtigen* Selbstverwaltungsaufgaben.

Sind die Gemeinden zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben **gesetzlich verpflichtet**, verbleibt ihnen aber die Art und Weise der Wahrnehmung im Rahmen der Gesetze überlassen, spricht man von pflichtigen – weisungsfreien – Selbstverwaltungsaufgaben.³⁵

Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben besteht also eine **gesetzliche Vorgabe**, die die Kommunen verpflichtet, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen. Sie muss sich der Aufgabe

³⁴ <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/aufgaben-kommunen> (20/09/22)

³⁵ Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, Dietlein / Hellermann, 8. Auflage 2021, § 2 Kommunalrecht, Rn. 63

also annehmen (ob). Die Eigenverantwortlichkeit beschränkt sich bei diesen Aufgaben nur noch auf die Art und Weise der Durchführung (wie), denn über die Art und Weise der Durchführung, macht der Gesetzgeber aber keine Vorgaben, so dass die Kommunen innerhalb der allgemeinen Rechtmäßigkeitsschranken darin frei sind.³⁶

So normiert § 2 Abs. 3 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern:

*„Die Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung **einzelner Selbstverwaltungsaufgaben verpflichtet** werden.“*

Darin ist der entscheidende Unterschied zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (vgl. z.B. § 3 Abs. 2 GO NRW) zu sehen. Es gibt also Pflichtaufgaben ohne Weisung im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben nach Weisung. Dies zeigt auch **Art. 8 Bay GO** deutlich:

„Übertragene Angelegenheiten

(1) Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden umfaßt alle Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung namens des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zuweist.

*(2) Für die Erledigung übertragener Angelegenheiten **können** die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden **Weisungen erteilen**.*

*(3) ¹Den Gemeinden, insbesondere den kreisfreien Gemeinden, **können Angelegenheiten auch zur selbständigen Besorgung übertragen werden**. ² Art. 7 Abs. 2 ist hierbei sinngemäß anzuwenden.*

(4) Bei der Zuweisung von Angelegenheiten sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.“

Absatz 4 enthält das bereits erwähnte Konnexitätsprinzip, das unten weiter ausgeführt wird.

Aufgrund des Gesetzesvorbehalts in Art. 28 Abs. 2 GG können Pflichtaufgaben den Gemeinden grundsätzlich nur durch ein Gesetz im formellen Sinne auferlegt werden. Werden den Landesorganen aufgrund einer bundesgesetzlichen Ermächtigung Pflichtaufgaben übertragen, ist eine Rechtsverordnung, die auf einer dem Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG entsprechenden Ermächtigung beruht ausreichend.³⁷

In der Regel sind die Pflichtaufgaben in anderen **(Fach-)Gesetzen** festgelegt.

Zu beachten ist in diesem Kontext: Seit der Föderalismusreform 2006 ist es dem **Bundesgesetzgeber** gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG **verboten**, neue Aufgaben unmittelbar auf die Gemeinden zu übertragen (sog. **Aufgabenübertragungs- oder**

³⁶ Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe, WD 3 – 3000 – 118/11, April 2011

³⁷ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 292.

Durchgriffsverbot).³⁸ Die Auferlegung neuer Pflichtaufgaben kann insofern nur durch **Landesgesetz** erfolgen. Nach der geltenden Rechtslage darf der Bundesgesetzgeber den Kommunen damit grundsätzlich keine Pflichtaufgaben mehr zuweisen.³⁹ Allein Bundesgesetze die vor In-Kraft-Treten der Reform erlassen worden sind, gelten gem. Art. 125 a I 1 GG weiter, sie können allerdings gem. Art. 125 a I 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.⁴⁰

Ein Beispiel für ein Bundesgesetz, das noch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben an Gemeinden überträgt ist das **BauGB**. Dies gilt z.B. für die **Bauleitplanung (s.o.) und die Erschließungslast**.

- **§ 1 Abs. 3 BauGB:** „Die **Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist; die Aufstellung kann insbesondere bei der Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau in Betracht kommen.**“
- **§ 123 Abs. 1 BauGB:** „Die Erschließung ist **Aufgabe der Gemeinde**, soweit sie nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen einem anderen obliegt.“

Dass es sich bei der Bauleitplanung um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handelt zeigt § 2 Abs. 1 BauGB:

*„Die Bauleitpläne **sind** von der Gemeinde in **eigener Verantwortung aufzustellen.**“*

Aus der Formulierung ergibt sich, dass die Bauleitplanung eine **pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe** ist, da sie nicht zur Erfüllung nach Weisung, sondern in eigener Verantwortung übertragen wurde.

Beispiele für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die auf **Landesgesetze** zurück zu führen sind z.B. der Erlass einer Friedhofsordnung als Satzung (§ 15 Abs.1 BestattG BW), Aufstellung und Ausrüstung einer Feuerwehr (§ 2 BrSchG SH); Errichtung von Schulen (vgl. § 78 SchulG NRW) oder der Bau von Gemeindestraßen (vgl. § 47 StrWG NRW).⁴¹

II. Weisungsaufgaben - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Von den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind (nach der hier vertretenen Auffassung) die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (**Weisungsaufgaben**) abzugrenzen. Hier wird den Gemeinden eine Aufgabe übertragen und nicht nur das „ob“, sondern auch das „wie“ vorgegeben.⁴²

Die Gemeinden unterliegen hierbei nicht nur der rechtlichen Aufsicht, sondern auch der **Fachaufsicht** des Staates. Der Staat, also konkret die Kommunalaufsicht, kontrolliert sowohl

³⁸ Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, Dietlein / Hellermann, 8. Auflage 2021, § 2 Kommunalrecht, Rn. 63

³⁹ WD 3 - 3000 - 192/14, Was sind „Pflichtaufgaben der Kommunen im Auftrag des Bundes“ im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge? September 2014

⁴⁰ Geis, KommunalR, § 7, Rn. 17.

⁴¹ weitere Beispiele: Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 274.

⁴² Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 280.

die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabendurchführung. Der Umfang des staatlichen Weisungsrechts muss durch Gesetz bestimmt werden. Pläne, Programme oder Verwaltungsvorschriften allein sind nicht ausreichend.⁴³

Zwar wird teilweise vertreten, dass die Weisungsaufgaben ebenfalls zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören.⁴⁴ Dies steht aber in Widerspruch zur Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG. Wenn das „ob“ und das „wie“ vorgegeben werden, bleibt für eine Selbstverwaltung in eigener Verantwortung kein Raum.⁴⁵ Die Weisungsaufgaben sind dogmatisch daher als übertragene staatliche Aufgaben anzusehen und unterfallen nicht den Selbstverwaltungsaufgaben.⁴⁶

Verwaltungsrechtlich und formell handelt es sich bei den Weisungsaufgaben dennoch um **Gemeindeaufgaben**, die von der Gemeinde im **eigenen Namen** ausgeführt werden, weshalb die Gemeinde Rechtsträger i.S.d. § 78 I Nr.1 VwGO ist.⁴⁷ Sobald eine Weisung erteilt wird, ist die Gemeinde daran gebunden, ohne eine eigene Rechtsposition oder auch nur ein Anhörungs- oder Berücksichtigungsrecht.⁴⁸

Wie bereits dargelegt ist eine Aufgabenübertragung durch den **Bundesgesetzgeber** aufgrund von Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht mehr möglich.

So sieht z.B. **§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG** nur vor, dass Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Satz 2 der Vorschrift stellt klar, dass „die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten“, unberührt bleiben.

In der Gesetzesbegründung heißt es dazu explizit:

*„Mit dem Berücksichtigungsgebot verleiht der Bund den Ländern und Gemeinden **keine neuen Aufgaben**. Bundesrechtlich vorgegeben wird nur das allgemeine Vorbildgebot als ein allgemein gehaltenes Berücksichtigungsgebot für Klimaschutzbelange.“⁴⁹*

Landesgesetzgeber können Aufgaben auf die Kommunen übertragen.⁵⁰

Das Land kann die Kommunen durch **Gesetz oder Rechtsverordnung** zur Übernahme und Durchführung von Aufgaben (z.B. nach Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW) verpflichten:

*„Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur **Übernahme** und Durchführung bestimmter öffentlicher*

⁴³ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 280; <https://www.kommunalforum-sachsen.de/wp-content/uploads/2017/10/Freiwillige-Pflicht-und-Weisungsaufgaben-der-Kommunen-in-Sachsen.pdf> (20/09/2022)

⁴⁴ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 282 zu den verschiedenen Auffassungen.

⁴⁵ vgl. auch Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 283.

⁴⁶ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 283.

⁴⁷ Geis, KommunalR, § 7, Rn.12, 15.

⁴⁸ Geis, KommunalR, § 7, Rn. 16.

⁴⁹ BT Drucksache 19/14337, S. 36.

⁵⁰ Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – ÖffR: die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in JuS 2017, 728 (730).

Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über **die Deckung der Kosten** getroffen werden.“

Weisungsaufgaben werden den Gemeinden daher von den **Ländern** durch Gesetz **zur Erfüllung nach Weisung** auferlegt.

In § 3 Abs. 2 S. 1 GO NRW heißt es z.B.:

*„Pflichtaufgaben können den **Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragen** werden; das Gesetz bestimmt den **Umfang des Weisungsrechts**, das in der Regel zu begrenzen ist.“*

Klassische Weisungsaufgaben der Gemeinden sind z.B. die Durchführung der Parlamentswahlen, Angelegenheiten der Ortpolizei, Meldewesen, Standesamtswesen, Gewerberecht und Gaststättenrecht. In größeren Gemeinden auch Bauordnungsrecht, Sozialhilfe und Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde.⁵¹

III. Sonderfälle

Neben diesen grundlegenden Kategorien der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie der Weisungsaufgaben gibt es die staatlichen Auftragsangelegenheiten und die Organleihe, auf die der Vollständigkeit halber eingegangen werden soll.⁵²

1) Staatliche Auftragsangelegenheiten

Auftragsangelegenheiten werden den Gemeinden zur Erledigung im Auftrag des Staates übertragen.⁵³

In Auftragsangelegenheiten hat der Staat ein unbeschränktes fachliches Weisungsrecht. Man spricht von der Fachaufsicht der Aufsichtsbehörde, welche die Rechts- und umfassende Zweckmäßigkeitsaufsicht beinhaltet.⁵⁴

Landesauftragsangelegenheiten gibt es z.B. im Gemeinderecht von Brandenburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.⁵⁵ Ebenfalls zu den Auftragsangelegenheiten zählen die Bundesauftragsangelegenheiten (Art. 85 GG). Allerdings ist auch hier seit der Föderalismusreform eine Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden durch Bundesgesetz nicht mehr möglich (Art. 85 Abs. 1 S.2 GG).

⁵¹ <https://www.kommunalwahl-bw.de/aufgabe-kommunen#c865> (23/09/2022); <https://www.gemeinde-teutschenthal.de/de/buergermeister/aufgaben-gemeinde.html> (27/09/2022)

⁵² Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, Dietlein / Hellermann, 8. Auflage 2021, § 2 Kommunalrecht, Rn. 64

⁵³ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 285.

⁵⁴ <https://www.juracademy.de/kommunalrecht-nrw/aufgaben-kommunen.html> III.

⁵⁵ § 2 Abs. 3 S. 2 Bbg. KVerf, § 2 Abs.2 GO RP, § 6 Saarl. KVerf

2) Organleihe

Sofern nicht die Gemeinde selbst, sondern ein Organ der Gemeinde mit der Erfüllung von Weisungsaufgaben beauftragt ist, nennt sich dies Organleihe.⁵⁶

Ein einzelnes Organ der Gemeinde wird dabei in die staatliche Verwaltungsorganisation eingegliedert (sog. Amtswalter) und dient als „verlängerter Arm“ des Staates, gegenüber dem dann nicht nur die Fachaufsicht, sondern auch die Dienstaufsicht besteht.⁵⁷ In zahlreichen Ländern ist eine Organleihe des Landrates vorgesehen, Bedeutung entfaltet dies dann z.B. im Rahmen des Rechtsschutzes gegen das Handeln des fraglichen Organs.⁵⁸

IV. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen

Die **Finanzverfassung** des Grundgesetzes (Art. 104 a GG - 108 GG) regelt neben dem Steuerrecht auch die **Finanzbeziehungen** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.⁵⁹ Zudem trifft **Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG** eine zentrale Aussage über die **Finanzhoheit der Kommunen**.

Grundsatz der Finanzverfassung ist, dass jede staatliche Ebene ihre Aufgaben selbst zu finanzieren hat. Die **Ausgabenlast** folgt der grundgesetzlich festgelegten **Aufgabenlast** im Sinne der Verwaltungskompetenz (Art. 104 a Abs. 1 GG).⁶⁰

Die Kommunen wiederum trifft die **Finanzhoheit** im Rahmen ihres gem. Art. 28 Abs. 2 GG gesicherten Selbstverwaltungsrechts (dazu unter 1). Eine direkte Finanzierung durch die Länder ist allein im Rahmen der in den Landesverfassungen geregelten **Konnexität** für übertragene Pflichtaufgaben vorgesehen (dazu unter 2).

1) Grundsatz: Finanzhoheit der Kommunen

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der **finanziellen Eigenverantwortung** (Art. 28 Abs. 2 S. 3 Grundgesetz). Sie gehört in ihrem Grundbestand zum Kernbereich der Selbstverwaltung.

Die **kommunale Finanzhoheit** umfasst die **Befugnis** zu eigenverantwortlicher **Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft**, d.h. im Rahmen eines gesetzlich geordneten **Haushaltsrechts** frei über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu verfügen. Unter die Finanzhoheit fällt daher auch die Steuer- und Abgabehoheit der Gemeinden sowie die Befugnis, eigenständig über die Investition der Einnahmen zu verfügen.⁶¹

Die Finanzhoheit der Kommunen ist aber nicht nur Recht, sondern gleichzeitig auch eine Pflicht. Finanzielle Eigenverantwortung bedeutet im Umkehrschluss auch, dass die

⁵⁶ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 284.

⁵⁷ Burgi, KommunalR, § 8, Rn. 10.

⁵⁸ Burgi, KommunalR, § 8, Rn. 11.

⁵⁹ <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17491/finanzverfassung/> (23/09/2022)

⁶⁰ Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2021, S. 10.

⁶¹ WD 4 - 3000 - 046/22, Kommunale Finanzhoheit in Deutschland;

<https://www.fes.de/kommunalakademie/artikelseite-kommunalakademie/woher-kommt-das-geld> (27/09/2022)

Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben im Wesentlichen für deren Finanzierung zuständig sind. Das kann problematisch sein, weil die Einnahmequellen der Kommunen beschränkt sind.

Ob aus der **Finanzhoheit** auch das (verfassungsrechtliche) Recht auf eine *angemessene Finanzausstattung* oder eine *Mindestausstattung* abgeleitet werden kann, hat das **BVerfG** bislang offen gelassen.⁶² Für eine gewisse Mindestausstattung spricht, dass bei einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung die Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG nur schwerlich gewahrt werden kann.⁶³ Zudem hat auch das BVerwG die Notwendigkeit einer gewissen Mindestfinanzierung bestätigt. Nach dem **BVerwG** müssen die Kommunen:

*„mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-)Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen...“*⁶⁴

Unabhängig von diesem Grundsatz über die finanzielle Mindestausstattung sind die Gemeinden im Wesentlichen im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben aber auf ihre **eigenen Mittel** angewiesen. Die **Mittelquellen** der Gemeinden umfassen **Abgaben**, sonstige Einnahmen und **Finanzzuweisungen** seitens der Länder.⁶⁵

Zu den **Abgaben** gehören **Steuern, Beiträge und Gebühren**. Als Steuern direkt erheben dürfen die Kommunen aber nur Gewerbe- und Grundsteuer. Nähere Regelungen zu den Steuern finden sich in Art. 106 GG. Neben steuerlichen Einnahmen decken Gemeinden ihren Finanzbedarf durch Erhebung von Gebühren und Beiträgen. Im Gegensatz zur Steuer, die ohne staatliche Gegenleistung erhoben wird, steht Gebühren und Beiträgen eine staatliche Gegenleistung gegenüber.⁶⁶

Zu den **sonstigen Einnahmen** der Gemeinden zählen Einnahmen aus (privat-)wirtschaftlicher Betätigung, Vermietung oder Kapitalvermögen sowie aus der Aufnahme von Krediten.⁶⁷ Hierzu zählt auch die Gewinnabführung der Stadtwerke oder anderer privatwirtschaftlich organisierter Betriebe mit kommunaler Beteiligung an die Kommune.⁶⁸

Eine weitere Einnahmequelle stellen die **Finanzzuweisungen** seitens der Länder dar. Bei der überwiegenden Zahl der Kommunen reichen die Erträge aus öffentlich-rechtlichen (Steuern, Gebühren, Beiträge) und privatrechtlichen Quellen nicht aus, um die notwendigen

⁶² Vgl. BVerwGE 106, 280 (287)

⁶³ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 97. EL Januar 2022, GG Art. 28 Abs. 2 Rn. 146.

⁶⁴ BVerwG Beschluss vom 29.06.2021 - 8 B 58.20, Rn. 14.

⁶⁵ vgl. umfassend zu den Finanzquellen der Gemeinden: WD 4 - 3000 - 046/22, Kommunale Finanzhoheit in Deutschland, S. 4 ff.

⁶⁶ WD 4 - 3000 - 046/22 Kommunale Finanzhoheit in Deutschland, S. 5

⁶⁷ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 970 ff.

⁶⁸ An diese Stelle gehört etwa der seit 2016 immer wieder in den Medien auftauchende „Dividenden Schock“ (so das Portal ntv) durch Verluste oder geringere Einnahmen bei RWE. 2016 zahlte das Unternehmen zum ersten Mal seit 2016 keine Dividenden an die Kommunen aus, die ca. 24% der Aktien halten.

Aufwendungen zu decken. Daher sind ergänzende Systeme notwendig, diese Träger öffentlicher Aufgaben mit ausreichenden Mitteln auszustatten.⁶⁹

Die Verfassungen aller Länder unterscheiden einerseits die allgemeine **Finanzgewährleistungspflicht** im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs** und andererseits die **Verpflichtung zu Kostenerstattung für den Fall landesgesetzlicher Aufgabenübertragungen** sog. **Konnexitätsprinzip** (dazu unter 2).⁷⁰

Aufgrund des **Art. 106 Abs. 7 GG** wird den Gemeinden eine finanzielle Mindestausstattung im Wege des **kommunalen Finanzausgleichs** gewährleistet.⁷¹ Der **kommunale Finanzausgleich** bezweckt **allgemein**, die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben durch Teilumschichtung öffentlicher Finanzmittel zu unterstützen und hat grundlegende Bedeutung für die Selbstverwaltungsgarantie.⁷² Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es **vertikal**, einen Ausgleich zwischen Land und Kommunen zu schaffen und **horizontal** zwischen den Kommunen unterschiedlicher Finanzkraft ausgleichend zu wirken.⁷³ Die Länder trifft grundsätzlich die allgemeine Pflicht, die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu garantieren und so die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung zu vermeiden.⁷⁴ Deshalb trifft die Kommunen auch die seit 2020 auch für die Bundesländer verpflichtende sog. Schuldenbremse.

Durch die zugewiesenen Finanzmittel soll es den Kommunen insbesondere ermöglicht werden, ihre Aufgaben in **finanzieller Eigenverantwortlichkeit wahrzunehmen**.⁷⁵ Dazu heißt es z.B. auf der Seite des Ministeriums für Finanzen von Rheinland Pflanz zum kommunalen Finanzausgleich (KFA):

*„Die Aufgabe des KFA ist im Wesentlichen, die Erträge und Einzahlungen der Kommunen aus eigenen Steuern und Gebühren zu **ergänzen** und finanzielle Ungleichgewichte zwischen den Kommunen abzumildern. Über den KFA fließen den rheinland-pfälzischen Kommunen mehr als ein Viertel ihrer Gesamteinnahmen zu. Er ist nach den kommunalen Steuereinnahmen die zweitwichtigste Einnahmequelle.“⁷⁶*

Der kommunale Finanzausgleich ist daher ebenfalls eine relevante Mittelquelle für die Kommunen und elementar für die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben.⁷⁷ Allerdings

⁶⁹ https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/kommunen/kommunale_finanzen/kommunale-finanzen-62490.html (27/09/2022)

⁷⁰ Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 88

⁷¹ Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 89.

⁷² Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 1171.

⁷³ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 1172.

⁷⁴ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 298

⁷⁵ <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-kommunaler-finanzausgleich-kfa.html> (27/09/2022)

⁷⁶ <https://fm.rlp.de/de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/> (27/09/2022)

⁷⁷ <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-kommunaler-finanzausgleich-kfa.html> (27/09/2022); mehr Informationen zum kommunalen Finanzausgleich:

https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/kommunen/kommunale_finanzen/kommunale-finanzen-62490.html (27/09/2022); https://www.stmfh.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich/ (27/09/2022); <https://fm.rlp.de/de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/> (27/09/2022); <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/kommunales/Finanzen/Finanzausgleich.html> / (27/09/2022)

bleibt der Finanzausgleich oft weit hinter den tatsächlich entstehenden Kosten zurück, wodurch eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung droht.⁷⁸

2) Grundsatz der Konnexität

Der Konnexitätsgrundsatz besagt, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung jeweils zusammengehören. Der aus dem Lateinischen stammende Begriff Konnexität bedeutet Verbindung.⁷⁹ Von Konnexität spricht man also, weil mit der Wahrnehmung von Aufgaben die Kostentragung verbunden ist.

Die Staatsebene, die für eine Aufgabe verantwortlich ist, ist auch für die Finanzierung zuständig. Vereinfacht wird dies oft ausgedrückt mit dem Satz "**Wer bestellt, bezahlt**".⁸⁰

Das Konnexitätsprinzip findet sich sowohl im Grundgesetz als auch in den Landesverfassungen. Vorliegend soll besonderer Fokus auf den in den Landesverfassungen geregelten Konnexitätsprinzipien gelegt werden, da dies entscheidend für die Finanzierung der den Kommunen übertragenen Weisungsaufgaben ist.⁸¹

a) Konnexität im Grundgesetz Art. 104 a GG

Das Konnexitätsprinzip ist im Verhältnis Bund-Länder in Art. 104 a GG verankert:

*„(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die **Ausgaben**, die sich aus der Wahrnehmung ihrer **Aufgaben** ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“*

Wie zuvor erwähnt, hängt die Ausgabenlast mit der Aufgabenverantwortung zusammen.⁸² Die Aufgabentragung wird hierbei als Kompetenz verstanden. Kompetenz bedeutet dabei Finanzierungs**befugnis** wie auch Finanzierungs**pflicht**.⁸³

Das bedeutet zum einen, dass die Länder nicht zur Finanzierung von Bundesaufgaben herangezogen werden *dürfen*. Zum anderen untersagt Abs. 1 insbesondere die freiwillige Fremdfinanzierung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Das Grundgesetz untersagt es also dem Bund, freiwillig Länderaufgaben zu finanzieren. Dies führt aufgrund der Regelzuständigkeit der Länder für den Vollzug der Gesetze dazu, dass die Länder grundsätzlich die **Finanzierungszuständigkeit** trifft.

Der Bund darf lediglich Aufgaben finanzieren, für die er nach dem Grundgesetz eine ausdrückliche oder ungeschriebene Verwaltungskompetenz besitzt. Eine solche ausdrückliche Kompetenz besitzt der Bund unter anderem gemäß Art. 91 a GG für sog. **Gemeinschaftsaufgaben**. Darunter fallen die dort bezeichneten Aufgaben zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Nr. 1) und der „Verbesserung der Agrarstruktur und des

⁷⁸ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 297.

⁷⁹ <https://de.pons.com/%C3%BCbersetzung/deutsche-rechtschreibung/Konnexit%C3%A4t> (27/09/2022)

⁸⁰ <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Konnexit%C3%A4tsprinzip> (23/09/2022)

⁸¹ vgl. Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 295

⁸² Sachs/Siekmann, 9. Aufl. 2021, GG Art. 104a Rn. 2

⁸³ Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 8/09, 337 (338)

Küstenschutzes“ (Nr. 2), welche darüber hinaus für die „Gesamtheit bedeutsam“ sein müssen und die „Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse“ erfordern.⁸⁴ Liegen diese Voraussetzungen vor, ist der Bund verpflichtet, die Gemeinschaftsaufgabe, wie der Name schon sagt, gemeinsam mit dem Land zu erfüllen.⁸⁵

Dabei kann die Unterstützung des Bundes auch finanzieller Natur sein (Art. 91 a Abs. III GG), womit die strikte Trennung der Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern durchbrochen ist. Insofern stellt Art. 91 a GG eine Form der sog. **Mischfinanzierung dar**.⁸⁶

Eine solche Kompetenz zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben räumt die Verfassung dem Bund wegen seiner gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Verantwortung ein.⁸⁷ Dazu gehört etwa auch Art. 104 b GG, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für „besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden gewähren“ kann zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, oder auch bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“. Der Klimaschutz oder die Erreichung von Klimaschutzziele ist dort nicht gelistet. Zur Anwendbarkeit des Art. 104 b GG wird auf S. 42 ff. weiter ausgeführt.

Der Bund kann die Kommunen (und Länder) daher ansonsten nur innerhalb eines engen Rahmens finanziell unterstützen, z. B. durch Förderprogramme, die Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative⁸⁸ oder Zuschüsse.⁸⁹

Zwar gab es im Kontext der Föderalismusreform Bestrebungen die oben beschriebene „Vollzugskausalität“ durch eine „Gesetzeskausalität“ (vgl. der Konnexität in den Landesverfassungen) zu ersetzen. Dies hätte zur Konsequenz gehabt, dass der Bundesgesetzgeber verpflichtet worden wäre, die Kostendeckung für den Ländern und den Kommunen neu zugewiesene Aufgaben gleichzeitig mit der Aufgabenzuweisung zu regeln und insbesondere eine etwaig auftretende Mehrbelastung auszugleichen.⁹⁰ Dies wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Stattdessen wurde zum Schutz der finanziellen Interessen der Kommunen das bereits erwähnte in Art. 84 I 7 und Art. 85 I 2 GG normierte Verbot der Aufgabenübertragung von Bund zu Kommunen eingeführt. Der Gedanke dahinter: Ohne

⁸⁴ Hierbei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen weiten politischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eröffnen.

⁸⁵ Bund und Länder haben insofern einen Verfassungsauftrag diese Aufgaben in Kooperation zu erfüllen, wenn das Gemeinwohl dies erfordert, das eine verfassungsrechtliche Ausnahme der sog. Mischverwaltung darstellt. Siehe auch Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. Auflage 2022, §91a Rn. 6.

⁸⁶ Waldhoff, Mischfinanzierungen in der Bundesstaatsreform, KritV 2008, 213 (219).

⁸⁷ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 102.; Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2021, S. 10.

⁸⁸ <https://www.klimaschutz.de/de/foerderung/foerderprogramme/kommunalrichtlinie>

⁸⁹ Dezernat Zukunft, Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung — Eine Fallstudienanalyse, 2022, S. 12.

⁹⁰ Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 8/09, 337 (338)

weitere Aufgabenübertragung kann auch keine weitere Kostenlast mehr verursacht werden.⁹¹ Abs. 3 und Abs. 4 schützen die Länder vor finanziellen Belastungen durch den Bundesgesetzgeber.⁹²

Im Rahmen der Beratungen zum KSG wies der Bundesrat⁹³ ausdrücklich darauf hin, „dass über die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen des Klimapaketes keine Verständigung mit den Ländern und Gemeinden erzielt wurde. In der Betrachtung aller Maßnahmen werden für den Bund erhebliche Mehreinnahmen prognostiziert, während Länder und Gemeinden ausschließlich finanzielle Mehrbelastungen tragen werden.“ Aufgefangen wurde das nach politischen Aussagen u.a. durch die Einrichtung und fortlaufende Ausstattung der Nationalen Klimaschutzinitiative, und dort vor allem die sog. Kommunalrichtlinie.

Artikel 91 b Absatz 1 GG wurde wegen der erheblichen Investitionsbedarfe auch in anderen Bereichen erst kürzlich geändert.

„Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.“

Nach Art. 104 c GG neu kann nun der Bund „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104 b Absatz 2 Satz 1 bis 3, 5, 6 und Absatz 3 GG gilt entsprechend. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.“

Nach Art. 104 d GG kann der Bund Ländern und Gemeinden Investitionen auch im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren.

Eine ähnliche Regelung für den Bereich des Klimaschutzes gibt es im Grundgesetz nicht.

b) Konnexität in den Landesverfassungen

Art. 104 a Abs. 1 GG regelt nur die Kostentragung zwischen Bund und Ländern. Aufgabenverlagerungen innerhalb der Länder von der staatlichen auf die kommunale Ebene werden davon hingegen nicht erfasst. Hier setzen die Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen (in den Flächenstaaten) an.⁹⁴

⁹¹ Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 8/09, 337 (338)

⁹² Ibid.

⁹³ BT-Drucksache 19/14948, S. 14

⁹⁴ Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 8/09, 337 (340); vgl. Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 296 hinsichtlich

Alle Konnexitätsregelungen sind insofern vergleichbar, als dass sie an die Begründung von neuen Aufgabenlasten der Kommunen anknüpfen und den übertragenden Landesgesetzgeber verpflichten, die finanziellen Folgen zu „regeln“. Hintergrund sind die oft beschränkten Möglichkeiten der Kommunen, sich selbständig Finanzierungsquellen zu erschließen.⁹⁵

Dabei sind die Formulierungen in den einzelnen Landesverfassungen unterschiedlich und weisen hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen sowie der Rechtsfolgen nicht geringe Unterschiede auf.⁹⁶

Einerseits unterscheiden sich die Regelungen hinsichtlich der relevanten Aufgabenübertragungen. So unterfallen teilweise nur staatliche Aufgaben dem Konnexitätsprinzip, oft aber auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises.⁹⁷ Zudem divergieren die Anforderungen an die Kostendeckungsregelung und den Mehrbelastungsausgleich (teilweise nur „angemessener Ausgleich“, teilweise „Vollkostendeckung“).⁹⁸

Die verschiedenen Regelungen sind dabei zudem unterschiedlich differenziert ausgestaltet:

Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg lautet z.B.:

*„Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden kann durch **Gesetz** die Erledigung bestimmter bestehender oder **neuer öffentlicher Aufgaben übertragen** werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die **Deckung der Kosten** zu treffen. Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts oder der Kosten aus ihrer Erledigung oder spätere nicht vom Land veranlasste Änderungen der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn das **Land freiwillige Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände in Pflichtaufgaben umwandelt** oder besondere **Anforderungen an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener Aufgaben** begründet. Das Nähere zur Konsultation der in Absatz 4 genannten Zusammenschlüsse zu einer Kostenfolgenabschätzung kann durch Gesetz oder eine Vereinbarung der Landesregierung mit diesen Zusammenschlüssen geregelt werden.“*

Art. 57 Abs. 2 Landesverfassung Schleswig-Holstein lautet:

*„(2) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung **bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet**, so sind dabei Bestimmungen über die **Deckung der Kosten** zu treffen.*

der Formulierungen in den einzelnen Landesverfassungen; <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-konnexitaetsprinzip.html> (27/09/2022)

⁹⁵ Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 8/09, 337 (339)

⁹⁶ *ibid.*

⁹⁷ näher dazu Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 8/09, 337 (340)

⁹⁸ *ibid.*

*Führen diese Aufgaben zu einer **Mehrbelastung** der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein **entsprechender finanzieller Ausgleich** zu schaffen.“*

Man spricht diesbezüglich auch von *striker* und *relativer* Konnexität.⁹⁹ Nach dem *strikten* Konnexitätsprinzip ist jede finanzielle Mehrbelastung auszugleichen.¹⁰⁰ Die strikten Konnexitätsprinzipien verpflichten im Sinne einer „Gesetzeskausalität“ die aufgabenübertragenden Landesgesetzgeber zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich der durch die Aufgabenübertragung entstehenden Kosten und bieten den Gemeinden daher den größten Schutz.¹⁰¹ Dennoch haben die Landesgesetzgeber bei der konkreten Art und Weise der Kostendeckung einen Ermessensspielraum.

In anderen Ländern sehen die Landesverfassungen nur ein *relatives* Konnexitätsprinzip vor, das heißt, sie bestimmen, dass sich bei finanziellen Belastungen durch neu übertragene Aufgaben der Landtag mit der Regelung der Kosten befassen muss (Befassungs- und Regelungspflicht). Zum Teil gibt es weitere Einschränkungen, z. B. spricht die Landesverfassung in Niedersachsen von "erheblichen und notwendigen Kosten".¹⁰²

Durchgehend zielen die Regelungen darauf ab, dass die Gemeinden die ihnen zugewiesenen Aufgaben insgesamt sachgerecht erfüllen können.¹⁰³ Allerdings gibt es auch trotz gesetzlich normierter Konnexität teilweise Streitigkeiten zwischen den Kommunen und Ländern z.B. über die Höhe der tatsächlich entstehenden Kosten oder darüber, ob eine zu höheren Kosten führende Änderung von Standards bei bereits bestehenden Aufgaben als eine Aufgabenübertragung im Sinne des Konnexitätsprinzips zu verstehen ist.¹⁰⁴

Es zeigt sich also schon an dieser Stelle: die Aufgabenübertragung vom Land an die Kommune hat unterschiedliche Auswirkungen für die tatsächliche Finanzierung der Aufgabe. Die Forderung nach einer (konkret zu definierenden) Pflicht-Aufgabe Klimaschutz allein wird also nicht reichen, um die Erfüllung in allen Bundesländern sicher zu stellen.

C. Klimaschutz – schon jetzt kommunale Pflichtaufgabe?

Nachdem in Teil B. sowohl die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Aufgabenverteilung als auch die Grundlagen der Finanzierung nach dem geltenden Finanzverfassungsrecht und den Länderverfassungen dargelegt wurden, soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit kommunaler Klimaschutz schon jetzt (materielle) Pflichtaufgabe ist und was dies für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen bedeutet.

⁹⁹ *ibid.*

¹⁰⁰ Vgl. z.B. Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW: Beckehoff / Bender, Konnexitätsprinzip der LVerf NW im Lichte der Rechtsprechung, BRJ 1/2011, 53 (53)

¹⁰¹ Sachs/Engels, 9. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 88

¹⁰² Art. 57 Abs. 4 NdsLV.

¹⁰³ vgl. Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 297

¹⁰⁴

https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Konnexit%C3%A4tsprinzip#Konnexit.C3.A4tsprinzip_in_den_L.C3.A4nderverfassungen (27/09/2022)

Vorliegend wird dabei allein wiederum zunächst die Planungsebene und nicht die Umsetzungsebene betrachtet, mit einem Fokus zum einen auf der kommunalen Wärmeplanung und zum anderen auf „kommunalem Klimaschutzmanagement“, also der Formulierung von konkreten Klimaschutzkonzepten bis zur Beschlussfassung sowie ein personell ausgestattetes und darauf aufbauendes Management, inklusive eines Monitorings von CO₂-Emissionsreduktionen. Hierfür gibt es keine einheitliche Definition, gemeint ist aber letztlich die Koordination und Organisation der kommunalen Klimaschutzaktivitäten, Schaffung von Akzeptanz und generell eine personelle „Verstetigung der kommunalen Klimaschutzaktivitäten“.¹⁰⁵

I. Klimaschutz als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe

Klimaschutzmaßnahmen auf kommunaler Ebene nehmen stetig zu. Immer mehr Kommunen haben Klimaschutzmanager:innen und ambitionierte Klimakonzepte.¹⁰⁶

Nach einer Zählung haben zudem ca. 74 Gemeinden (von bundesweit ca. 10.780) den sog. Klimanotstand ausgerufen.¹⁰⁷ Kommunale Beschlüsse zum **Klimanotstand** sind eher politisches Programm. Sie haben meist auch keine unmittelbar bindende Rechtswirkung. Jedoch können Beschlüsse zum Klimanotstand durchaus über den Appellcharakter hinausgehen, wenn sie Handlungsanweisungen an die kommunale Verwaltung und damit Leitlinien für die Selbstverwaltung enthalten.¹⁰⁸

Es ist mittlerweile auch grundsätzlich unstreitig, dass Klimaschutzmaßnahmen auf kommunaler Ebene im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts durch die Kommunen umgesetzt werden dürfen und eine entsprechende **Verbandskompetenz** besteht. Zahlreiche Fördermaßnahmen des Bundes zielen explizit auf den kommunalen Klimaschutz.¹⁰⁹ In einer Praxisanweisung¹¹⁰, die sich an Klimaschutzmanager:innen richtet heißt es prägnant:

„Kommunen stehen beim Thema Klimaschutz viele Türen offen. Dabei bewegen sie sich in einem festen gesetzlichen Rahmen, der Handlungsspielräume erlaubt.“

Lokale Klimaschutzmaßnahmen sind insofern zumindest auch als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG anzusehen (dazu unter I.

¹⁰⁵ So etwa die niedersächsische Beschreibung, <https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/zielgruppen/kommunen/klimaschutzmanagement.php>. Vgl. umfassend UBA, Fn. 14.

¹⁰⁶ <https://teamklimaschutz.de/> (21/09/2022); siehe auch: Dezernat Zukunft, Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung — Eine Fallstudienanalyse, 2022.

¹⁰⁷

https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_deutscher_Orte_und_Gemeinden,_die_den_Klimanotstand_ausrufen_haben

¹⁰⁸ Schink, UPR 2020, 201, 208.

¹⁰⁹ <https://www.klimaschutz.de/de/foerderung/foerderprogramme/kommunalrichtlinie> (21/09/2022)

¹¹⁰ Einstieg in die Kommunalverwaltung – Was Sie als Klimaschutzmanager:in wissen müssen, Broschüre des Deutschen Institut für Urbanistik, Nationale Klimaschutz Initiative, Service und Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz, S.4

(https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/SKKK_Fokus_Verwaltung_2022_Web-PDF.pdf)

Selbstverwaltungsaufgaben). Auch wenn der Klimawandel insgesamt ein globales Phänomen darstellt, ist der gemäß Art. 28 Abs. 2 GG erforderlich örtliche Bezug gegeben. Zum einen wirken die Folgen des Klimawandels auf die Kommunen (ihre Daseinsaufgaben und Infrastruktur wie Gebäude, Straßen etc.) zurück, zum anderen sind es lokale Maßnahmen, die darauf abzielen, in der örtlichen Gemeinschaft die CO₂-Bilanz zu verbessern (und so das allgemeine Ziel des Klimaschutzes verwirklichen).¹¹¹

In der Gesetzesbegründung zum ThürKlimaG heißt es treffend:

„Klimaschutz ist danach zunächst als Ausfluss der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzusehen. Er berührt diverse gemeindliche Querschnittsaufgaben wie Energieversorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Straßen- und Radwegbau. Abfallwirtschaft und ÖPNV sind beispielsweise überörtliche Angelegenheiten mit Klimaschutz-Bezug, die durch die Landkreise bearbeitet werden können.“¹¹²

Zwar wurde teilweise noch vertreten, dass Maßnahmen, die nur auf eine Reduzierung von Treibhausgasemissionen zielen, keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sind, weil das Ziel ein überörtliches sei.¹¹³ Diese Ansicht verkennt aber die (ganz konkreten) Auswirkungen des Klimawandels auf die Kommunen. Eine Begrenzung der Emissionen liegt offensichtlich auch im Interesse der Kommunen, da sie damit ihre Bürger:innen und ihre eigenen Einrichtungen und Infrastruktur vor den Auswirkungen der Klimakrise schützen und hohe Kosten für Anpassungsmaßnahmen reduzieren. Es ist allgemein anerkannt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels sinnvollerweise auf allen Ebenen des Staates getroffen werden müssen – insbesondere auch auf kommunaler Ebene.¹¹⁴ Das BVerfG hat zudem in seinem Klimabeschluss deutlich gemacht, dass einer nationalen Klimaschutzverpflichtung die Globalität des Phänomens Klima und Erderwärmung nicht entgegensteht. Gleiches gilt für Klimaschutzmaßnahmen durch die Kommunen. Inzwischen besteht wohl Einigkeit darüber, dass die Selbstverwaltungsgarantie nicht ausschließt, der Gemeinde auch zusätzliche Aufgaben, wie den globalen Klimaschutz zuzuweisen.¹¹⁵

Nicht umsonst sind bei der Abfassung der Bundes-Klimaschutzprogramme nach § 9 Abs. 3 KSG auch ausdrücklich die Kommunen zu konsultieren.

Auch die vielen Landesklimaschutzgesetze zeigen, dass Klimaschutz keineswegs eine rein gesamtstaatliche Aufgabe ist. Sie richten sich teilweise ausdrücklich auch an Gemeinden und Gemeindeverbände und weisen ihnen mindestens Vorbildcharakter zu.¹¹⁶ Dem hat das BVerfG

¹¹¹ BVerwG, Urteil vom 25. 1. 2006 - 8 C 13/05, juris.

¹¹² Thüringer Landtag, Drucksache 6/4919 (S.35)

¹¹³ Longo, Klimaschutz im Städtebaurecht, DÖV 2018, S. 107; Burgi, Kommunalrecht, 3. Aufl. 2010, § 15 Rn. 18, Funke/Papp, Jus 2010, 395.

¹¹⁴ Dezernat Zukunft, Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung — Eine Fallstudienanalyse, 2022, S: 8

¹¹⁵ Palme, Klimaschutz für Wirtschaft und Kommunen, 2021, Kapitel 3.6, Rn. 200.

¹¹⁶ S. z.B. § 8 Abs. 1 ThürKlimaG oder auch § 5 Abs. 1 Nr. 16 der Amtsordnung für Schleswig-Holstein, wo lokale Maßnahmen des Klimaschutzes explizit als Selbstverwaltungsaufgabe benannt sind. Zur Einstufung des Klimaschutzes als Selbstverwaltungsaufgabe in vielen Landesklimaschutzgesetzen s. auch die Schriftliche

in seiner Nichtannahmeentscheidung zur Verfassungsbeschwerde gegen die Länder-KSG auch keine Absage erteilt. Dort hat es u.a. zwar befunden, es fehle „für die Bundesländer gegenwärtig bereits an Reduktionsmaßnahmen, denen sich wenigstens grob landesspezifische CO₂-Restbudgets entnehmen ließen“ – gleichzeitig ist aber Grundlage der Entscheidung auch, dass der Bundesgesetzgeber lediglich „besonders“ zur Konkretisierung der Klimaschutzverpflichtung berufen ist, nicht hingegen er allein.¹¹⁷

Zwar sind die äußeren Einwirkungen auf kommunale Infrastruktursysteme durch die zu erwartenden Folgen des Klimawandels regional sehr unterschiedlich, sie sind aber überall vorhanden. Das Umweltbundesamt hat die Vulnerabilität der deutschen Naturräume - unter der Annahme, dass keine weiteren Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden - mit dem Ergebnis bewertet, dass keine Region als „sehr gering“ oder „gering“ vulnerabel eingeschätzt wurde, sodass folglich überall Handlungsbedarf besteht.¹¹⁸ Die Folgen des Klimawandels betreffen daher alle Kommunen. Insbesondere bei der Energieversorgung oder Energiesicherung besteht ein örtlicher Bezug, auch wenn vor allem allgemeine Klimaschutzzwecke verfolgt werden.¹¹⁹ Der Klimaschutz kann dabei auch überwiegender Zweck sein.¹²⁰

Klimaschutzmaßnahmen sind insofern auch Teil der **Daseinsvorsorge**.¹²¹

Eine zentrale Aufgabe jeder Kommunalverwaltung in Deutschland ist die Daseinsvorsorge durch die Bereitstellung von Leistungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art, „derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“.¹²²

Rechtliche Grundlagen der Daseinsvorsorge finden sich in der Verfassung, aber auch im Europarecht. Das Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 I GG verpflichtet den Staat dazu, die Versorgung der Bürger mit lebenswichtigen Gütern sowie die Teilhabe aller an der Gesellschaft sicher zu stellen. Die Daseinsvorsorge ist auch durch übergesetzliche Vereinbarungen (Art. 36 EUGrCh) und EU-Recht (Art. 14 AEUV) anerkannt.

Der Klimawandel und seine negativen Implikationen bedrohen die Lebensgrundlage der Bürger:innen bereits jetzt und vor allem auch zukünftig intensiver und häufiger. Das ist mittlerweile unstrittig und auch durch das BVerfG im Klimabeschluss festgestellt worden. Deshalb stellt eine vorsorgeorientierte Anpassung und damit der Schutz der Einwohner:innen

Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Stephan Sina, Ecologic Institute, zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG), S. 5.

¹¹⁷BVerfG, Beschluss vom 18.1.2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. – juris.

¹¹⁸ Umweltbundesamt, Klimaanpassung im Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht sowie im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge, 03/2018, S.120

(https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-02-12_climate-change_03-2018_politikempfehlungen-anhang-3.pdf)

¹¹⁹ Manten/Ebel, Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Klimaschutzes in den neuen Bundesländern, LKV 2009, 1 (5); Vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.2006, ZUR 2006, 364 (365) mit Anm. Schnutenhaus/Günther.

¹²⁰ Manten/Ebel, Möglichkeiten und Grenzen des kommunalen Klimaschutzes in den neuen Bundesländern, LKV 2009, 1 (5).

¹²¹ vgl. dazu Apell des Deutschen Städtetags zum Tag der Daseinsvorsorge:

<https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2022/appell-tag-der-daseinsvorsorge> (27/09/2022)

¹²²BVerfG, Beschluss vom 20.03.1984 - 1 BvL 28/82.

der Kommunen eine genuine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge dar.¹²³ Im Fokus der Daseinsvorsorge steht die Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen. Die **Energieversorgung** gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den typischen, die Daseinsvorsorge betreffenden Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften.¹²⁴ Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die Versorgungssicherheit seit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine erhält die Bereitstellung von Energie durch die Kommune (etwa durch den Aufbau eigener Solaranlagen oder die Bereitstellung von Flächen für die Windenergie) eine neue Dimension. Die Kommune darf wohl auch nicht mehr davon ausgehen, dass der örtliche Wärmebedarf durch private Gasthermen o.ä. gedeckt wird.

Die Daseinsvorsorge umfasst dazu unter anderem auch die Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und den Öffentlichen Personennahverkehr.¹²⁵

Dies sind alles Bereiche der Daseinsvorsorge mit Bezug zum Klimaschutz. Die Daseinsvorsorge und damit auch die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden bietet somit ein großes **Feld an Möglichkeiten und Problemstellungen im Klimaschutz**. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Jahr 2006 entschieden, dass es zulässig sei, dass der Gesetzgeber den Klimaschutz als Rechtfertigung für einen Anschluss- und Benutzungszwang ausdrücklich in die Gemeindeordnung einführt, um Fernwärmesatzungen zu rechtfertigen.¹²⁶

Kommunen können daher zweifelsfrei im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie umfassend Klimaschutzmaßnahmen treffen.

II. Klimaschutzmaßnahmen schon jetzt Pflichtaufgabe

Den Klimaschutz aber allein der *freiwilligen* Selbstverwaltung zuzuschreiben¹²⁷ ist nicht ausreichend und verkennet, dass Klimaschutz schon jetzt durchaus auch eine **Pflicht** der Kommunen darstellt.

¹²³ vgl. Umweltbundesamt, UBA 2016; www.uba.de/klimalotse

Rechtliche Argumentationshilfe: Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, S. 5

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/407/dokumente/argumentationshilfe_daseinsvorsorge_und_anpassung.pdf

¹²⁴ BVerfGE 38, 258, 270; BVerfG, Beschluss vom 16. Mai 1989 (1 BvR 705/88) = NJW 1990, 1783;

Umweltbundesamt, Klimaanpassung im Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht sowie im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge, 03/2018, S.125

(https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-02-12_climate-change_03-2018_politikempfehlungen-anhang-3.pdf)

¹²⁵ Maunz/Dürig, GG, Art. 28 II, Rn. 93.

¹²⁶ vgl. <https://www.klimaschutz.de/de/foerderung/foerderprogramme/kommunalrichtlinie> (21/09/2022)

¹²⁷ vgl. Einstieg in die Kommunalverwaltung – Was Sie als Klimaschutzmanager:in wissen müssen, Broschüre des Deutschen Institut für Urbanistik, Nationale Klimaschutz Initiative, Service und Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz, S.4

(https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/SKKK_Fokus_Verwaltung_2022_Web-PDF.pdf)

Teilweise ist der Klimaschutz im Bereich der *Wärmeplanung* bereits jetzt z.B. im Landesklimaschutzgesetz Baden-Württemberg als **Weisungsaufgabe** formuliert (dazu unter II. *Weisungsaufgaben - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*).

Aber auch in anderen Bereichen gibt es bereits jetzt gesetzlich normierte Pflichten zum Klimaschutz, die die Gemeinden (teils indirekt) zu Klimaschutzmaßnahmen verpflichten. Zahlreiche Klimaschutzgesetze der Länder schreiben den Kommunen etwa eine *Vorbildfunktion* im Klimaschutz zu und setzen Klimaschutzziele. Das Bundesklimaschutzgesetz regelt in § 13 Abs. 1 ausdrücklich:

„Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.“

Das durch das BVerfG differenzierte Klimaschutzgebot trifft alle Bereiche und Organe des Staates, also auch die Kommunen. Da Klimaschutzmaßnahmen aber komplex und vielfältig sind, ist die Aufgabenübertragung weniger eindeutig als beispielsweise die Aufgabe zur Erstellung von Bauleitplänen.

Bislang enthält kein Landesklimaschutzgesetz Formulierungen wie:

Der umfassende Klimaschutz **ist** von den Gemeinden in **eigener Verantwortung sicherzustellen**.

Das NdsKSG enthält zwar annähernd diese Formulierung, aber nur im Hinblick auf eine einzelne Maßnahme (§ 16) nämlich die Erstellung von Energieberichten (§ 17).

Dennoch gelten sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, sowie letztendlich aus der Verfassung selbst bereits jetzt Vorgaben, die die Kommunen im Ergebnis zu der Ergreifung von Klimaschutzmaßnahmen **verpflichten**. Dass diese Aufgabe nicht immer konkret von den Landesgesetzgebern übertragen wird, ändert nichts an der Verbindlichkeit, sondern hat allenfalls Auswirkungen auf die Finanzierung.

Dogmatisch kann hiergegen zwar eingewendet werden, dass Klimaschutzmaßnahmen den Kommunen oftmals (noch) nicht per Gesetz ausdrücklich übertragen werden, eine Aufgabenübertragung aber durch Gesetz zu erfolgen hat¹²⁸. Vielfach wird daher die Auffassung vertreten, dass Klimaschutz allein als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe anzusehen ist und das lokale Verwaltungshandeln nur durch die Bundes- oder Landesgesetze, die Regelungen zum Klimaschutz enthalten, konkretisiert wird.¹²⁹

Nicht außer Acht zu lassen ist in diesem Kontext zwar ohne Frage, dass die Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG unter einem Gesetzesvorbehalt steht.¹³⁰ Wie

¹²⁸ Mit Ausnahme einiger konkreter Regelungen in Landesklimagesetzen vgl. § 7d KSG Baden-Württemberg

¹²⁹ Einstieg in die Kommunalverwaltung – Was Sie als Klimaschutzmanager:in wissen müssen, Broschüre des Deutschen Institut für Urbanistik, Nationale Klimaschutz Initiative, Service und Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz, S.4

(https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/SKKK_Fokus_Verwaltung_2022_Web-PDF.pdf)

¹³⁰ Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 2022, GG Art. 28 Abs. 2 Rn. 103

auch die einzelnen Kommunalgesetze zeigen, muss die Auferlegung einer Pflichtaufgabe grundsätzlich durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung erfolgen.

Allein aus diesem Grund davon auszugehen, dass Klimaschutzmaßnahmen nur als **freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben** anzusehen sind, wird indes Art. 20 a GG und seiner konkretisierenden Wirkung im Kontext des Grundrechtsschutzes nicht gerecht. Denn diese Betrachtungsweise verkennt, dass das Aufgabenfindungs- und Wahrnehmungsrecht der Kommunen nach **pflichtgemäßen Ermessen** auszuüben ist. Im Einzelfall kann dieses Ermessen daher hin zu einer **Aufgabenwahrnehmungspflicht** auf Null reduziert sein. Dementsprechend kann eine vermeintlich freiwillige Aufgabe durch Reduzierung des kommunalen Gestaltungsspielraums auf Null zu einer **Pflichtaufgabe** werden.¹³¹ Dies gilt insbesondere, wenn es um die Grundrechte der Bürger:innen bzw. Verfassungsprinzipien geht.¹³²

Eine solche Ermessensreduzierung hinsichtlich der Ergreifung von Klimaschutzmaßnahmen ergibt sich vorliegend aus Art. 20 a GG in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses stellt explizit klar, dass **Art. 20 a GG den Staat zum Klimaschutz verpflichtet**.¹³³

Nach der Darlegung der zuständigen Berichterstatterin im BVerfG *Britz* trifft den Staat ein spezifischer **Handlungsauftrag**. Aus der Notwendigkeit, die fortschreitende Erderwärmung irgendwann anzuhalten, leitet sich die weitere Maßgabe ab, die Emission von Treibhausgasen kontinuierlich bis hin zur sogenannten Klimaneutralität, also einem für die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre neutralen Maß, zu reduzieren.¹³⁴ Als Organe des Staates sind auch die Kommunen zur Beachtung des in Art. 20 a GG verankerten Klimaschutzgebotes verpflichtet, nicht etwa, wie seitdem vermehrt in der juristischen Literatur zu lesen war, nur der Bundesgesetzgeber:

„Die verfassungsrechtlichen Klimaschutzmaßgaben binden alle staatliche Gewalt: Gesetzgebung, Verwaltung und die gesamte Rechtsprechung. (...) Im Rahmen des geltenden Rechts sind jedoch auch Verwaltung und Gerichte verfassungsrechtlich dazu aufgerufen, die Klimaschutzmaßgaben des Grundgesetzes umzusetzen.“¹³⁵

Dies ergibt sich schon aus der Tatsache, dass – wie im Klimabeschluss ausdrücklich aufgenommen – der Staat die Transformation nicht allein leisten kann, er zwar grundlegende *Voraussetzungen und Anreize* setzen müsse, der Klimawandel aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei. „**Diese**“ Gestaltungs- und Koordinierungsaufgaben – also Anreiz- und Voraussetzungsschaffung – seien nach dem BVerfG kaum anders als durch den Gesetzgeber zu erfüllen.

Diese aus der Verfassung selbst bestehende Verpflichtung zum Klimaschutz wird zudem in Fachgesetzen (wie z.B. dem BauGB oder den Klimaschutzgesetzen der Länder) näher konkretisiert. Auch dadurch wird der Gestaltungsspielraum der Kommunen dahingehend reduziert, dass sie im Ergebnis nicht völlig frei entscheiden können, *ob* sie überhaupt

¹³¹ Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 273.

¹³² Gern/Brüning, 4. Auflage 2018, Kommunalrecht, Rn. 271.

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 – juris.

¹³⁴ Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts NVwZ 2022, 825 (826)

¹³⁵ Britz, a.a.O. S. 834.

Klimaschutzmaßnahmen ergreifen oder nicht. Sie sind im Wesentlichen bereits jetzt zu einem Handeln verpflichtet, zumindest im Rahmen ihrer eigenen Möglichkeiten und etwaig vorhandenen Beschlüsse. Nach der hier vertretenen Auffassung besteht somit eine **Aufgabenwahrnehmungspflicht**.

Die **Bauleitplanung** ist hier als konkretes Beispiel zu nennen (1).¹³⁶ Die Bauleitplanung soll unter anderem eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, fördern (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB).¹³⁷

Zudem wird hier die **Wärmeplanung** (2) und das **Klimaschutzmanagement** (3), erörtert, beides teilweise in den KSG der Länder normiert.

1) Bauleitplanung / Klimaschutzkonzepte nach BauGB

Gesetzlich wurde den Gemeinden durch das BauGB nur die Aufstellung von Bauleitplänen (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) übertragen. Eine explizite Übertragung einer „Klimaschutzaufgabe“ ist nicht geregelt. Dies ist aber unschädlich, da konkretisierende Regelungen den Gemeinden dennoch Vorgaben in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung machen, die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind.

Das BauGB selbst enthält mittlerweile zahlreiche Normen und Abwägungsvorgaben mit Bezug zum Klimaschutz oder Anpassung an die Folgen des Klimawandels.¹³⁸ 2011 wurde das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ erlassen, mit dem unter anderem bauplanungsrechtliche Vorschriften des Baugesetzbuchs (BauGB) geändert wurden.¹³⁹ Dies hat zu einer programmatischen Aufwertung der Belange des Klimaschutzes beigetragen.¹⁴⁰

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Regelungen würde den Umfang des Gutachtenauftrags überschreiten, dennoch sollen hier einige Regelungen, die im Rahmen der Bauleitplanung im Hinblick auf den Klimaschutz Bedeutung haben, aufgezeigt werden.

Klimaschutz und Klimaanpassung ist im BauGB als **Ziel** und **Abwägungsbelang** für die Erstellung von Bauleitplänen in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB explizit genannt:

¹³⁶ vgl. umfassend Kahl, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 9 /2010, 395; https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/klimaschutz_bauleitplanung/index.htm (22/09/2022); Umweltbundesamt, Klimaschutz in der räumlichen Planung: Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung, 03/2013 <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4431.pdf>

¹³⁷ Klimaschutz in Kommunen – Praxisleitfaden 3. Auflage, Deutsches Institut für Urbanistik, 2018, S. 21

¹³⁸ § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Nr. 7 lit. a, e, f, § 1a Abs. 5, § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b, § 136 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 lit. h, Nr. 2 lit. c, Abs. 4 Nr. 1, § 171a Abs. 2, 3 Nr. 1 und 6

¹³⁹ S. zum Gesetz allgemein Söfker, ZfBR 2011, 541.

¹⁴⁰ Mitschang, ZfBR 2020, 613, so auch Söfker, ZfBR 2011, 541, 542. Longo sieht eine „rein symbolische Bedeutung“, DÖV 2018, 107, 116.

„[Bauleitpläne] sollen dazu beitragen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern.“

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a, e, f BauGB statuiert, dass bestimmte Maßnahmen/-ziele (Auswirkung auf das Klima, Vermeidung von Emissionen, Nutzung erneuerbarer Energien) bei der Aufstellung der Bauleitpläne **besonders zu berücksichtigen** sind.¹⁴¹

§ 1 a Abs. 5 BauGB normiert darüber hinaus, dass den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden soll.

Daneben gibt es gesetzliche Möglichkeiten für die Gemeinden Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung zu treffen.

So bietet **§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b** BauGB die Möglichkeit der Festsetzung von Gebieten, in denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung getroffen werden müssen.

Im Lichte des Art. 20 a GG und unter Berücksichtigung des Beschlusses des BVerfG ist bereits aus der Verfassung abzuleiten, dass die Gemeinden bei der Bauleitplanung den Klimaschutz zu berücksichtigen haben und ihr Spielraum daher in diese Richtung eingeschränkt wird. Auch § 13 Abs. 1 KSG gibt den Trägern öffentlicher Aufgaben vor, bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen (siehe oben).

Es kann also festgehalten werden, dass gesetzlich zwar nur die **Erstellung** der Bauleitpläne den Gemeinden als explizite **Aufgabe übertragen** wird, dem Klimaschutz aber über die zuvor genannten Normen erhebliches Gewicht beigemessen wird und dieser daher von den Gemeinden bei der Bauleitplanung berücksichtigt werden **muss**.¹⁴² Eine „offene“ Pflichtaufgabe wie die Bauleitplanung, die die Gemeinde in **eigener Verantwortung** zu erfüllen hat, kann daher durchaus **verbindliche Klimaschutzanforderungen** enthalten. Alles andere würde jegliche Erwähnung des Klimaschutzes im Rahmen der Bauleitplanung redundant machen. Da die Gemeinden die Pflicht zur Erstellung der Bauleitpläne treffen, muss sie in logischer Konsequenz auch die Verpflichtung zur *klimaschützenden Bauleitplanung* treffen, bezüglich derer sie dann wiederum in eigener Verantwortung handeln.

Ein ebenfalls im Rahmen des Bauplanungsrechts zu betrachtender Aspekt, ist die Auswirkung von **Klimaschutzkonzepten**. Hierbei muss vorweggenommen werden, dass eine explizite Verpflichtung solche Klimaschutzkonzepte zu **erstellen** sich bislang aus dem BauGB direkt nicht ergibt.¹⁴³ Dennoch misst der Gesetzgeber informellen Planungsformen für die

¹⁴¹ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 46a, 64.

¹⁴² vgl. umfassend Kahl, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 9 /2010, 395

¹⁴³ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Auflage 2022, BauGB § 1 Rn. 78

städtebauliche Praxis insgesamt hohe Bedeutung zu, auch wenn er ihre Anforderungen oder Rechtsfolgen nicht regelt. Das BauGB geht davon aus, dass die Bauleitplanung in ein Geflecht informeller Planungen eingebettet ist.¹⁴⁴ Viele Gemeinden verfügen zudem bereits über Klimaschutzkonzepte oder -programme. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle auch kurz auf die Klimaschutzkonzepte im Rahmen der Bauleitplanung eingegangen werden. Denn auch in diesem Kontext wird der Ermessensspielraum einer Gemeinde, sofern sie sich zur Erstellung eines Klimaschutzkonzepts entscheidet, reduziert.

Nach **§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB** sind die „Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ in der **Abwägung** zu berücksichtigen. Typischer Fall sind etwa Einzelhandelskonzepte. Gemeinden können aber auch eigene **Klimaschutz- und Energiekonzepte** entwickeln, die dann bei der Aufstellung der Bauleitpläne berücksichtigt werden müssten.¹⁴⁵ Dass Klimaschutz- und Energiekonzepte unter § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB fallen, hat die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zur Klimaschutznovelle explizit geäußert.¹⁴⁶ In diesen Konzepten können der Energiebedarf und die verschiedenen Optionen zur Energieversorgung kohärent geplant werden.¹⁴⁷

Konzepte im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB müssen nicht notwendigerweise eine umfassende (und damit zeitlich und sachlich sehr aufwändige) „Gesamtstrategie“ der Gemeinde enthalten. Sie können auch auf sachliche Teilbereiche beschränkt sein. Letztlich setzt ein Konzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB nur voraus, dass sein Inhalt städtebaulichen Bezug hat und in wesentlichen Teilen in der Bauleitplanung berücksichtigt werden kann.¹⁴⁸

Zwar sind die Konzepte nicht direkt rechtlich bindend, da sie nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB ja nur „berücksichtigt“ werden müssen. Je konkreter sie sind und je näher sie in materiell- und verfahrensrechtlicher Sicht den Anforderungen der förmlichen Bauleitplanung entsprechen, desto mehr Gewicht kommt ihnen aber in der Abwägung zu.¹⁴⁹ Wenn Gemeinden von den Konzepten abweichen, muss dies der Gemeinde bewusst sein, was auch dargelegt werden muss.¹⁵⁰ Abweichungen müssen auch gerechtfertigt werden. Solche Konzepte können erheblich unterstützende Bedeutung für die Bauleitplanung haben und wesentliche Hinweise für die Festsetzungen geben.¹⁵¹ Sie können auch helfen, das politische Klima positiv zu beeinflussen, weil die Gemeindeverwaltung damit ein politisches Mandat hat, das ihr in Verhandlungen mit Vorhabenträgern Rückendeckung geben kann.¹⁵²

¹⁴⁴ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Auflage 2022, BauGB § 1 Rn. 79

¹⁴⁵ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Auflage 2022, BauGB § 1 Rn. 78.

¹⁴⁶ BT-Drs. 17/6253, S. 10 (Anlage 4, zu Nr. 2).

¹⁴⁷ S. auch Deutsches Institut für Urbanistik, Klimaschutz in der verbindlichen Bauleitplanung, S. 21.

¹⁴⁸ Zu den Voraussetzungen EZBK/Söfker/Runkel, 138. EL Mai 2020, BauGB § 1 Rn. 174.

¹⁴⁹ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Söfker, § 1 Rn. 175; Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, § 1 Rn. 84.

¹⁵⁰ VGH Mannheim, NVwZ 1996, 920.

¹⁵¹ Theobald/Kühling/Söfker, Planung und Zulassung von Energieanlagen, B.2 Rn. 110.

¹⁵² Dazu Deutsches Institut für Urbanistik, Klimaschutz in der verbindlichen Bauleitplanung, S. 45.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die **Bauleitplanung** bereits jetzt aufgrund verschiedener, teils mehr, teils weniger verbindlicher Elemente jedenfalls eine Verpflichtung dahingehend auferlegt, dass eine klimaschützende Bauleitplanung vorzunehmen ist. Das mittlerweile stark von Art. 20 a GG geprägte und durch die Klimaschutznovelle 2011¹⁵³ deutlich stärker dem Klimaschutz zugewandte Bauleitplanungsrecht reduziert das Ermessen der Gemeinden also insofern, dass eine Außerachtlassung von Klimaschutzbelangen bei der Bauleitplanung ermessensfehlerhaft wäre. Daraus resultiert jedenfalls eine mittelbare **Pflicht zum Klimaschutz** im Rahmen der Bauleitplanung für die Kommunen.

2) Kommunale Wärmeplanung (KWP)

Insbesondere im Bereich der kommunalen Wärmeplanung (zu den Grundzügen unter a) treffen die Kommunen bereits jetzt Pflichten zum Klimaschutz.

Zum einen enthalten einige Landesklimagesetze schon jetzt die explizite Verpflichtung zur Wärmeplanung. So gibt es in Baden-Württemberg und in Schleswig-Holstein eine konnexitätsauslösende Übertragung von Pflichtaufgaben (b).

Zum anderen sehen zahlreiche Landesklimagesetze jedenfalls die Möglichkeit einer Wärmeplanung für die Kommunen vor (c). Allerdings unterscheiden sich die in einzelnen Bundesländern bestehenden gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs der Regelungen deutlich.¹⁵⁴

Darüber hinaus ist auch das auf Bundesebene geplante Gesetz für die kommunale Wärmeplanung in diesem Kontext relevant (d).

a) Grundzüge der kommunalen Wärmeplanung

Etwa ein Drittel des Endenergieverbrauchs in Deutschland entfällt auf die Energieversorgung im Gebäudesektor. Um bis zum Jahr 2030 einen Anteil von 50 % der Wärme klimaneutral zu erzeugen und bis zum Jahr 2045 das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen, muss der Wärmebedarf erheblich gesenkt und der restliche Energiebedarf klimaneutral gedeckt werden. Die Wärmeplanung ist eine zentrale Möglichkeit, „die Wärmewende koordiniert und steuernd zu gestalten“.¹⁵⁵ Nach der jüngsten Beschlussfassung zur Energieeffizienzrichtlinie im Europäischen Parlament und im Rat soll eine Wärmeplanung für Kommunen ab einer Einwohnerzahl von 35.000 zudem gemeinschaftsrechtlich verpflichtend werden¹⁵⁶ (Art. 23, heating and cooling assessments). Dies würde die Aussage im Koalitionsvertrag vom

¹⁵³ vgl. Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Auflage 2022, BauGB Einleitung, Rn. 61.

¹⁵⁴ Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107.

¹⁵⁵ Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107.

¹⁵⁶ Für Links zu allen Dokumenten: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-energy-efficiency-directive>. Vgl. Tagesspiegel Background, 16.9.2022

24.11.2021 überholen, in der in Aussicht gestellt wird, sich für „eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung“ einzusetzen.¹⁵⁷

Neben der Verkehrspolitik ist die mangelnde Reduzierung der CO₂-Emissionen im Wärmesektor ein entscheidender Grund für das absehbare Verfehlen der deutschen Klimaziele für 2020. Auch für die Klimaschutzziele 2030 ist der Wärmesektor eine der größten Herausforderungen. Die Bereitstellung von Wärme für Gebäude und Produktionsprozesse benötigt rund die Hälfte der in Deutschland verwendeten Endenergie und ist dementsprechend auch für einen hohen Anteil der Treibhausgasemissionen in Deutschland verantwortlich.¹⁵⁸

Kommunale Wärmeplanung ist „ein strategisch-planerischer Ansatz [...]. Sie erzeugt ein umfassendes Bild über den Infrastrukturbestand der Wärmeversorgung, Siedlungsstrukturen sowie den energetischen Zustand der Gebäude, ermittelt zukünftige Wärmebedarfe und stellt diesen die lokalen Potenziale aus erneuerbaren Energien und Abwärme gegenüber. Wärmepläne sind Orientierungshilfen für Investitionsentscheidungen aus einer umfassenden Perspektive. Sie zeichnen eine geeignete Kombination von Effizienzmaßnahmen und erneuerbarer Wärmeversorgung für das gesamte Gemeindegebiet vor“.¹⁵⁹

Ziel der Wärmeplanung ist die Entwicklung eines Umsetzungskonzepts für eine weitestgehend klimaneutrale Wärmeversorgung einer Kommune – und zwar möglichst kosteneffizient¹⁶⁰ und notwendigerweise mit örtlich angepassten Lösungen.¹⁶¹ Als Herausforderung bei der KWP wird von verschiedenen Akteuren beschrieben, dass es gerade klare (gesetzliche) Leitplanken braucht um Kosteneffizienz sicherzustellen.

Im Rahmen des Projekts „Kommunale Wärmewende“ wurde im Jahr 2020 eine schriftliche Befragung unter 30 Kommunen zu den Hemmnissen bei der Umsetzung der kommunalen Wärmewende durchgeführt. Vor allem genannt wurden **rechtliche Rahmenbedingungen** bzw. mangelnde Verbindlichkeit und **Personalmangel**, dabei auch die **Befristung von Klimaschutzmanagerinnen und -managern**.¹⁶² Auch die Datenverfügbarkeit kann ein Problem darstellen, das etwa im Hamburger KSG beseitigt wird (§ 27 – Ermächtigung zu Datenerhebung und Verarbeitung). Bei der Verbindlichkeit sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Einerseits die Verpflichtung der Kommunen zur Erstellung einer Wärmeplanung durch Gesetz bzw. übergeordnete Weisungen, andererseits die Bindungswirkung, die von kommunalen Wärmeplänen selbst ausgeht. Diese kann sich im Rahmen der Bauleitplanung, aber auch faktisch bei der Investitionsplanung und etwa bei der Vergabe von Sondernutzungserlaubnissen für neue Fernwärmeleitungen auswirken.

¹⁵⁷ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 24.11.2021, S. 58.

¹⁵⁸ Maaß, Wärmeplanung: Grundlagen einer neuen Fachplanung ZUR 2020, 22 (23)

¹⁵⁹ Umweltbundesamt, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, 12/2022, S. 18, www.umweltbundesamt.de. Vgl. auch § 25 Abs. 1 des Hmb. KSG, das auch ein verpflichtendes Wärmekataster enthält.

¹⁶⁰ Maaß: Wärmeplanung: Grundlagen einer neuen Fachplanung ZUR 2020, 22 (27)

¹⁶¹ Umweltbundesamt, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, 12/2022, S. 14

¹⁶² Umweltbundesamt, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, 12/2022, S. 17

Eine Verpflichtung zur Erstellung einer Wärmeplanung durch die Kommunen besteht derzeit aber nur in wenigen Bundesländern:

b) Wärmeplanung als Pflichtaufgabe übertragen durch die Länder

In einigen Bundesländern sehen die Landesklimaschutzgesetze bereits jetzt eine verpflichtende Wärmeplanung für die Kommunen vor. Grundsätzlich sind die Länder befugt Regelungen zu treffen, da die Gesetzgebungskompetenz für die Wärmeplanung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG bei den Ländern liegt, solange der Bund keine abschließende Regelung erlässt. Dabei wird die Wärmeplanung unter verschiedene Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung gefasst (Recht der Energiewirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und das Recht der Luftreinhaltung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).¹⁶³

Bislang hat der Bundesgesetzgeber hier keine Regelungen getroffen, auch wenn ein Bundesgesetz zur kommunalen Wärmeplanung derzeit in Planung ist.¹⁶⁴ Die Landesgesetzgeber können die Kommunen konkret direkt verpflichten, was der Bundesgesetzgeber wegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht kann (siehe oben).

Durch die verpflichtende Übertragung der Aufgabe wird zudem ggf. Konnexität ausgelöst, was mit einer Kostendeckung für die verpflichteten Kommunen aus Ländermitteln einhergeht.

aa) KSG Baden-Württemberg

Als „Vorzeigbeispiele“ für die Übertragung einer Weisungsaufgabe im Bereich der Wärmeplanung sind **§ 7 b** „Erfassung des Energieverbrauchs durch Gemeinden und Gemeindeverbände“ und **§ 7 d** „Erstellung eines kommunalen Wärmeplans“ **KSG Baden-Württemberg** zu nennen.

In **§ 7 b Abs. 1** heißt es:

*„Ziel der Erfassung des Energieverbrauchs ist es, Transparenz bei den Energiekosten und in Folge eine Reduzierung des Energieverbrauchs zu erreichen. **Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet**, Angaben jeweils für die einzelnen Energieverbraucher gemäß Absatz 2, für die bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden Energiekosten anfallen, jährlich bis zum 30. Juni des Folgejahres in einer vom Land bereitgestellten **elektronischen Datenbank zu erfassen und dem Land zur Verfügung zu stellen**. Die erstmalige Erfassung erfolgt im Jahr 2021 für das Jahr 2020. Das Land **erstattet den Gemeinden und Gemeindeverbänden für den Aufwand** für die erstmalige Erfassung des Energieverbrauchs nach Satz 3 eine Summe von insgesamt **1 331 806 Euro**.“*

In **§ 7 d Abs. 1** heißt es:

*„Die Stadtkreise und Großen Kreisstädte sind **verpflichtet**, bis zum 31. Dezember 2023 einen kommunalen Wärmeplan im Sinne von § 7c Absatz 2 zu erstellen. Dieser ist*

¹⁶³ Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107 (108)

¹⁶⁴ Allerdings ist ein Bundesgesetz zur kommunalen Wärmeplanung in Planung vgl.:

<https://www.dstgb.de/themen/energiewende/aktuelles/kommunale-waermeplanung-stellungnahme-zum-diskussionspapier-des-bmwk/diskussionspapier-waermeplanung.pdf?cid=rcm>

spätestens alle sieben Jahre nach der jeweiligen Erstellung unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen fortzuschreiben. Auch die übrigen Gemeinden können einen kommunalen Wärmeplan im Sinne von § 7c Absatz 2 erstellen.“

In Abs. 2 und Abs. 3 finden sich konkrete Weisungen zur Erstellung des kommunalen Wärmeplans. In Abs. 4 ist die Kostentragung geregelt.

Auch wenn sich hier aufgrund des Normtextes die Ausgestaltung als Weisungsaufgabe, die das in Art. 71 Abs. 3 LV Baden-Württemberg¹⁶⁵ normierte Konnexitätsprinzip auslöst, aufdrängt, kann für die Frage, ob es sich bei einer gesetzlichen Regelung um eine Übertragung einer Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung handelt (und somit die Finanzierung durch den Landesgesetzgeber übernommen werden muss), zusätzlich auf die **Gesetzesbegründung** zurückgegriffen werden.

So heißt es in der Gesetzesbegründung zum Landesklimaschutzgesetz unter dem Punkt „Finanzielle Auswirkungen“ zu § 7 b und 7 d:

*„Durch die Erstellung der Datenbank im Rahmen der Erfassung der Energieverbräuche nach § 7 b KSG BW entstehen weitere Kosten für den Landeshaushalt. Im Rahmen des **Konnexitätsprinzips** schafft das Land für den Aufwand für die erstmalige Erfassung des Energieverbrauchs (die Erfassung erfolgt bis 30.06.2021 für das Jahr 2020) einen finanziellen Ausgleich der entstehenden Kosten der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Feststellung, ob die Umsetzung des § 7 b KSG BW einen konnexitätsrelevanten Aufwand für die Erfassung der Energieverbräuche in den Folgejahren auslöst, erfolgt mittels einer Evaluation im Jahr 2023.*

*Weitere Kosten für den Landeshaushalt entstehen durch die kommunale Wärmeplanung nach § 7 d KSG BW. Durch die Verpflichtung zur Erstellung der Wärmepläne in den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten entsteht bei den Gemeinden ein Kostenaufwand. **Im Rahmen des Konnexitätsprinzips schafft das Land einen finanziellen Ausgleich** der entstehenden Kosten der verpflichteten Gemeinden.“¹⁶⁶*

Ob der „finanzielle Ausgleich“ im Ergebnis eine Vollkostenfinanzierung oder nur eine Teilfinanzierung darstellt, ist nicht zu erkennen. Jedenfalls ist den Gemeinden in BW auf Grundlage des KSG BW sehr deutlich, was genau ihr Auftrag ist, und bis wann dieser zu erfüllen

¹⁶⁵Art. 71 Abs. 3 LandVerf BW: Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts oder der Kosten aus ihrer Erledigung oder spätere nicht vom Land veranlasste Änderungen der Kosten aus der Erledigung **übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung** zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender **finanzieller Ausgleich** zu schaffen. Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn das Land freiwillige Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände in Pflichtaufgaben umwandelt oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener Aufgaben begründet. Das Nähere zur Konsultation der in Absatz 4 genannten Zusammenschlüsse zu einer Kostenfolgenabschätzung kann durch Gesetz oder eine Vereinbarung der Landesregierung mit diesen Zusammenschlüssen geregelt werden.

¹⁶⁶ Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 16/8570, S. 21, vgl. auch <https://www.kea-bw.de/waermewende/wissensportal/klimaschutzgesetz-kommunale-waermeplanung#c3047-content-6> (27/09/2022)

ist. Für die Kommunen besteht ein gewisser Spielraum bei dem „wie“ der kommunalen Wärmeplanung, die etwa sicher auch den kommunalen Investitionsbedarf schätzen kann, aber nicht muss.

bb) EWKG Schleswig-Holstein

Auch das **Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG)** enthält in § 7 Abs. 2 S. 1 eine **Verpflichtung** für bestimmte Gemeinden Wärme- und Kältepläne aufzustellen.

*Gemeinden, die nach den §§ 4 und 5 der Verordnung zum Zentralörtlichen System vom 5. September 2019 „Verordnung zum Zentralörtlichen System vom 5. September 2019 (GVObI. Schl.-H. S. 348) zu den Mittel- und Oberzentren, Unterzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren sowie den Unterzentren und Stadtrandkernen 1. Ordnung gehören, sind zur Aufstellung eines kommunalen Wärme- und Kälteplans **verpflichtet**.*

Damit sind offenbar bereits alle Kommunen über 35.000 Einwohnern verpflichtet. In den folgenden Absätzen wird die Art und Weise der Erstellung der Wärmepläne näher ausgestaltet. Insbesondere in Abs. 4 werden konkrete Vorgaben für den Inhalt gemacht. Abs. 9 enthält Regelungen zur **Kostentragung**.¹⁶⁷

Da es sich vorliegend aufgrund der gesetzlichen Ausgestaltung um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handelt (vgl. Gesetzesbegründung¹⁶⁸) ist aufgrund des **Konnexitätsprinzips** eine Finanzierung durch das Land vorgesehen:

*„Durch die Verpflichtung zur Erstellung der Wärme- und Kältepläne entsteht bei den Kommunen ein **Kostenaufwand**. Im Rahmen des **Konnexitätsprinzips** schafft das Land gemäß § 7 Absatz 9 einen finanziellen Ausgleich der entstehenden Kosten der verpflichteten Kommunen.“¹⁶⁹*

cc) Vergleich und Folgen

Die beiden Regelungen zeigen, dass konkrete Klimaschutzmaßnahmen (wie die Erstellung eines Wärmeplans) schon jetzt teils als Weisungsaufgabe (Baden-Württemberg), teils als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (Schleswig-Holstein) den Kommunen übertragen

¹⁶⁷ § 7 Abs. 9: Von den zur Aufstellung kommunaler Wärme- und Kältepläne verpflichteten Gemeinden nach Absatz 2 erhalten die Gemeinden gemäß Absatz 6 Satz 1 in den ersten drei Jahren ab dem Jahr 2021 jährlich und die Gemeinden nach Absatz 6 Satz 2 innerhalb der ersten sechs Jahre ab dem Jahr 2021 eine pauschale Zuweisung zuzüglich eines Aufschlags je Einwohner zur Finanzierung der entstehenden Kosten. Zur Fortführung der kommunalen Wärme- und Kälteplanung in den darauffolgenden zehn Jahren erfolgt anschließend nach Fertigstellung der kommunalen Wärme- und Kälteplanung eine einmalige Zuweisung. Die Einzelheiten der Finanzierung und die konkrete Höhe der Zuweisungen nach den Sätzen 1 und 2 werden durch das für Energie und Klimaschutz zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung festgelegt. Für die Ermittlung der Einwohnerzahl ist die am 31. März des vorangegangenen Jahres fortgeschriebene Einwohnerzahl des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein maßgebend.

¹⁶⁸ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 19/3061, S. 35f

¹⁶⁹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 19/3061, S. 38.

werden. Dies hat für diese aufgrund des **Konnexitätsprinzips** den Vorteil, dass die Länder Regelungen hinsichtlich der dafür entstehenden Kosten treffen müssen.¹⁷⁰

So erhalten die Stadtkreise und Großen Kreisstädte in Baden-Württemberg in den Jahren 2020-2023 jährlich eine pauschale Zuweisung in Höhe von 12 000 Euro zuzüglich 19 Cent je Einwohner:in zur Finanzierung der entstehenden Kosten.¹⁷¹ Ab dem Jahr 2024 erfolgt eine jährliche Zuweisung in Höhe von 3.000 Euro zuzüglich 6 Cent je Einwohner:in (vgl. § 7 d Abs. 4). Die verpflichteten Gemeinden Schleswig-Holsteins erhalten gemäß § 7 Abs. 9 EWKG SH in den ersten drei Jahren ab dem Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes jährlich eine pauschale Zuweisung zuzüglich eines Aufschlags je Einwohner:in zur Finanzierung der entstehenden Kosten. Zur Fortführung der kommunalen Wärmeplanung in den darauffolgenden zehn Jahren erfolgt anschließend nach Fertigstellung der kommunalen Wärmeplanung eine einmalige Zuweisung.¹⁷²

Gleichzeitig können die Länder auf die Kommunen **einwirken**, um die Umsetzung dieser Aufgaben zu kontrollieren. Während den Ländern bei Weisungsaufgaben hier sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht zusteht, steht ihnen bei der Aufgabenübertragung in Form einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe die Kontrolle durch die jeweilige Kommunalaufsichtsbehörde offen.¹⁷³

Grundsätzlich führt die Übertragung einer Aufgabe als Pflichtaufgabe also dazu, dass die Kommunen eine gesicherte Finanzierung haben und die Umsetzung vereinheitlicht werden kann. Allerdings ist in diesem Kontext auch zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Kosten oftmals von den prognostizierten Kosten abweichen und die Einzelheiten der Finanzierung im Ermessen der Landesgesetzgeber stehen.

c) Wärmeplanung als (freiwillige) Selbstverwaltungsaufgabe

Die Durchführung einer Wärmeplanung auf kommunaler Ebene im Rahmen der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) ist auch *möglich* ohne, dass den Kommunen diese Aufgabe explizit übertragen wird.¹⁷⁴

Hierfür stehen auch (im Umfang beschränkte) Förderprogramme des Bundes zur Verfügung. Das Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung – KfW 432“ fördert z.B. die Quartierskonzepterstellung mit 75 % der Kosten. Das Land Niedersachsen stockt diese

¹⁷⁰ Auf die jeweiligen Unterschiede der einzelnen Landesverfassungen hinsichtlich des Umfangs des Konnexitätsprinzips kann an dieser Stelle nicht genauer eingegangen werden.

¹⁷¹ Nach den Erkenntnissen aus dem Gutachten des Dezernat Zukunft ist dies nicht ausreichend: erforderlich sind zwischen 1 und 3 Personen pro Stadt (in Abhängigkeit der Größe), die die Wärmeplanung erstellen, Daten erheben etc., plus ein Budget für externe, technische Expertise, um die Planung in Zusammenarbeit mit den örtlichen Akteuren durchzuführen.

¹⁷² vgl. Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107 (110); Umweltbundesamt, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, 12/2022, S. 31

¹⁷³ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 19/3061, S. 38.

¹⁷⁴ Maaß, Wärmeplanung: Grundlagen einer neuen Fachplanung ZUR 2020, 22 (30)

Förderung mit zusätzlich 20 % (bis 30.06.2022) bzw. 15 % ab 01.07.2022 der Kosten auf¹⁷⁵, es verbleiben also nur geringe Kosten bei der Kommune, eine Vollfinanzierung ist aber nicht vorgesehen.

Dies ist auch folgerichtig, wenn, wie oben beschrieben, die Kommunen bereits jetzt eine eigene gewisse Verpflichtung zur klimafreundlichen Wärmeplanung als Teilumsetzung des Klimaschutzgebotes trifft.

Zudem normieren einige Klimaschutzgesetze der Länder eine Art generelle Pflicht der Gemeinden klimaschützende Maßnahmen zu ergreifen. Oft wird von einer allgemeinen „**Vorbildfunktion**“, die den Kommunen in Bezug auf Klimaschutzmaßnahmen zukommt, gesprochen.¹⁷⁶

Die Vorbildfunktion findet in der Rechtsordnung bereits an verschiedenen Stellen eine **Konkretisierung**. So wird beispielsweise im Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetz die Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude konkret durch besondere Anforderungen an den Einsatz erneuerbarer Energien bei Neubauten und grundlegenden Sanierungen geregelt (vgl. § 1 a EEWärmeG).¹⁷⁷

In der Regel sollen die Kommunen diese Vorbildfunktion dann in „**eigener Verantwortung**“ ausüben. So heißt es in § 7 Abs. 1 i. V. m. Abs. 4 ThürKlimaG:

(1) Den öffentlichen Stellen kommt beim Klimaschutz in ihrem Zuständigkeitsbereich eine allgemeine Vorbildfunktion zu, der sie insbesondere durch Energieeinsparung, die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie, die Nutzung erneuerbarer Energien sowie den effizienten Umgang mit anderen Ressourcen nachkommen.

(4) Gemeinden und Landkreise erfüllen ihre Vorbildfunktion in eigener Verantwortung. Das betrifft auch die Einbeziehung kommunaler Unternehmen und die mögliche Übertragung der Aufgaben nach diesem Gesetz. Die Landesregierung unterstützt sie dabei unter anderem über Förderprogramme.

Zwar betont z.B. der Landesgesetzgeber in Thüringen ausdrücklich, dass dadurch keine Aufgaben des eigenen Wirkungskreises als Pflichtaufgabe geschaffen werden solle.¹⁷⁸

Eine solche Vorbildfunktion würde allerdings weitestgehend leerlaufen, wenn darin nicht enthalten ist, dass die Gemeinden im Rahmen dieser Vorbildfunktion jedenfalls in gewissem

¹⁷⁵ Leitfaden Kommunale Wärmeplanung: Arbeitshilfe 6 - Fördermöglichkeiten der kommunalen Wärmeplanung und Konzeptumsetzung, www.klimaschutz-niedersachsen.de%2F_downloads%2FFaktenpapiereLeitfaeden%2FLeifadeKommWaermeplanung%2F06_2020-03-26_LeitfadenWaermeplanung_Arbeitshilfe6_.pdf&usg=AOvVaw19p0cSeohszz-IDsc64xjs. Niedersachsen hat darauf verzichtet, die KWP zur Pflichtaufgabe zu machen, und fordert stattdessen in § 17 NdsKSG nur einen kommunalen Energiebericht.

¹⁷⁶ vgl. § 7 Abs. 4 KSG BW. § 5 Abs. 2 KSG NRW, § 7 Abs. 4 ThürKlimaG, § 9 Abs. 5 LKSG Rheinland-Pfalz

¹⁷⁷ vgl. Thüringer Landtag Drucksache 6/4919, S. 33

¹⁷⁸ Thüringer Landtag Drucksache 6/4919, S. 33

Umfang verpflichtet werden, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen. Darunter fällt insbesondere auch die Wärmeplanung.

Auch andere Normen in den KSG der Länder adressieren die Gemeinden direkt und legen ihnen so eine gewisse Verantwortung auf, im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverwaltung entsprechende Maßnahmen zu treffen. In § 8 Abs. 1 ThürKlimaG heißt es eindeutig:

„Gemeinden und Landkreise sind maßgebliche Akteure im Klimaschutz zum Erreichen der Klimaschutzziele nach § 3.“

Zudem wird den Gemeinden in einigen Klimaschutzgesetzen zwar nicht die Pflicht, aber jedenfalls die explizite **Möglichkeit** eingeräumt, Wärmepläne zu erstellen.¹⁷⁹

Dass hier einerseits von freiwilliger Selbstverwaltung und gleichzeitig von Pflichten gesprochen wird, schließt sich wie zuvor bereits gezeigt, nicht aus. Die Gemeinden sind bei ihrer Ermessensausübung *ob* und *wie* sie tätig werden an die Gesetze gebunden und müssen ihre Aufgaben mit Blick auf die sie treffenden Klimaschutzverpflichtungen ausüben. Auch hier lässt sich in gewissen Konstellationen eine Ermessensreduktion auf Null argumentieren, hin zu einer **Aufgabenwahrnehmungspflicht**.

Problematisch ist allerdings, dass diese abstrakte Verpflichtung zum einen schlecht durchsetzbar ist und zum anderen rechtliche und finanzielle Unsicherheiten bei den Kommunen hinterlässt.¹⁸⁰ Liegt keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung der Kommunen in Form einer Aufgabenübertragung vor, ist auch die Finanzierung durch die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen nicht sichergestellt – es bleiben nur die vorhandenen (und letztlich oft nicht kostendeckenden) Förderprogramme von Bund und Ländern. Würde eine Pflichtaufgabe definiert, wären diese Programme (je nach Förderbedingungen) ausgeschlossen.

Bei der Frage, warum viele Länder den Gemeinden nicht explizit die Wärmeplanung (oder andere konkrete Klimaschutzaufgaben) übertragen, wird zudem das Argument angeführt, dass Klimaschutz eine komplexe Querschnittsaufgabe darstelle, die die Kommunen besser in eigener Verantwortung übernehmen könnten.

In der Gesetzesbegründung des ThürKlimaG heißt es dazu:

*„Die Absätze 2 und 3 stellen klar, dass Gemeinden und Landkreise Aufgaben des Klimaschutzes (wie das Erstellen von Klimaschutzstrategien und Wärmeanalysen) **im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung wahrnehmen, diese also Aufgaben des eigenen Wirkungskreises** sind. Das bedeutet, dass die Gemeinden und Landkreise zwar der kommunalen Rechtsaufsicht unterliegen, aber ansonsten frei sind in der Entscheidung über das **„Ob“ und „Wie“** dieser Aufgabe. Zwar wäre auch eine übertragene Aufgabe im Rahmen des Klimaschutzes denkbar, der Gesetzgeber geht jedoch davon aus, dass die Gemeinden und Landkreise aufgrund ihrer **verfassungsgemäßen Rolle am besten über die Umsetzung von***

¹⁷⁹ vgl. § 8 Abs. 3 ThürKlimaG.

¹⁸⁰ vgl. Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107 (110);

Klimaschutzmaßnahmen entscheiden können und sollen. Da Klimaschutz eine komplexe Querschnittsaufgabe darstellt, wurde zudem auf die Übertragung einer Pflicht - die zwangsweise nur einen Teilaspekt beinhalten kann - verzichtet. Ein weiterer Vorteil dieser Regelung soll sein, dass die Gemeinden und Landkreise uneingeschränkt Fördermittel für Klimaschutz in Anspruch nehmen können sollen.¹⁸¹

Zwar haben die Kommunen hier also eine große Flexibilität, die Finanzierung ist aber wenig gesichert.

In Baden-Württemberg besteht z.B. eine solche Förderung für die (kleineren) Kommunen, die nicht der Pflicht nach § 7 d Abs. 1 KSG BW unterliegen, aber dennoch freiwillig eine Wärmeplanung erstellen.¹⁸² Dennoch kann das Fehlen konkreter gesetzlicher Grundlagen in der Praxis zu Verunsicherung bei den Kommunen führen, z.B. hinsichtlich der Zuständigkeit oder bezüglich des bei der Erstellung von Wärmeplänen zu beachtenden Datenschutzes.¹⁸³

Unabhängig von der Frage der Finanzierung, auf die im Teil D. noch weiter eingegangen werden soll, bleibt aber festzuhalten, dass die kommunale **Wärmeplanung** auch im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltung, (also ohne, dass die Aufgabe den Kommunen offiziell übertragen wurde), zunehmend als **Pflicht** für die Kommunen anzusehen ist. Angesichts der zentralen Rollen, die die Kommunen in diesem Kontext spielen und der sie grundsätzlich treffenden Klimaschutzverpflichtung ist ihr Ermessen, *ob* sie bei der Wärmeplanung tätig werden sollen, deutlich reduziert. *Wie* allerdings genau eine solche Planung vorzunehmen ist, und welche Ausgaben dafür aufgewendet werden, steht im Ermessen und schafft dadurch wenig Sicherheit, dass die kommunale Wärmeplanung mit konkreten Zielen und Instrumenten die Sicherheit für die Zielerreichung im Gebäudesektor erhöht.

d) Wärmeplanung durch Gesetz auf Bundesebene

Entsprechend der Vorgabe aus dem Koalitionsvertrag hat das zuständige Ministerium im August 2022 hierzu ein Diskussionspapier vorgelegt.¹⁸⁴

Der Bund wäre für ein Gesetz für die kommunale Wärmeplanung im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) zuständig, solange hier nicht direkt den Kommunen Aufgaben übertragen werden, Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG (siehe oben). Unter Bezug auf das KSG wäre auch die Nennung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) möglich.

Auf die inhaltlichen Anforderungen wird hier nicht detailliert eingegangen. Es handelt sich letztlich um eine mit der Regelung in BW vergleichbare Planungspflicht mit Frist und Eckdaten zum *Wie* der Umsetzung. Die KWP soll „verbindliche Orientierung geben“ und festlegen, in

¹⁸¹ Thüringer Landtag Drucksache 6/4919

¹⁸² vgl. Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107 (110)

¹⁸³ *ibid.*

¹⁸⁴ Oben Fn. 12.

welchem Teil des Gemeindegebiets vorrangig welche Wärmeversorgung eingesetzt werden soll.¹⁸⁵ Im Grundsatz meint das Ministerium (S. 11 ff):

„Das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung wäre als eigenständiges Bundesgesetz zu erlassen. Voraussichtlich und vorbehaltlich der weiteren Planung sowie der noch durchzuführenden Ressortabstimmung und Länder- und Verbändeanhörung wäre zu einem späteren Zeitpunkt eine Änderung bestehender Normen (z. B. EnWG, GEG, BEG) erforderlich, um die notwendige Verknüpfung dieser Bereiche mit dem Instrument der Wärmeplanung zu erreichen und die Planungs- und Steuerungsfunktion des Wärmeplans auch umzusetzen.“

„Die kommunale Wärmeplanung soll ein „Bottom up-Prozess“ sein, der maßgeblich von den Kommunen gestaltet, vorangetrieben und gesteuert wird (siehe oben). Neben der Zuständigkeit für die bundesweit geltende gesetzliche Verpflichtung soll die Rolle des Bundes vor allem darin bestehen, einheitliche Anforderungen an den Ablauf der Wärmeplanung sowie den Inhalt und die Methodik der Wärmepläne zu definieren, um bundesweit vergleichbare und rechtlich verbindliche Ergebnisse zu gewährleisten.“

Damit zeigt sich schon ein durchaus ernst zu nehmendes Problem: es werden zwar formal die Länder verpflichtet, die Regelung richtet sich aber klar an die Kommunen. Ein Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG wird in öffentlichen Anhörungen schon ins Feld geführt, ist aber wohl rechtstechnisch zu umgehen. Das Bundesgesetz könnte auch formal offenlassen, welche Rechtsträger die Länder verpflichten.

Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes bei der KWP

Nach dem Willen des BMWK soll „durch das Bundesgesetz [...] die Möglichkeit geschaffen werden, die Länder und durch sie mittelbar auch Kommunen und ggf. Landkreise bei der kommunalen Wärmeplanung finanziell zu unterstützen.“ Die Frage einer Kostenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen solle im weiteren Verfahren geklärt werden. In dem Diskussionspapier des BMWK wird sie vorerst nicht weiter vertieft.

Dies ist aber tatsächlich eine Kernfrage. Denn wird die Aufgabe durch die Länder übertragen und damit Konnexität ausgelöst, greift auch das Verbot der Finanzierung durch den Bund – außer die Finanzierung durch den Bund (zugunsten der Länder) ist im GG ausdrücklich zugelassen.

Konkret genannt ist im BMWK Diskussionspapier Art. 104 b Abs. 1 S. 1 GG (siehe oben S. 19 f.). Danach kann der Bund den Ländern und Gemeinden für „besonders bedeutsame Investitionen“ Finanzhilfen gewähren.

Diese Bundesfinanzhilfen werden den Ländern und Gemeinden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zur Verfügung gestellt, etwa bereits heute im Bereich der

¹⁸⁵ Dazu SolarThemen 15.10.2022, Ziele für die kommunale Wärmeplanung, S. 6.

Städtebauförderung. Die entsprechende Vereinbarung 2021¹⁸⁶ bezieht sich auch bereits ausdrücklich auf „Maßnahmen für den Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel“.

Aber: Unter Art. 104 b Abs. 1 GG können wohl eher nur Sachinvestitionen und deren Förderung fallen: Ein Kommentator schreibt ausdrücklich „Ausgaben für „human capital...“ sind weiterhin keine Investitionen, auch wenn einflussreiche Spezialinteressen seit langem für eine derartige Aufweichung des Investitionsbegriffs eintreten.“¹⁸⁷ Das scheint fast einhellige Meinung im Schrifttum zu sein.

Für eine enge Auslegung der in Art 104 b GG vorgesehenen Kategorien der Mischfinanzierung spricht wohl die Entstehungsgeschichte – die Vorschrift war und blieb umstritten und immer wieder Gegenstand des Vermittlungsausschusses. Eine Enquete Kommission hatte zur Klärung schon in den 1970er Jahren die „Zusammenführung der Gemeinschaftsaufgaben aus Art. 91 a GG a.F. und den Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG a.F. in einem neuen Art. 104 b GG vorgeschlagen“¹⁸⁸, dem folgte aber der Verfassungsgesetzgeber nicht, es folgten immer wieder eng gefasste Kompromisse, wie etwa über die Schaffung des Art. 104 c GG (Investitionen in Schule und Bildung). Art. 104 b GG, so wohl die meisten Kommentare, ist „als lex specialis gegenüber Art. 104 a GG – (eine) eng auszulegende Ausnahmebestimmung und Durchbrechung der Grundregel“.¹⁸⁹

Es erscheint uns dennoch möglich, die Wärmeplanung als vorbereitende Maßnahme für die daraus ja folgenden erheblichen Investitionen als von Art. 104 b Abs. 1 S. 1 GG gedeckt anzusehen, zumal ja die Kosten für die Planung erheblich geringer sein dürften als die Investitionen in Wärmenetze oder Anlagen. Im Positionspapier des BMWK heißt es dazu:

„Der kommunalen Wärmeplanung soll die Aufgabe zukommen, an der Erreichung der Klimaziele und der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern ausgerichtete Dekarbonisierungsstrategien für die Wärmeversorgung auf kommunaler Ebene zu entwickeln und einen flächendeckend verbindlichen Rahmen zu schaffen, in dem die für das Gelingen der Wärmewende erforderlichen Investitionen getätigt werden können.“

Dies könnte man konkretisieren, indem die Wärmeplanung ausdrücklich auch die Finanzierungsschätzung für die folgenden Investitionen enthält.

Auch die VV Städtebauförderung 2021 enthält nicht nur direkte Sachinvestitionen, sondern an vielen Stellen die Förderung von Planungen oder Prozessen. Dazu das BMWK:

*„Die **Städtebauförderung** ist ein weiteres wichtiges Förderprogramm mit Bezug zur energetischen Entwicklung von Kommunen. Damit die Städte die neuen Aufgaben und Herausforderungen besser bewältigen können, unterstützt der Bund die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen mit Programmen zur Städtebauförderung.“*

¹⁸⁶ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2021 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2021) vom 18.12.2020 / 29.03.2021.

¹⁸⁷ Sachs/Siekmann, 9. Aufl. 2021, GG Art. 104b Rn. 14.

¹⁸⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 98. EL März 2022, GG Art. 104b Rn. 3.

¹⁸⁹ A. a. O. mwN, Rdnr. 7

Dazu gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß Art. 104 b GG, die durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden. Die Bundesfinanzhilfen werden den Ländern auf der Grundlage einer **Verwaltungsvereinbarung** (VV Städtebauförderung) zur Verfügung gestellt. Maßnahmen des Klimaschutzes sind im Rahmen der Städtebauförderung zwar förderfähig, **die Transformation der kommunalen Energieversorgung hin zur Treibhausgasneutralität ist aber kein primäres Ziel der Städtebauförderung.** Vor diesem Hintergrund steht im Verhältnis zwischen kommunaler Wärmeplanung und Städtebauförderung nicht die optimale Abgrenzung beider Maßnahmen voneinander im Vordergrund. Vielmehr sollten die Planungen zur Entwicklung der Wärmeversorgung und zur Stadtentwicklung in Einklang miteinander gebracht werden. Zu diesem Zweck könnten die **jährlichen Bund-Länder-Vereinbarungen zur Städtebauförderung um einen verbindlichen Verweis auf die kommunale Wärmeplanung ergänzt werden.**

Ob dies allerdings tatsächlich im Einklang mit dem GG stehen würde, ist nach Auswertung der (engen) juristischen Auslegungen des Art. 104 b GG wohl unklar. Die Einbeziehung von allgemeinen Personalkosten für Klimaschutzkonzepte und Klimaschutzmanager:innen jedenfalls erscheint schwierig (siehe unten).

Abweichend von dem engen Begriff der Investitionen könnte der Bund ggf. auch nach Art. 104 b Abs. 1 Satz 2 GG im Falle von außergewöhnlichen Notsituationen oder Naturkatastrophen auch allgemeine Finanzhilfen leisten:

„Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.“

Diese Regelung wurde erst mit der Förderalismusreform II eingeführt (2009) und diente der Absicherung einer bereits getroffenen Entscheidung des Bundestags: Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 wurde als „außergewöhnliche Notsituation“ qualifiziert und u.a. das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG) erlassen, das auch gerichtlich nicht grundsätzlich beanstandet wurde.¹⁹⁰

Bei **Naturkatastrophen** im Sinne des Art. 104 b Abs. 1 S. 2 GG handelt es sich um unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Im Hinblick auf Naturschutz- und Klimaschutzmaßnahmen wird auf dieser Grundlage vertreten, dass eine Finanzierung von Maßnahmen durch den Bundesgesetzgeber möglich ist – auch im Vergleich zu den Gesetzen die zur Abfederung der Auswirkungen der Corona Pandemie erlassen wurden.¹⁹¹ *Wieland*¹⁹² hat schlüssig dargelegt dass die gleichlautenden Tatbestandsvoraussetzung in Art. 109 Abs. 3 GG (Schuldenbremse)

¹⁹⁰ Vgl. zu einem Teilaspekt BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 - juris

¹⁹¹ Ekardt/Heß/Rath: Naturschutzförderung durch den Bund, ZUR 2022, 21.

¹⁹² Oben Fn. 16

durch den Klimawandel schon jetzt vorliegen. Dagegen steht¹⁹³ ggf. der Wille des damaligen Verfassungsgesetzgebers, der „in Orientierung an die Rechtslage bei der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“ verstanden hat.¹⁹⁴

Die Klimakrise bzw. ihre Auswirkungen könnte auch (vgl. auch Wieland) als „**außergewöhnliche Notsituation**“ qualifiziert werden. Immerhin wird in vielen Staaten der Welt der Klimawandel in einem Atemzug genannt mit nationaler Sicherheit, auch in Deutschland. Im Zusammenhang mit der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie wird derzeit verstärkt der Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit diskutiert. Die Bundesaußenministerin Annalena Baerbock hat mehrfach deutlich gemacht, dass die Klimakrise die größte sicherheitspolitische Herausforderung unserer Zeit darstellt.¹⁹⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Klimabeschluss auf die erheblichen globalen Implikationen hin, u.a. Migration und Flucht durch den Klimawandel.¹⁹⁶

„Der Klimawandel ist zudem bedeutende Ursache von Flucht und Migration. Menschen verlassen ihre Heimat auch in Folge von Naturkatastrophen und aufgrund langfristiger Umweltveränderungen wie etwa vermehrter Dürren und des Anstiegs des Meeresspiegels. Die Veränderungen beeinträchtigen neben der Gesundheit vor allem die Nahrungsmittelproduktion und -versorgung. Das Risiko von Hungersnöten steigt. Zugleich verschärft der Klimawandel soziale Ungleichheiten und birgt die Gefahr gewaltsamer Konflikte, wenn sich der Wettstreit um Wasser, Nahrungsmittel und Weideland verstärkt.“

Danach ist die Möglichkeit einer Mischfinanzierung auf Grundlage von Art. 104 b GG wohl gegeben – allerdings keineswegs klar und deutlich, was der Herausforderung in Bezug auf Investitionen für die Transformation nicht entspricht. Nimmt man die oben skizzierten weiteren Auslegungen an, löst dies wohl **defakto** eine Neubewertung der Grundlagen des Finanzverfassungsrechts aus. Beinahe jede Investition könnte vor dem Hintergrund der notwendigen Transformation und in die Ausnahmeregelung des Art. 104 b GG hineingelesen werden.

Tatsächlich scheint auch das BMWK diesem Problem bislang eher auszuweichen. Im Positionspapier ist entsprechend noch viel von den bisherigen Förderprogrammen die Rede,

¹⁹³ So im Kontext des Art. 109 Abs. 3 GG Schneider/Stüber die argumentieren: „Diese stehen aber nicht im Sinne der Gesetzesbegründung „unmittelbar bevor“, sondern sind in einem zeitlichen und zum Teil auch räumlichen Abstand zu erwarten, oder ihr Ausmaß ist noch nicht so erheblich, dass sie nicht mit den in den Haushaltsplänen zur Verfügung stehenden Mitteln abgewehrt werden können.“ („Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?“, DÖV 2021, S. 836/837)

¹⁹⁴ Begründung des Gesetzentwurfs zum „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“, BT-Drs. 16/12410 v. 24.3.2009, S. 11

¹⁹⁵ (siehe etwa: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-klima-sicherheit-palau/2541656> und <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738>.)

¹⁹⁶ A.a.O., Rdnr. 28

die aber (wohl) bei pflichtiger Aufgabenübertragung ausscheiden, wie es auch in Thüringen für das Landes-KSG ausdrücklich beschrieben wurde.

Es versteht sich nach oben gesagtem von selbst, dass Art. 104 b Abs. 1. GG ohnehin nur Finanzhilfen im Verhältnis Bund - Länder zulässig machen kann, nicht aber Finanzflüsse direkt an die Kommunen rechtfertigt. Die Investitionsförderung nach Art. 104 b GG schließt nicht aus, „dass die Investitionen von der kommunalen Ebene durchgeführt werden“.¹⁹⁷ Dann aber wären ggf. die bestehenden freiwilligen Förderprogramme für kommunalen Klimaschutz zu ersetzen.

Neben Art. 104 b Abs. 1 GG könnte ggf. der bereits angesprochene Art. 91 a GG Anwendung finden. Danach trägt im Bereich der Mischverwaltung der Bund, die zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur anfallenden Ausgaben zur Hälfte und die zur Verbesserung des Küstenschutzes und der Agrarstruktur mindestens zur Hälfte, vorausgesetzt diese Aufgaben sind für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich.

Andere Bereiche des Klimaschutzes sind hier aber verfassungsrechtlich nicht erfasst und der Bund auch hiernach nicht legitimiert, unmittelbar in den der kommunalen Ebene vorbehaltenen Bereich hineinzuwirken oder diesen gar direkt finanziell zu unterstützen.¹⁹⁸

e) Zwischenfazit Kommunale Wärmeplanung

- Wegen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) ist es den Gemeinden jederzeit möglich, Wärmeplanung zu betreiben, die Wärmebedarfe zu erfassen und Investitionsnotwendigkeiten ggf. zusammen mit Stadtwerken und anderen Beteiligten festzulegen.
- Eine konkrete einheitliche gesetzliche Pflicht (Ob und Wie) besteht nicht.
- Förderprogramme finanzieren nicht überall, über den Bund etwa oft nur 75% der Kosten.
- Die oben genannten Beispiele zeigen, dass schon jetzt vereinzelt Landesgesetzgeber die Wärmeplanung für die Kommunen verpflichtend ausgestaltet haben, einhergehend mit einer entsprechenden Finanzierungsverpflichtung des Landes (Konnexität). Dies schafft Finanzierungssicherheit und ermöglicht es den Ländern, die Kommunen, die dies nicht umsetzen, anzuweisen. Ob tatsächlich Kostendeckung besteht ist unklar, aber nach den Aussagen der teilnehmenden Kommunen wohl eher unwahrscheinlich.
- Die Regelungslage in den Klimaschutzgesetzen der Länder ist derzeit sehr heterogen ausgestaltet.
- Durch landesrechtliche Regelungen können verbindliche Vorgaben zu einheitlichen Zielen und Inhalten der Wärmeplanung für die Kommunen geschaffen werden.

¹⁹⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Schwarz, 98. EL März 2022, GG Art. 104 b, Rn. 9.

¹⁹⁸ Siekmann in Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 91 a Rn. 29.

Dadurch kann eine gewisse Standardisierung der Datenermittlung und Aufstellung von Wärmeplänen erreicht werden.¹⁹⁹

- Ein Bundesgesetz zur kommunalen Wärmeplanung wurde angekündigt und ist auch grundsätzlich möglich. Verpflichtet würden formal wegen dem fehlenden Durchgriff allerdings die Länder, nicht die Kommunen. Die Finanzierung scheint unklar (siehe oben).

3) Klimaschutzmanagement

Über alle Sektoren hinweg tragen die Kommunen auf dem Weg in die Klimaneutralität vor allem die Verantwortung dafür, den notwendigen Mehrbedarf an qualifizierten Planungs-, Koordinierungs- und Genehmigungskapazitäten, z.B. für die kommunale Wärmeplanung oder die Genehmigung von Wind-, Solar- oder neuen Industrieanlagen, und neue Mobilitätsformen zu organisieren. Daneben müssen sie ihre eigenen Anlagen, Gebäude und Infrastruktur in die Treibhausgasneutralität führen. Dies erfordert vor allem stetiges, zusätzliches Personal, die notwendigen Digitalisierungsmittel sowie die systemische Begleitung der Durchführung der Klimaschutzmaßnahmen.

Viele Kommunen setzen sich inzwischen THG-Ziele und Neutralitätszeitpunkte, die manchmal mit konkreten Programmen unterlegt sind, manchmal aber auch deskriptiv bleiben. Manche Gemeinden leisten sich ggf. auch (oft über die Nationale Klimaschutzinitiative finanziert) Klimaschutzmanager:innen²⁰⁰.

Das Öko-Institut fasst zusammen:

„Seit Inkrafttreten der Kommunalrichtlinie 2008 (dazu oben Fn. 88) wird neben der Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten und der Umsetzung konkreter investiver und strategischer Klimaschutzmaßnahmen auch die Etablierung eines kommunalen Klimaschutzmanagements gefördert. Bis Mitte 2020 waren es bereits 800 Förderungen für Klimaschutzmanagement, die jeweils drei Jahre liefen. Davon wurden bereits 300 Förderungen um zwei Jahre verlängert – ebenfalls mit Stand Mitte 2020 –, um eine Verstetigung des KSM zu unterstützen.“²⁰¹

Es handelt sich also um mehr als das, was oben unter städtebauliche Klimaschutzkonzepte diskutiert wurde. Vorgeschlagen wird etwa, das kommunale Klimaschutzmanagement als Pflichtaufgabe auszugestalten, jedenfalls für jede größere Gemeinde, etwa ab 20.000 Einwohner:innen (kleinere Gemeinden könnten sich regional zusammenschließen). Diese Verpflichtung sollte notwendigerweise eine systemische Betrachtung und ein konkretes Klimaschutzkonzept umfassen, das vorzeichnet, wie in den verschiedenen Sektoren Verkehr, Gebäude, Energie etc. die kommunalen Klimasziele zu erreichen sind. Darüber hinaus braucht es für eine ordnungsgemäße Umsetzung ein begleitendes Monitoring der Treibhausgasreduzierungen von Jahr zu Jahr, damit das Klimaschutzkonzept auch in eine

¹⁹⁹ vgl. Balling, „Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer. Wie ist der Stand der kommunalen Wärmeplanung?“, ER 03/22, 107 (108)

²⁰⁰ vgl. zu den verschiedenen Methoden und Tools den Webauftritt des Klimabündnisses: <https://www.klimabuendnis.org/aktivitaeten/instrumente-und-methoden.html>

²⁰¹ Fn. 14

Umsetzung gelangt und Investitionsbedarfe stetig ermittelt werden können. Eine derartige Pflicht ist derzeit (neben der in jedem Länder-KSG vorhandenen allgemeinen Pflicht zur Ausfüllung einer Vorbildfunktion) offenbar noch nicht gesetzlich geregelt.

Das oben ausgeführte gilt hier in leicht abgewandelter Form:

- Die Gemeinden können jederzeit ein Klimaschutzmanagement einrichten und dafür auf Förderprogramme des Bundes und der Länder zugreifen (Selbstverwaltung).
- Die Länder können jederzeit eine pflichtige Aufgabe daraus machen, entweder als Ausformulierung des „**Wie**“ der ohnehin bestehenden Selbstverwaltungsaufgabe (keine Konnexität). Beispiel ist die im KSG BaWü verankerte Kann-Regelung für die Mobilitätspläne der Kommunen. Die Länder können das Management auch zur Pflichtaufgabe machen und damit die Konnexität auslösen.
- Sollte der Bund aufgrund der offensichtlichen Wirksamkeit des kommunalen Klimaschutzmanagements auf eine bundeseinheitliche Lösung drängen, könnte er in Parallele zur KWP ein Bundesgesetz erlassen, dann aber nur die Länder direkt verpflichten.
- Die Finanzierung durch den Bund ist bei diesem Thema noch schwieriger unter Art. 104b Abs. 1 GG zu fassen.

4) Zwischenfazit

- Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es den Kommunen rechtlich **grundsätzlich möglich ist im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts Klimaschutzmaßnahmen**, hier konkret kommunale Wärmeplanung und ein allgemeines Klimaschutzmanagement einzurichten bzw. zu ergreifen. Zahlreiche Kommunen tun dies bereits.
- Darüber hinaus lassen sich aber bereits jetzt durchaus auch **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** mit Blick auf den Klimaschutz feststellen. Diese finden sich zum einen im Bereich der Bauleitplanung, ggf. auch durch Ermessensreduktion auf Null (Art. 20 a GG). Es ist aus diesem Blickwinkel auch begründbar, dass Kommunen (teilweise) finanzierungspflichtig sind und bleiben sollen. Dagegen spricht allerdings die Uneinheitlichkeit des Vorgehens sowie, dass ohnehin noch riesige Umsetzungsinvestitionen nötig werden, die von Kommunen allein nach Erkenntnissen Dritter nicht leistbar sein werden.
- Kommunaler Klimaschutz ist **nicht allein als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe einzuordnen**. Gemeinden können sich nicht rechtmäßig dazu entscheiden, gar keine Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen bzw. Klimaschutzaspekte bei ihrer Tätigkeit außer Acht zu lassen. Bei der Erstellung von Bauleitplänen sind sie dazu durch das BauGB verpflichtet und einige Landesklimaschutzgesetze übertragen zudem schon jetzt Klimaschutzaufgaben an die Gemeinden – auch ohne Konnexität auszulösen. Der Bund kann Kommunen nicht direkt verpflichten. Förderprogramme allerdings bietet er

seit Jahren an, und dies ist finanzverfassungsrechtlich auch unproblematisch. Schwierig wird es erst, wenn und weil Pflichtaufgaben geschaffen werden sollen.

- Aufgrund einiger Landesklimaschutzgesetze bestehen bereits jetzt konkrete **Pflichtaufgaben** im Bereich der Wärmeplanung, teilweise unter Auslösung der Konnexität, teilweise ohne. Die Ausgestaltung als Pflichtaufgabe (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder Weisungsaufgabe) ist möglich.
- Die Frage, ob die Kommunen eine Pflicht zum Tätigwerden trifft, wird primär mit Blick auf eine etwaige Konnexität diskutiert. Die Landesgesetzgeber scheuen sich, konkret Aufgaben zu übertragen, da dies mit der Pflicht einhergeht, Regelungen zur Kostendeckung zu treffen. Die Frage, ob die Kommunen aber unabhängig von einer Aufgabenübertragung aufgrund der allgemeinen sie treffenden Klimaschutzverpflichtungen trotzdem zu einem Tätigwerden verpflichtet sein könnten, ist eine andere.
- Will der Bund die Länder zum Tätigwerden verpflichten, ist er im Hinblick auf die Kostenübernahme an die Regelungen des Finanzverfassungsrechts gebunden. Eine klare Norm zur Übernahme oder Aufteilung von Kosten, die unbestreitbar zur Erfüllung des Klimaschutzgebots aus Art. 20 a GG und zur Umsetzung der Ziele des Bundes-KSG erforderlich sind, fehlt bislang.

D. Lösungsoptionen: Finanzierung

In diesem Teil sollen stichwortartig mögliche Lösungen bzw. Wege speziell im Hinblick auf die Finanzierungsproblematik aufgezeigt werden.

Wichtig ist hier erneut, dass obwohl die Frage, ob der Klimaschutz schon jetzt für die Kommunen verpflichtend ist, nach der hier vertretenen Ansicht mit „ja“ beantwortet werden kann, dies eben nicht heißt, dass auch eine ausreichende Finanzierung gesichert ist, z.B. für die kommunalen Klimaschutzmanager:innen und konkrete Klimaschutzkonzepte. Solange keine formale Aufgabenübertragung durch die Länder erfolgt (Konnexitätsprinzip) stehen die Kommunen weiter vor dem Problem der Finanzierung und der internen Priorisierung der Mittelverwendung. Ob und wie Kommunen Klimaschutzmaßnahmen realisieren, hängt dann entscheidend von ihrer finanziellen Situation ab. Wie oben bereits geschildert bestehen zwar verschiedene Angebote um Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren,²⁰² problematisch ist für viele Kommunen aber die damit einhergehende Planungsunsicherheit, und auch die Frage, ob sie das für die Beantragung erforderliche Personalgerüst langfristig vorhalten können.

²⁰² vgl. umfassend dazu: Klimaschutz in Kommunen – Praxisleitfaden 3. Auflage, Deutsches Institut für Urbanistik, 2018, S. 58ff.

Werden Fachgesetze mit Klimaschutzkriterien angereichert, die auch für die Kommunen relevant sind (z.B. BauGB), wird der dadurch entstehende personelle Mehraufwand für die Umsetzung vor Ort bereits jetzt nicht berücksichtigt bzw. vergütet.²⁰³

Im Folgenden werden also verschiedene rechtliche Optionen am Beispiel des Klimaschutzmanagements (KSM) und der kommunalen Wärmeplanung (KWP) skizziert, und Vor- und Nachteile der einzelnen Ausgestaltungsformen angerissen, die aus unserer Sicht lauten:

- 1) KSM / KWP auf Grundlage der Freiwilligkeit plus auskömmliche Förderung
- 2) KSM / KWP als Pflichtaufgabe im Länder KSG (Parallele BaWü)
- 3) KSM / KWP als Pflichtaufgabe durch Bundesgesetz
- 4) Grundgesetzänderung

1) Freiwilligkeit plus auskömmliche Förderung

Es bleibt bei (pflichtiger) Selbstverwaltung, aber Bund und Länder verpflichten sich 100% der Kosten unter sich über langfristig wirkende Förderprogramme aufzuteilen. Dies könnte im Rahmen eines Staatsvertrags ausgehandelt werden, dazu auch die Eckpunkte der Inhalte des KSM bzw. der KWP. Ggf. Länderregelung ohne Pflichtübertragung (wie ThürKSG).

Vorteil:

- Kaum gesetzliche Änderungen nötig. Die Zuständigkeit und Finanzverfassung des GG (Bund-Länder-Kommunen) ist kein Problem, es bleibt bei Freiwilligkeit
- Kommunale Selbstverwaltung wird formal gestärkt, Kommunen haben Klimaschutzpflichten und müssen sich an der Transformation beteiligen, werden dafür aber auch ausgestattet entsprechend der Zuständigkeit nach dem GG durch Länder und Bund
- Staatsvertrag zur Finanzierung wäre zulässig, weil keine Umgehung von Vorschriften im Zuständigkeits- oder Finanzverfassungsrecht des GG
- Eckpunkte der Inhalte des Klimaschutzmanagements bzw. der Wärmeplanung könnten im Rahmen des Staatsvertrags verhandelt und in Förderbedingungen etwa für die Kommunalrichtlinie der NKI konkretisiert werden
- Setzt KSG um: § 14 Abs. 2 KSG „Der Bund und die Länder arbeiten in geeigneter Form zusammen, um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen.“

Nachteil:

- Keine Einheitlichkeit, außer wenn Bund und Länder sich auf weitgehend einheitliche Formate für Datenerhebungen und Planung einigen

²⁰³ <https://www.ifeu.de/service/nachrichtenarchiv/kommunalen-klimaschutz-staerken-aber-wie/> (20/09/2022)

- Kein Zwang der Kommunen teilzunehmen, Flickenteppich (Beispiel aus dem Eckpunktepapier KWP: „Nach Ansicht des BMWK kann eine *flächendeckende* kommunale Wärmeplanung nicht auf Grundlage eines bzw. nur durch ein entsprechendes Förderprogramm (z. B. durch die Vergabe von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des Bundes an antragstellende Kommunen) erreicht werden.“)
- Unsicherheit für Kommunen – ohne konkreten Staatsvertrag zur Vollfinanzierung kein Unterschied zu jetzt, denn dann sehr von jeweiliger Regierung abhängig, inkl. bürokratisch komplizierte Antragsstellungs- und Förderprozesse
- Möglicherweise keine Compliance, wenn EU-Regelung zur verpflichtenden KWP in Kraft tritt

2) Klimaschutzmanagement bzw. Wärmeplanung als Pflichtaufgabe im Länder KSG (Parallele BaWü)

Alle Bundesländer erlassen selbstständig gesetzliche Regelungen, die sich mit denen zum KWP in BaWü weitgehend vergleichen lassen und Aufgaben konkret an die Kommunen übertragen. Zum KSM wäre neue Regelung zu finden, die über die Energieerfassung (§ 7b KSG BaWü, § 17 NdsKSG) hinausgehen.

Vorteil:

- Eigeninteresse besteht: Einhaltung der Länder-Klimaschutzziele
- Kompetenzrechtlich unproblematisch
- Finanzierung über Länderhaushalt (Konnexität) geübte Praxis
- Umsetzung ausreichend auch im Vorgriff auf EU-Energieeffizienz-Richtlinie
- Bundesländer können auf lokale und regionale Besonderheiten eingehen
- Einigkeit nur auf Ebene der einzelnen Bundesländer erforderlich, kein Bundestag, kein Vermittlungsausschuss
- Finanzierung für Kommunen sicher wegen Konnexität, Rechtsschutz für die Kommunen durch Kommunal-Verfassungsbeschwerde, wenn keine ausreichende Finanzierung geregelt

Nachteil:

- Kein Zugriff auf Bundesprogramme mehr, die Freiwilligkeit zur Bedingung haben
- Bundesweite Sicherstellung von Umsetzung und Kosteneffizienz des Klimaschutzmanagements bzw. der KWP nicht gegeben
- Schuldenbremse in Länderhaushalten greift, ggf. keine ausreichende Finanzierung
- Kein voller Kostenausgleich rechtlich erforderlich, zum Nachteil der Kommunen
- Keine Einheitlichkeit der Datenerhebung etc. wenn Regelungen der Länder voneinander abweichen

3) Bundesgesetz erteilt Aufgabe an die Länder

Bundesgesetz verpflichtet die Länder zur Umsetzung eines/r verpflichtenden Klimaschutzmanagements bzw. KWP durch Landesgesetz. Alle Bundesländer übertragen in ihren KSG oder an anderer Stelle den Kommunen verpflichtend Aufgaben → dadurch wird Konnexitätsprinzip ausgelöst.

Vorteil:

- Ist jedenfalls im Falle KWP politisch gewollt, siehe BMWK Eckpunkte und ggf. auch von Gemeinden gewünscht
- Parallele für Energiewende gerade vollzogen im **Wind-an-Land-Gesetz²⁰⁴** (siehe **§ 3 Verpflichtung der Länder, zu übertragen auf regionale oder kommunale Planungsträger**)
- direkte Aufgabenübertragung von Bund zu Kommunen wegen **Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht möglich, aber:** Bund kann die Länder rechtlich verbindlich verpflichten, die diese Verpflichtung dann weitergeben werden. Kompetenz des Bundes vorhanden
- Volle Umsetzung der EU Energieeffizienz-Richtlinie im Falle KWP vorweggenommen
- Relative Sicherheit der flächendeckenden Umsetzung
- Kosteneffizienz durch klare Leitplanken gesichert

Nachteil:

- Freiwillige Förderung durch den Bund würde wegfallen
- Gesetz wäre zustimmungspflichtig
- Lange Übergangsfrist nötig, einige Bundesländer haben noch nicht einmal ein KSG
- Nicht sichergestellt, dass die Länder einheitlich auf die Kommunen übertragen (auch andere, höhere Planungsträger möglich), Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG
- Konnexität formal nur über Länderhaushalte möglich, Schuldenbremse greift ggf. dort
- Einzige verfassungskonforme Idee zur Mischfinanzierung wäre wohl zu Art. 104 b, aber hier Problem der Rechtssicherheit (siehe Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes bei der KWP)

4) Grundgesetzänderung: Einführung eines Art. 104 e GG oder Ergänzung des 91 a GG

Eine Anpassung der Vorschriften im Finanzverfassungsrecht für dieses und die weitergehenden Probleme bei der Finanzierung der Energie- und Verkehrswende und allgemein bei der Transformation bis zur Treibhausgasneutralität 2045 wäre politisch und rechtlich folgerichtig.

²⁰⁴ Gesetzesbegründung BTDrucksache 20/2355, S. 21 ff. zu dem Erfüllungsaufwand bei den Ländern und Kommunen, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/023/2002355.pdf>

Das Auseinanderklaffen zwischen Aufgabe (komplette Transformation bis 2045, Pflicht zur THG-Neutralität) und Finanzierung (nur im Ausnahmefall Bund, ansonsten Länder) ist offensichtlich. Dabei ist Klimaschutz nach dem Klimabeschluss des BVerfG eine „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“, also im Grunde Aufgabe des Bundes und der Länder sowie aller Verwaltungseinheiten, einschließlich der Kommunen.

Denkbar wäre daher eine Klarstellung dieser „Mischverantwortung“ im Grundgesetz, etwa in Rahmen eines neuen Art. 104 e GG der in Parallele zu dem Schulkompromiss (Art. 104 c GG) lauten könnte:

Art. 104 e GG

*1 Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen und diese vorbereitenden Maßnahmen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des **Klimaschutzes** gewähren.*

Ekart et. al. schlagen eine weitere Ausnahmeklausel in Art. 104 a GG vor.²⁰⁵

Alternativ wäre auch eine Ergänzung des **Art. 91 a GG** (Gemeinschaftsaufgabe) um eine Nr. 3 wie folgt denkbar:

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

- 1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,*
- 2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,*

3. Verbesserung der Klimaschutzmaßnahmen und Anpassung an den Klimawandel

Die Kooperation in Fällen der Gemeinschaftsaufgaben dient gerade dazu, Unzulänglichkeiten des starren föderalen Systems für solche Fälle zu beheben, in denen einzelne Länder wegen unzureichender organisatorischer und finanzieller Kapazitäten gemeinschaftlich relevante Aufgaben nicht (mehr) stemmen können.²⁰⁶

Vorteil einer Ergänzung des Art. 91 a GG ist dessen besondere Sperrfunktion hinsichtlich der Befugnis des Bundes von seinen Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch zu machen. So gäbe der neue Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG auf der einen Seite dem Bund eine zusätzliche Gesetzgebungskompetenz für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen, auf der anderen Seite wäre diese und auch die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 dahingehend beschränkt, dass das gemeinsame und koordinierte Handeln von Bund und Ländern weiter möglich sein muss.²⁰⁷ Der Verfassungsauftrag der Kooperation verhindert also, dass der Bund in die Kompetenzen der Länder eingreift und ermöglicht gleichzeitig eine Unterstützung der Länder in Form der Mischverwaltung und/oder der Mischfinanzierung.

²⁰⁵ Fn. 191.

²⁰⁶ Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. Auflage 2022, §91a Rn. 12.

²⁰⁷ BVerwGE 59, 327 (332).

Wie einleitend beschrieben, befasst sich dieses Gutachten nicht mit der sog. Schuldenbremse oder der allgemeinen Aufteilung von Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Bei allen o.g. Lösungen sind diese Fragen aber zu berücksichtigen. Der Bund hat bisher nur sehr ansatzweise dafür gesorgt, dass Gemeinden an den Gewinnen der Transformation partizipieren können (vgl. etwa § 6 EEG, sog. Kommunalabgabe).

E. Fazit

Das Klimaschutzgebot aus Art. 20 a GG trifft Bund und Länder. Auch Kommunen sind an die Rechtsprechung des BVerfG gebunden. Sie haben den Klimabeschluss des BVerfG – damit die Notwendigkeit der intertemporalen Freiheitssicherung sowie die Ziele des Pariser Klimaübereinkommens – zu achten.

Dieser Grundsatz ist unmissverständlich in § 13 Abs. 1 KSG formuliert; dieser erlebt besondere Bedeutung in den Angelegenheiten, in denen der Bund durch die kommunale Selbstverwaltungshoheit gesetzgeberisch weitgehend verdrängt wird. Dies kann je nach Perspektive als Chance oder Hemmnis der Transition begriffen werden. Es betrifft nach derzeitigem Recht vor allem die Planungshoheit der Kommunen, konkret bspw. die Bauleitplanung.

Kommunen sind bereits heute verpflichtet, Klimaschutz zu betreiben und bei allen ihren Tätigkeiten im Rahmen der Selbstverwaltung zu beachten. Die Kosten sind aus dem allgemeinen Haushalt aufzubringen. Eine konkrete Pflicht zur Durchführung eines Klimaschutzmanagements, von kommunalen Wärmeplänen oder zur (langfristigen) Anstellung von Klimaschutzmanager:innen ist dem bestehenden Recht aber nur schwer zu entnehmen.

Insoweit Landesgesetze bereits heute wie dargestellt konkrete Aufgaben (z.B. KWP) übertragen, ist die Pflichtigkeit klargestellt, aber nur teilweise auch der Konnexitätsgrundsatz ausgelöst. Dieser stellt in der (Rechts-)Theorie sicher, dass die Kommunen nicht finanziell mit zusätzlichen Aufgaben überfordert werden. Dies kann sich in der Praxis allerdings auch als Hemmnis der Landesgesetzgebung für die Klimaaufgabenzuweisung herausstellen, da den Landeshaushalt zusätzliche Belastungen treffen, die der Bund dann wegen der strengen Begrenzung zwischen Landes- und Bundesaufgaben nicht mischfinanzieren darf.

Zusätzlich sind die Länderhaushalte ebenso wie der Bund von der sog. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) gebunden.

Dem gegenüber steht der erhebliche Investitionsbedarf und auch der Wille wohl der meisten Städte und Gemeinden, Klimaschutz zu betreiben, und ihre „Vorbildrolle“ auf allen Ebenen wahr zu nehmen.

Nimmt man also sowohl die Erfüllung der gesetzlich verbindlichen Ziele des KSG und die Rolle der Kommunen bei der Transformationsaufgabe ernst, muss sich etwas ändern. Die Zusammenschau der kommunalen Aufgaben allein aus dem Koalitionsvertrag im Anhang (S. 55ff.) zeigt, dass sich wohl langfristig eine Grundgesetzänderung anbietet. Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des GG sind an die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse und an die durch das BVerfG vorgegebenen Aufgaben anzupassen.

Folgt man dem Gedanken, dass die Kommunen selbst zum Klimaschutz verpflichtet sind, wäre allerdings als Lösung auch denkbar, durch Erhöhung der kommunalen Einnahmen den Haushalten ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen, um die gewaltigen Planungs- und Investiven Aufgaben zu lösen.

Anhang: Auszüge aus dem Koalitionsvertrag mit Bezug zu kommunalen Aufgaben

| r. | <u>Aufgabe</u> | <u>Kompetenz</u> | <u>Finanzierung</u> | <u>Anmerkungen – Ergänzungen – Unzulänglichkeiten</u> |
|----|---|--|---------------------|---|
| | Klimaschutzaufgabe aus Koalitionsvertrag mit kommunalem Bezug | (1) Selbstverwaltungskompetenz (2) übertragene Fremdaufgabe (3) durch BundesR/LandesR gesperrt (4) sonst. Lösungsmöglichkeit | | |
| 1 | Berücksichtigung Klima bei Fachplanung S. Ziff. 281-290 – Kommunen sind unterschiedlich stark an Planungen beteiligt; an Bauleitplanung bspw. maßgeblich im Rahmen der Planungshoheit; an Fachplanung v.a. als Betroffener oder Vorhabenträger bei ortsbezogenen Vorhaben (bspw. Gemeindestraße). | (1) Bauleitplanung: Konkrete materielle Klimaschutzmaßnahmen für die Planung im BauGB möglich (wie mit Ziff. 2968 abstrakt geplant). (2) Allgemeine Fachplanung: - ges. Vorrang für Erneuerbare Energien in Schutzgüterabwägung (Ziff. 1814). | | Bsp. materielle Vorgaben in der Bauleitplanung: Anteil kommunaler EE-Kapazität pro Wohneinheit; Darüber hinaus: Reinvestierungszwang kommunaler Einnahmen aus EE in nachhaltige Infrastruktur bspw. Anschluss von Einwohnern an Nahwärmenetz - Eingriff in Planungshoheit. |
| 2 | Planungsbeschleunigung Ziff. 281-290 | (4) Im Hinblick auf möglicherweise zu beschneidende Betroffenenrechte durch Planungsbeschleunigung: Klimakonzepten der Kommune davon unberührt belassen; Einbringungsbefugnis | | Bei der weiteren Planungsbeschleunigung ist darauf zu achten, dass dies nicht zulasten von Rechten der Kommunen im Hinblick auf den Klimaschutz erfolgt |

| | | | | |
|----|---|---|--|---|
| 3 | Kommunale Wärme (Netz, Planung, Erzeugung) Ziff. 1882 ff: <ul style="list-style-type: none"> Wir werden uns für eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung und den Ausbau der Wärmenetze einsetzen sehr hohen Anteil Erneuerbarer Energien bei der Wärme angestrebt und gewollt, bis 2030 50 Prozent der Wärme klimaneutral zu erzeugen | (1) Selbstverwaltungsangelegenheit: - Wärmeplanung auf konzeptueller Ebene - Infrastrukturnetz für Wärme aus EE durch Kommune selbst planbar und umsetzungsfähig - Konkrete Festsetzungen im B-Plan zu dezentraler EE-Wärmenutzung (§9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB); Versorgungsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB) schon möglich -kommunale Einrichtungen mit klimaneutraler Wärme betreiben (2) Dies alles auch als Pflichtaufgabe zur Bereitstellung mit/ohne Weisung denkbar (4) mat. Änderungen in § 9 BauGB oder sonstigen §§ möglich | (1) Investition in Infrastruktur wie bisher finanziert? Landesgesetzlich Grundlage für Finanzierung wünschenswert? Kostendeckende Planung aus Anschluss- und Benutzungszwang denkbar (2) Länder mit Konnexitätsvorbehalt: Mittel aus Landeshaushalt bereitzustellen | Je nach Weisungsintensität höhere Hürden der Rechtfertigung weil Eingriff in Selbstverwaltungsautonomie; Ebenso bei materiellen Vorgaben für Bauleitplanung |
| 4. | Windenergieziel von 2% | (1) Bauleitplanung: - bundeseinheitliche Bewertungsmethode bei der Artenschutzprüfung von Windenergievorhaben (Ziff. 1815). - Windenergie an Land zwei Prozent der Landesflächen, Ausgestaltung des Flächenziels | Ggfls. Verpflichtung von Kommunen zur eigenen Projektierung; bei Konnexitätsvorbehalt dann mit Mittelübernahme in Haushalt | Betrifft eher Artenschutz/Flächen/Raumplanung: Weitere Vereinfachung des Repowerings (Ziff. 1846). |

| | | | | |
|----|---|---|---|--|
| | | <p>erfolgt im Baugesetzbuch (Ziff. 1834) -> Eingriff in kommunale Selbstverwaltung</p> <p>(2) ggfls. als Pflichtaufgabe: Sicherstellung von Windenergieausbau in weniger windhöffigen Regionen (Ziff. 1642)</p> | | |
| 5. | <p>Erträge aus Windenergie</p> <p>Ziff. 4314: Beteiligung von Standort- und Nachbarkommunen an der Wertschöpfung für Freiflächen-Photovoltaik- und Onshore-Windkraft-Anlagen auf Bestandsanlagen ausdehnen und für Neuanlagen verpflichtend machen</p> <p>Ziff. 1871: Dafür sorgen, dass „Kommunen von Windenergieanlagen und größeren Freiflächen-Solaranlagen auf ihrem Gebiet finanziell angemessen profitieren können“</p> | <p>(1) Festsetzung von Gebieten nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB wird attraktiver für Kommune</p> | <p>Bisher freiwillige Regelung in § 6 EEG verpflichtend machen (0,2 c/kWh Abgabe des Betreibers an Kommune)</p> | |
| 6. | <p>PV – „Pflicht“ für alle Dächer</p> <p>Ziff. 1825: Alle geeigneten Dachflächen sollen künftig für die Solarenergie genutzt werden. Bei gewerblichen Neubauten soll dies verpflichtend, bei privaten Neubauten soll es die Regel werden.</p> | <p>(1) Für „Regel“-Ziel: Materielle Maßgabe im BauGB denkbar (bspw. Wohngebietsflächen mit PV-Pflicht)</p> <p>(3) Ordnungsrechtlicher Ansatz für Gewerbe der PV-Pflicht dürfte</p> | <p>Zusätzlicher Verwaltungsaufwand; im Übrigen private Kosten</p> | |

| | | | | |
|----|--|--|--|--|
| | | durch Landesbauordnungsrecht (oder ggfls. Regelung in BauNVO) gesperrt sein, wenn es geregelt wird | | |
| 7. | PV - Agri- und Floating-PV stärken (Ziff. 1832) | (1) Auch dies über BauGB oder kommunale Satzungen denkbar | Speziell Investitionszuschüsse denkbar | |
| 8. | Flächen für EE-Ausbau (Ziff. 1838, 1871) -noch im ersten Halbjahr 2022 gemeinsam mit Bund, Ländern und Kommunen alle notwendigen Maßnahmen anstoßen, um das gemeinsame Ziel eines beschleunigten Erneuerbaren-Ausbaus und die Bereitstellung der dafür notwendigen Flächen zu organisieren - Kommunen von Windenergieanlagen und größeren Freiflächen-Solaranlagen auf ihrem Gebiet finanziell angemessen profitieren Netzinfrastuktur; Ziff. 4314 - Wir prüfen finanzielle Instrumente, um die Akzeptanz in vom Übertragungsnetzausbau betroffenen Kommunen zu erhöhen. | (2) Die Bereitstellung von Flächen durch die Kommunen ist auch durch Landes-/Bundesgesetz denkbar, dann Pflichtaufgabe | -Verwaltungskosten im Rahmen der Konnexität von Land zu tragen; ggfls. auch vom Bund nach Art. 106 Abs. 8 GG zu tragen | |
| 9. | Kohleausstieg – Transitionskosten | | | |

| | | | | |
|-----|--|---|--|--|
| | Bekräftigung der weiteren Unterstützung betroffener Kommunen (Ziff. 1912) | | | |
| 10. | Klimaanpassungsgesetz - Platzhalter | Zahlreiche kommunale Pflichten wohl notwendig und denkbar; In Details fachlich zu vertiefen | | |
| 11. | Küsten- Hochwasserschutz Ziff. 1261 ff., 3095: - Küsten- und Hochwasserschutz „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ - Kommunen finanziell stärken - bundeseinheitliche Standards für die Bewertung von Hochwasser- und Starkregenrisiken - Überprüfung Ausnahmekatalog für die Genehmigung von Bauvorhaben in ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten - Investitionsunterstützung der Kommunen im Bereich Klimaresilienz, insbesondere in eine klimafeste Wasserinfrastruktur, die Extremniederschlägen und Niedrigwasser Rechnung trägt - Entsiegelungsprojekte: Stärkung der Versickerung von Regenwasser und Reduktion Risiken von Überschwemmungen | (1) Änderung materiellen Bauleitplanungsrechts bzgl. Überschwemmungsgebiete (2) ggfls. Anpassung eigener Standards hinsichtlich der Risikobewertung (3) Genehmigungssperre für Überflutungsgebiete nach Landesordnungsrecht | Finanzielle Stärkung der Kommunen könnte im Gleichschritt mit Übertragung durch Pflichtaufgaben laufen | Entsiegelungsprojekte durch kommunale Umsetzung? |

| | | | | |
|-----|--|--|--|---|
| 12. | Verbrennerausstieg/elektrifizierter Individualverkehr Ziff. 1654 ff. -Strategieplattform „Transformation Automobilwirtschaft“ mit kommunalen Spitzenverbänden - Hemmnisse in Genehmigungsprozessen, bei der Netzinfrastruktur und den Netzanschlussbedingungen abbauen - „Masterplan Ladeinfrastruktur“; kommunale Vernetzung der Lösungen - Kommunen bei einer vorausschauenden Planung der Ladeinfrastruktur unterstützen | (1) Ladepunkte Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung (2) Hemmnisabbau bedeutet wohl kommunale Pflichtaufgaben; ggfls. Baurechtsänderungen | | Ggfls. Hebeleffekte auf Verbrennerausstieg durch Strategieplattform |
| 13. | ÖPNV Ziff. 1603 ff. - Ausbau- und Modernisierungspakt: Bund, Länder und Kommunen unter anderem über die Finanzierung bis 2030 einschließlich der Eigenanteile der Länder und Kommunen und die Aufteilung der Bundesmittel ÖPNV verständigen sowie Tarifstrukturen diskutieren | (2) Standards könnten Pflichtaufgaben bedeuten; ebenso gesetzliche regionale Koordinierung | | |

| | | | | |
|-----|---|---|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Qualitätskriterien und Standards für Angebote und Erreichbarkeit für urbane und ländliche Räume definieren. | | | |
| 14. | StVO/StVG-Anpassung Ziff. 1683 ff <ul style="list-style-type: none"> - neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen | (1) Materielle Berücksichtigung von Klimabelangen/Städtebauliche Entwicklung neben Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs – bei Wahrnehmung als Selbstverwaltungsaufgabe hierin Erweiterung kommunaler Befugnisse | | |
| 15. | Rad-/Fußverkehr Ziff. 1699 ff. <ul style="list-style-type: none"> - Förderung kommunaler Radverkehrsinfrastruktur -Mittel zur Stärkung des Radverkehrs bis 2030 absichern - Fußverkehr werden wir strukturell unterstützen und mit einer nationalen Strategie unterlegen | | Schwerpunkt wohl auf Mittelbereitstellung | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>16. Städtebau Ziff. 3071 ff. „Wir sichern die Städtebauförderung dauerhaft und erhöhen sie. Die Senkung der THG-Emissionen und Klimaanpassung sind zentrale Bestandteile. Die Hürden für finanzschwache Kommunen senken wir“</p> | | | |
| <p>17. Allgemeine Kommunalentwicklungsförderung Bund Ziff. 4288: - Mit der Bundesförderung leisten wir einen möglichst großen Beitrag zu Klimaschutz Ziff. 4334: - Erschließungs- und Qualitätsstandards für ein alltagstaugliches Mobilitätsangebot als möglichst vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr wollen wir im Jahr 2022 zwischen Bund, Ländern und Kommunen definieren Ziff. 4349: Prüfen ob/wie der Bund Kommunen bei überdurchschnittlichen Kosten beim klimagerechten Umbau von Dienstleistungszentren,</p> | | | |

| | | | | |
|-----|--|--|--|--|
| | Gemeinschaftshäuser, Dorfbüros unterstützen kann | | | |
| 18. | Finanzverfassung allgemein Ziff. 5530 ff. + - Altschuldenbefreiung Kommunen; bedarf Einvernehmen der Länder und einer Änderung des Grundgesetzes | | | |

Die Klima-Allianz Deutschland wird seit 2023 durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gefördert.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages