



Deutsches Institut  
für Urbanistik

Policy Paper

Dr. Henrik Scheller, Dr. Christian Raffer

# Kommunaler Klimaschutz – Ansätze für eine effiziente, wirkungsorientierte und bürokratiearme Förderung im bestehenden System



## Impressum

**Auftragnehmer:**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)  
Zimmerstraße 13–15  
10969 Berlin  
<https://difu.de/>

**Autoren:**

Dr. Henrik Scheller, Dr. Christian Raffer

**Im Auftrag von:**

Klima-Allianz Deutschland e.V.  
Invalidenstr. 35  
10115 Berlin

**Mit Unterstützung durch**

Klima-Bündnis Deutschland  
Büro Berlin  
Marienstr. 19–20  
10117 Berlin

**Kontakt:**

Franziska Orgies, Referentin kommunaler Klimaschutz, [franziska.orgies@klima-allianz.de](mailto:franziska.orgies@klima-allianz.de)  
Julian Thoss, Nationalkoordinator Deutschland, [j.thoss@klimabuendnis.org](mailto:j.thoss@klimabuendnis.org)



Das Projekt „Kommunen stärken für mehr Klimaschutz“ wird gefördert durch die Stiftung Mercator.

## Inhalt

I.	Executive Summary	4
II.	Einleitung: Anlass und Ziel der Studie	6
III.	Förderprogramme in der Theorie des Fiskalföderalismus	8
IV.	Förderprogramme als Teil der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Möglichkeiten und Grenzen der Pauschalierung und Wirkungsorientierung	11
V.	Analyse konkreter Beispiele: Förderprogrammpauschalen in der Praxis	12
	1. Kommunales Investitionsprogramm Klimaschutz und Innovation (KIPKI), Rheinland-Pfalz	13
	2. Kommunales Energie- und Klimabudget (KomEKG), Sachsen	16
	3. Niedersächsisches Klimagesetz (NKlimaG)	20
	4. „Klimapakt“ (§ 22f ThürFAG), Thüringen	22
	5. Thüringer Kommunales Investitionsprogrammgesetz für die Jahre 2026 bis 2029	24
VI.	Ansätze zur Pauschalierung und Wirkungsorientierung von Förderprogrammen	26
	1. Einwohner-basierte Klimabudgets	26
	2. Institutionelle und prozessuale Ansätze zur Steigerung der Wirkungsorientierung von Förderbudgets	27
	3. Zweckgebundene Förderung kommunaler Personalstellen für Klimaschutz und Klimaanpassung	29
	4. Förderung durch Übernahme des Schuldendienstes durch das Land	31
	5. Positiv- und Negativlisten förderfähiger Maßnahmen und beihilferechtliche Unterstützungsangebote	32
	6. Einheitliche und ämterübergreifende Digitallösungen zur Umsetzung von Förderverfahren	35
	7. Vereinfachtes Antrags-, Berichts- und Nachweisverfahren unter Verwendung eines einheitlichen THG-Bilanzierungsstandards	35
	8. Exkurs: Pauschalisierte Förderung in Rahmen einer möglichen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“	36
VII.	Fazit und Ausblick	37
VIII.	Anhang: Liste der geführten Hintergrundgespräche	42
IX.	Literaturverzeichnis	43
X.	Autoren	47

## I. Executive Summary

Die Finanz- und Haushaltslage der Kommunen ist prekär. Im Jahr 2024 betrug das Finanzierungsdefizit der gesamten kommunalen Ebene in Deutschland -24,8 Mrd. Euro. Für 2025 wird sogar ein Defizit in Höhe von rund -30 Mrd. Euro erwartet. Hinzu kommt, dass die Abhängigkeit der Kommunen von Zuweisungen und Zuschüssen außerhalb der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder in den vergangenen Jahren anteilig zugenommen hat. So erhalten sie entsprechende Finanztransfers vor allem im Rahmen von Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU. Die Programmlandschaft zur Förderung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen, die der Bund und die Länder in den vergangenen Jahren aufgebaut haben, ist inzwischen komplex und unübersichtlich. Insbesondere den vielen kleineren und mittleren sowie finanzschwachen Kommunen fehlen oft die personellen und finanziellen Ressourcen, um entsprechende Fördermittel zu beantragen. Damit werden die Einsparpotenziale, die zur Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgase gerade auf kommunaler Ebene bestehen, nur unzureichend gehoben.

Das vorliegende Policy-Paper problematisiert deshalb Ansätze, um bestehende und neue Förderprogramme effizienter, wirkungsorientierter und bürokratieärmer auszugestalten. Dazu werden vor allem Ansätze einer möglichen Pauschalierung und Wirkungsorientierung von Förderprogrammen in den Blick genommen, zu denen es auf Länderebene bereits erste Anwendungsfälle gibt. Der Grundgedanke dahinter zielt auf eine Vereinfachung der Fördermittelbeantragung, -ausreichung und -nachweisführung durch die Gewährung von Pauschalen oder Festbeträgen für Maßnahmen mit einem möglichst hohen Wirkungsgrad bezüglich der Reduktion von Treibhausgasemissionen. Dahinter steht die Annahme, dass trotz der politischen Schwierigkeiten, die Vielzahl an Förderprogrammen zu reduzieren, zumindest eine Vereinfachung bestehender Förderverfahren vorgenommen werden sollte.

Aus den hier analysierten Länderprogrammen wurden Policy-Empfehlungen abgeleitet, die sich auch als Beitrag für entsprechende Nachsteuerungsprozesse im Bereich der beiden Sondervermögen in den kommenden Jahren verstehen. Zu diesen Reformansätzen zählt an erster Stelle eine grundlegende Bündelung und Pauschalierung von Förderprogrammen durch Bund und Länder, um die Vielzahl an Programmen und die damit verbundene Intransparenz abzubauen. In der Folge sollten dann bestehende oder neue Förderprogramme auf die Gewährung von Förderpauschalen umgestellt werden. Hier bietet sich beispielsweise eine Kombination aus einer pauschalierten Finanzierung eines strategischen Klimaschutzmanagements in den Kommunen durch die jeweiligen Länder und einer Gewährung pauschalierter Förderkreditkontingente für investive Infrastrukturmaßnahmen in den Kommunen an, die – wie beispielsweise im Freistaat Thüringen – über die landeseigenen Förderbanken abgewickelt werden könnten. Eine pauschalierte Förderung ist aber sowohl auch im Rahmen „klassischer“ Förderprogramme auf Antragstellung der Kommunen als auch qua Sonderlastenausgleich in den kommunalen Finanzausgleichssystemen möglich. Grundsätzlich gilt es jedoch immer, die besonderen Herausforderungen der finanzschwachen Kommunen zu berücksichtigen: Hier sollte insbesondere auf die Kofinanzierungspflicht verzichtet werden, da selbst die Erbringung eines Eigenanteils in Höhe von 10 Prozent für diese Kommunen kaum darstellbar ist. Pauschalisierte Zuweisungen sollten zudem – so weit wie möglich – als Eigenmittel zur Kofinanzierung bzw. Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen verwendet werden können. Die Bereitstellung von Positivlisten mit Hinweisen zu THG-Einsparpotenzialen und beihilferechtlichen Empfehlungen für Kommunen sind insbesondere für kleinere und mittlere Kommunen sehr hilfreich. Hier sollten die Länder und ihre Energie- und/oder Klimaschutzagenturen entsprechende Hilfestellungen leisten. Dies gilt auch für flankierende Beratungsangebote für Kommunen: Im Sinne des „One-Stop-Shop“-Prinzips sollten die Energie- und/oder Klimaschutzagenturen der Länder – im Idealfall – als zentrale Institutionen mit der gesamten Förderadministration betraut werden – von der Beratung über die Beantragung, Abwicklung und Verwendungsnachweisprüfung. Dazu sollte das gesamte Förderwesen durch Bereitstellung von Landesförderportalen mit medienbruchfreien Schnittstellen sowie einheitlichen Standards organisiert werden. Zudem braucht es eine Entschlackung der

Haushaltsordnungen von Bund und Ländern sowie des Zuwendungs- und Vergaberechts. Hierzu zählen insbesondere § 23 und 44 Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie die ausführenden Verwaltungsvorschriften, wie etwa die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen“ (ANBest-P) sowie die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Gebietskörperschaften (ANBest-Gk).

Reformansatz	Ziel	Umsetzungsebene
<b>Vereinfachungen des Finanzierungsansatzes</b>		
Bündelung von Förderprogrammen	Überprüfung der bestehenden Förderprogramme hinsichtlich einer möglichen Zusammenführbarkeit in wenigen Programmen auf Pauschalen-Basis	Bund und Länder
Förderpauschale für strategisches Klimaschutzmanagement	Personalkosten der Kommunen werden pauschal im Wege einer neu definierten Pflichtaufgabe durch das Land übernommen	Länder
Förderkreditpauschalen für Investitionen in Klimaschutz	Kommunen erhalten eine Förderkreditpauschale, z. B. verteilt auf Einwohnerbasis. Das Land übernimmt den Schuldendienst	Förderbanken und Länder
Förderpauschale für Klimaschutzinvestitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• im Rahmen eines Förderprogramms: Verteilung z. B. auf Einwohnerbasis, pauschaliert, mit Antragsverfahren und Verwendungsnachweis</li> <li>• im Rahmen eines Förderprogramms: automatisierte Verteilung, ohne Antrag, mit vereinfachtem Verwendungsnachweis, wirkungsorientiert</li> <li>• im Rahmen des KFAs: pauschaliert auf Einwohnerbasis, automatisiert, ohne Antragsverfahren und Verwendungsnachweis</li> </ul>	Länder, aber auch für den Bund denkbar Länder Länder
<b>Vereinfachungen des administrativen Verfahrens</b>		
Eigenanteil/Kofinanzierungspflicht	Verzicht auf einen Eigenanteil bzw. eine Kofinanzierungspflicht für finanzschwache Kommunen	Bund und Länder
Positivlisten (ggf. unterteilt in Long- und Shortlist)	Bereitstellung von Listen mit möglichen Klimaschutz- und/oder Klimaanpassungsmaßnahmen mit <ul style="list-style-type: none"> <li>• überschlägigen Angaben zur THG-Einsparpotenzialen sowie</li> <li>• Hinweisen zur beihilferechtlichen Relevanz der Maßnahmen</li> </ul>	Bund und Länder
Beratung und Förderadministration aus einer Hand	Bündelung der kommunalen Förderberatung und -administration im Sinne des Once-Only-Prinzips bei den Energie- und/oder Klimaschutzagenturen der Länder	Bund und Länder
Anpassungen in § 23 und 44 BHO und LHO zur pauschalierten Förderung	Öffnung der Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie der ausführenden Verwaltungsvorschriften, wie etwa der „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen“ (ANBest-P) sowie der „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Gebietskörperschaften (ANBest-Gk), um Pauschalförderungen stärker zu ermöglichen	Bund und Länder
Bereitstellung digitaler Landesförderportalen	Durch Bereitstellung digitaler Landesförderportale wird die Abwicklung des gesamten Förderwesens von der Beratung über die Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung medienbruchfrei abgewickelt. Wechselseitige Datenabfragen sowohl zwischen den verschiedenen involvierten Landesbehörden als auch den Kommunen sind zu vermeiden. Bereitstellung eines KI-gestützten Tools für Kommunen zu einer beihilferechtlichen Vorprüfung von Investitionsvorhaben.	Länder

## II. Einleitung: Anlass und Ziel der Studie

Klimaschutz und Klimaanpassung haben im Aufgabenkanon der Kommunen aktuell keinen leichten Stand – auch wenn sich eine Vielzahl an Städten, Landkreisen und Gemeinden mit entsprechenden Strategien und Konzepten, Maßnahmenplänen und Notstandsbeschlüssen auf den Weg begeben hat (für eine Übersicht: Overath & Rösler, 2025). Darüber hinaus werden im öffentlichen Hoch- und Tiefbaubereich schon heute Klimaschutz- und Klimaanpassungsbelange oft mitberücksichtigt. Allerdings gibt es auch viele Kommunen, in denen die Handlungsmöglichkeiten in diesem Themenfeld noch nicht voll ausgeschöpft werden. Neben dem Umstand, dass Klimaschutz und Klimaanpassung nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben zählen (Diemert, 2022; DST, 2024; Klima-Bündnis, 2022, 2024; Scheller & Raffer, 2022), fehlt es oft an finanziellen und personellen Ressourcen und/oder politischen Mehrheiten. Aber auch das wirtschaftsstrukturelle Umfeld mit Abhängigkeiten von einigen wenigen Unternehmen können Einfluss auf das Klima-Bewusstsein der politischen Akteure vor Ort haben.

Wenn auch die Kommunen ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens leisten sollen, stehen sie vor enormen Investitionsbedarfen für Klimaschutz und Klimaanpassung. Für das Jahr 2021 kam eine eher konservative Hochrechnung für alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohnern zu dem Ergebnis, dass Städte, Landkreise und Gemeinden in ihren Kernhaushalten insgesamt rund 2,9 Mrd. Euro für Klimaschutzmaßnahmen aufwendeten. In der mittelfristigen Finanzplanung wurde damals für die kommenden Jahre mit durchschnittlich rund 2,5 Mrd. Euro pro Jahr geplant. Für Klimaanpassung veranschlagten die Kommunen rund 1 Mrd. Euro pro Jahr – sowohl im Jahr 2021 als auch jahresdurchschnittlich in der mittelfristigen Finanzplanung. Damit entfielen rund 11 % aller verausgabten kommunalen Investitionen auf den Klimaschutz, inklusive der Ausgaben für die Klimaanpassung lag dieser Wert bei 15 % (Brand et al., 2023). Selbst wenn solche Schätzungen große Unsicherheiten bergen – zumal damit noch nicht die klimarelevanten Aufwendungen der öffentlichen Unternehmen erfasst sind, in denen ein Großteil entsprechender Investitionen getätigt wird – so müsste die kommunale Ebene jährlich mindestens wohl mehr als doppelt so viel an Investitionen tätigen (rund 5,8 Mrd. Euro), um bis 2045 ihren Beitrag zu den Klimazielen zu leisten. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass rund ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionen den Kommunen zugeordnet werden kann.

Angesichts der aktuell extrem angespannten Finanz- und Haushaltsslage der Kommunen sind solche zusätzlichen Investitionsvolumina faktisch nicht stemmbar. Schon in der Vergangenheit befanden sich geschätzt zwischen 10 und 13 Prozent der Kommunen regelmäßig in der Haushaltssicherung (Raffer & Scheller, 2023). Im Haushaltsjahr 2024 betrug das aggregierte Finanzierungsdefizit in den Kernhaushalten der Kommunen 24,8 Mrd. Euro – ein historisch beispielloser Negativrekord. In der Prognose für die Jahre 2025 bis 2028 sollen sich die Defizite weiter auf historisch hohem Niveau bewegen (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2025). Vor diesem Hintergrund sind die Kommunen zur Tätigung von Investitionen mehr denn je auf Förderprogramme von Bund, Ländern und der EU angewiesen. Rund ein Viertel aller kommunalen Investitionen wird schon heute unter Zuhilfenahme von Fördermitteln teilfinanziert. Gleichwohl hadern Städte, Landkreise und Gemeinden zunehmend mit der Vielzahl an Förderprogrammen, die inzwischen von Bund, Ländern und der EU – teils vermittelt über Projektträger – bereitgestellt wird: alleine die Förderdatenbank des Bundes weist beispielsweise rund 840 Förderprogramme aus (Stand: Februar 2026), die sich direkt an Kommunen oder Akteure auf der kommunalen Ebene richten. Schon in der Vergangenheit wurde kritisiert, dass die Vielzahl an Förderprogrammen die Investitionsprioritäten der Kommunen verzerre und so letztlich ihre Selbstverwaltungsautonomie untergrabe (grundlegend: Scharpf et al., 1976). Angesichts der schiereren Zahl können die verschiedenen Hinweise der Kommunen auf die Komplexität und Unübersichtlichkeit der bestehenden Förderkulisse kaum überraschen. So beklagt eine große Mehrheit der Städte, Landkreise und Gemeinden aufwändige Dokumentationspflichten (91 %), umfangreiche Antragsunterlagen (88 %) und uneinheitliche Antragsverfahren (88 %). Die unzulässige Kombinierbarkeit von Förderprogrammen (82 %) sowie die Komplexität von Antragsunterlagen (82 %) stellen weitere Hürden dar, die gerade kleinere und strukturschwächere Städte und Gemeinden immer häufiger

abwägen lassen, ob sie sich in ein personalaufwändiges Antragstellungsverfahren nach dem Windhundprinzip begeben sollen (Raffer et al., 2025c).

Mit der Verabschiedung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) sowie der Aufstockung des Klima- und Transformationsfonds (KTF) im Mai 2025 wurde die Investitionsfinanzierung der öffentlichen Hand auf neue Füße gestellt. Denn von den 500 Mrd. Euro, die der Bund mit diesem Instrument durch die Aufnahme neuer Kredite zur Verfügung stellt, sollen Länder und Kommunen 100 Mrd. Euro erhalten. Weitere 100 Mrd. Euro sollen zur Aufstockung des Klima- und Transformationsfonds verwandt werden, aus dem die Kommunen ebenfalls Mittel erhalten sollen. Während die Aufteilung der 100 Mrd. Euro aus dem SVIK auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel vorgenommen wurde, werden derzeit letzte Verhandlungen zwischen den Ländern und ihren Kommunen bezüglich der Aufteilung der jeweiligen Landesanteile auf Land, Landkreise, Städte und Gemeinden sowie den entsprechenden Ausreichungsmodalitäten geführt. Es zeichnet sich ab, dass ein Großteil der Mittel aus dem Sondervermögen über Förderprogramme an die Kommunen ausgereicht wird. Vor dem Hintergrund der kritischen Diskussionen über Förderprogramme in der Vergangenheit rücken dabei zunehmende Forderungen nach einer effizienten, bürokratiearmen und wirkungsorientierten Investitionsförderung in Form von Pauschalen und/oder Festbeträgen in den Vordergrund. Entsprechende Vorschläge wurden bereits früher – beispielsweise mit Fokus auf Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung vom Deutschen Städtetag – vorgelegt (Deutscher Städtetag, 2023b). Auch die „Föderale Modernisierungsagenda“ von Bund und Ländern sieht mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung u. a. eine Vereinfachung des Zuwendungsrechts, einheitliche Förderrichtlinien und pauschalierte Zuweisungen an Kommunen vor (MPK 2025).

Mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität ist auch die politische Diskussion über die mögliche Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz, so wie u. a. in einer Machbarkeitsstudie der Klima-Allianz diskutiert (Kühl & Scheller, 2024; Verheyen & Hölzen, 2022), in den Hintergrund getreten – selbst wenn der Koalitionsvertrag der seit Mai 2025 amtierenden Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD zumindest eine „Gemeinschaftsaufgabe Klimaanpassung“ vorsieht (CDU/CSU & SPD, 2025, S. 37). Ähnliches gilt für die mögliche Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung durch die Länder, deren bundesweite Institutionalisierung ohnehin vor nicht unwesentlichen Herausforderungen stehen würde. Denn die inzwischen stark begrenzten fiskalischen Spielräume von Bund und Ländern dürften – jenseits des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität – kaum die Auflage neuer Förderprogramme auch und gerade für den Klimaschutz und die Klimaanpassung zulassen. Die Sparzwänge auf allen drei föderalen Ebenen, die angesichts der bereits im Jahr 2024 erreichten Finanzierungsdefizite beträchtlich sind, stehen dem entgegen. Umso dringlicher wird es in den kommenden Monaten und Jahren werden, die Wirkungen der knappen Haushalts- und Fördermittel, die insbesondere für Klimaschutz und Klimaanpassung zur Verfügung stehen, durch einen effizienten und bürokratiearmen Mitteleinsatz möglichst zu erhöhen. Dies gilt umso mehr, da die Ausführungsgesetze des Bundes zu den beiden Sondervermögen sehr breit gefasste Verwendungszwecke vorsehen, die insbesondere konkrete Kriterien zugunsten des Klimaschutzes vermissen lassen – wie auch der Bundesrechnungshof kritisiert hat .

Vor diesem Hintergrund hat die Klima-Allianz das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) beauftragt, das vorliegende Policy-Paper zu erstellen, mit dem ein Diskussionsbeitrag zur Verbreitung effizienter, wirkungsorientierter und bürokratiearmer Förderansätze zugunsten des kommunalen Klimaschutzes im bestehenden System geleistet werden soll. Auf diese Weise wird an eine Diskussion der vergangenen Monate angeknüpft, die insbesondere die Frage nach einer möglichen Pauschalisierung und Wirkungsorientierung von Förderprogrammen problematisiert und auf Länderebene bereits erste Anwendungsfälle hervorgebracht hat (Duscha & Mischkowski, 2025). Der Grundgedanke dahinter zielt auf eine Vereinfachung der Fördermittelbeantragung, -ausreichung und -nachweisführung durch die Gewährung von Pauschalen oder Festbeträgen für Maßnahmen mit einem möglichst hohen Wirkungsgrad bezüglich der Reduktion von Treibhausgasemissionen. Leitend für diese Überlegungen ist die Annahme, dass, wenn schon eine Reduzierung an Förderprogrammen aus

politökonomisch durchaus erklärbaren Gründen kaum gelingt, dann zumindest doch eine Vereinfachung bestehender Förderverfahren vorgenommen werden sollte. Auf diese Weise gilt es, den administrativen Aufwand, insbesondere für Kommunen – aber auch Länder – zu reduzieren. Trotz erster positiver Erfahrungswerte, die verschiedene Länder mit entsprechend vereinfachten Programmen machen, stellen diese Ansätze gegenüber einer generellen Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung bzw. einer Abwicklung über die kommunalen Finanzausgleichssysteme im Kern doch immer nur „Second-best-Lösungen“ aus Sicht der Kommunen dar. Denn Transaktionskosten lassen sich auch in diesem Setting nie gänzlich vermeiden. So reklamieren beispielsweise auftragsgemäß auch die Rechnungsprüfungsämter und -höfe eine Prüfständigkeit der Fördermittelverwendung für sich. Jenseits dieser Herausforderungen ist die Frage nach wirkungsorientierten und bürokratiearmen Verteilungsansätzen und -kriterien zugunsten des kommunalen Klimaschutzes grundsätzlicher Natur. Auch zukünftig wird dieses Thema virulent bleiben – selbst, wenn entsprechende Ansätze womöglich in der ersten Phase der derzeit in der Erarbeitung befindlichen Länderregelungen zur Verteilung der Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität an die Kommunen kaum noch Berücksichtigung finden dürften. Da die Sondervermögen auf einen Zeitraum von über 10 Jahren angelegt sind und sich ihre Wirksamkeit in besonderer Weise in der Umsetzung vor Ort erweisen muss, verstehen sich die hier entwickelten Policy-Empfehlungen als Beitrag für entsprechende Nachsteuerungsprozesse in den kommenden Jahren.

Das vorliegende Policy-Paper gliedert sich zur Bearbeitung dieser Fragestellung in sechs Abschnitte. Im Anschluss an diese Einleitung werden in Abschnitt III zunächst die Grundannahmen und Herausforderungen dargestellt, die in finanzwissenschaftlichen und finanzföderalen Theorieansätzen zu Förderprogrammen in Mehrebenensystemen problematisiert werden. In Abschnitt IV werden dann kurz die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundlagen von Förderprogrammen in der Bundesrepublik skizziert. Kern des Policy-Papers bildet eine vergleichende Analyse von fünf Landesförderprogrammen, mit denen bereits erste Ansätze einer pauschalierten und wirkungsorientierten Förderung kommunaler Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen umgesetzt wurden. Neben einer Aufarbeitung der Ergebnisse einer Desk Research werden in Abschnitt V auch die Erkenntnisse aus vier Hintergrundgesprächen eingeflochten. Eine entsprechend systematisierte Vergleichsübersicht liefern Steckbriefe für jedes Programm. In Abschnitt VI werden dann konkrete Handlungsempfehlungen zur Implementierung einer effizienten, wirkungsorientierten und bürokratiearmen Klimaschutz- und Klimaanpassungsförderung in Kommunen formuliert. In diesem Kontext sollen auch mögliche Umsetzungsoptionen im Rahmen der Sondervermögen und ihrer Ausführungsgesetze sowie einer Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz skizziert werden. Das Paper schließt mit einem kurzen Fazit und Ausblick (Abschnitt VII).

### III. Förderprogramme in der Theorie des Fiskalföderalismus

Die finanzwissenschaftliche Theorie liefert eine ganze Reihe von Gründen für die Existenz von finanziellen Transferbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen. So entsteht in föderalen Systemen regelmäßig eine Diskrepanz zwischen den Ausgabenverantwortlichkeiten und den eigenen Einnahmemöglichkeiten der lokalen Gebietskörperschaften. Diese **vertikalen „Fiskallücken“** (Smart, 2007) entstehen, weil die Einnahmequellen der Kommunen oft nicht ausreichen, um die ihnen übertragenen Aufgaben eigenständig zu finanzieren. Während aus Effizienzgründen die zentrale Ebene meist über eine leistungsfähigere Steuerbasis verfügt, liegen wichtige Ausgabenverantwortlichkeiten – etwa für die Daseinsvorsorge, die (sozialen) Infrastrukturen oder Klimaschutz – häufig auf kommunaler Ebene. Transfers dienen darum auch der Finanzierungssicherung. In der deutschen Verfassungspraxis sollen solche **Transfers zur Finanzierung übertragener Aufgaben** durch das sog. Konnexitätsprinzip verfassungsrechtlich legitimiert und abgesichert werden. Aufgrund von Spezifika der bundesstaatlichen Ordnung greift dieser Verteilungsgrundsatz jedoch nicht

im direkten Verhältnis zwischen Bund und Kommunen, so dass es immer wieder zu finanziellen Verwerfungen kommen kann.

Aufgrund der räumlichen Konzentration wirtschaftlicher Tätigkeit ergeben sich zudem in der Regel auch horizontale Ungleichgewichte mit regional sehr unterschiedlichen Steuerkraft- und Ausgabenbedarfsstrukturen. Zwischenstaatliche Finanzflüsse übernehmen hier eine ausgleichende Verteilungsfunktion, um annähernd „**gleichwertige Lebensverhältnisse**“ zu gewährleisten (Schröder & Smoke, 2002). In Deutschland spielen in diesem Zusammenhang die kommunalen Finanzausgleichssysteme der dreizehn Flächenländer eine zentrale Rolle. Unabhängig davon ist es allein aus Effizienzgründen sinnvoll, dass nicht jede Kommune alle ihre Steuereinnahmen selbst erhebt, sondern dies auf zentralstaatlicher Ebene administriert wird und die so erhobenen Gemeinschaftssteuern anschließend auf die lokalen Gebietskörperschaften verteilt werden.

Zweckgebundene Förderprogramme lassen sich vor allem durch die Existenz von Nutzen- oder Kosteneffekten aufgrund einzelner Infrastrukturen oder auch Dienstleistungen der Daseinsvorsorge rechtfertigen, die über die Grenzen einer Gebietskörperschaft hinweg anfallen (Alm, 1983; Smart, 2007). In der Theorie wird in diesem Kontext auch von „**positiven externen Effekten**“ gesprochen: wenn kommunale Leistungen – etwa im Bildungs-, Verkehrs- oder Umweltbereich – auch Nutzen für andere Gebietskörperschaften stiften, neigen Kommunen – so die Annahme – aus eigenem Anreiz heraus zu einer Unterversorgung. In diesen Fällen empfehlen klassische fiskalföderale Modelle thematisch gebundene Förderprogramme, um die gesamtwirtschaftlich effiziente Bereitstellung zu sichern (Oates, 1999).

Diese Erläuterungen zeigen bereits, dass Transferströme im föderalen System auf verschiedene Arten typisiert werden können (Bergvall et al., 2006; Smart & Bird, 2010). Die zentrale Kategorie ist hier der **Grad der Zweckbindung** („**earmarking**“). Während allgemeine Zuweisungen schlicht Pauschalüberweisungen von einer Gebietskörperschaft an eine andere sind, knüpfen zweckgebundene Zuweisungen an das Verhalten des Empfängers an; sie hängen von einer spezifischen Eigenleistung der Empfängerkommune ab (Brümmerhoff, 2007). Zweckgebundene Zuweisungen können in Form eines festen Betrags (**Festbetragsförderung bzw. Blockzuweisung**) oder als ergänzende Mittel (**Anteilsförderung**) ausgegeben werden.

Um zusätzlich sicherzustellen, dass ein Empfänger die gewünschte Eigenleistung auch tatsächlich erbringt, können weitere Ausgestaltungen sinnvoll sein, etwa eine **finanzielle Eigenbeteiligung** der empfangenden Gebietskörperschaft. Ein weiterer theoretischer Grund für Eigenbeteiligungen kann es sein, dass sich vor allem die Kommunen um eine Förderung bemühen, deren Präferenzen für die damit verbundene Ausgabe am höchsten sind. Das fördert – zumindest in der Theorie – eine effiziente Mittelverteilung im Staat (Smart, 2007), kann aber bei der freiwilligen kommunalen Aufgabe Klimaschutz auch hemmend wirken, da zu hohe Eigenbeteiligungen in der Förderpraxis insbesondere für finanzschwache Förderberechtigte ein Ausschlusskriterium darstellen können. Mit Blick auf die Steuerungsintensität ergibt sich ein abgestuftes Spektrum zwischen voller kommunaler Autonomie bei allgemeinen Zuweisungen und nahezu vollständiger Zentralsteuerung bei projektgebundenen Förderprogrammen (Schröder & Smoke, 2002).

In der „First-Generation“-Theorie des Fiskalföderalismus wird eine klare Arbeitsteilung abgeleitet: Allgemeine Pauschalzuweisungen, wie z. B. Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, dienen der Finanzierung und dem Ausgleich von vertikalen und horizontalen fiskalischen Lücken, während zweckgebundene Programme, ggf. mit Eigenanteilen, zur Korrektur von externen Effekten eingesetzt werden (Gamkhar & Shah, 2007). Die „Second-Generation“-Theorien erweitern diese Sicht um **Informations-, Anreiz- und Kontrollprobleme** zwischen den Ebenen und rücken sogenannte „**Moral-Hazard**“-**Risiken** und politische Verzerrungen stärker in den Vordergrund (Smart & Bird, 2010). Damit begründet sich ein zentrales Problem zwischenstaatlicher Transfers: Die sogenannte „**Soft Budget Constraint**“. Sie führt zu übermäßigen Ausgaben oder zur Verschuldung in den kommunalen Haushalten und entsteht, sobald Kommunen den begründeten Verdacht hegen, dass Defizite oder Ausgabenüberschreitungen letztlich durch höhere staatliche

Ebenen ausgeglichen werden. Die lange Historie kommunaler Entschuldungsprogramme in Deutschland (siehe (Person & Geißler, 2020) muss auch vor diesem Hintergrund diskutiert werden. Transfers schwächen dann die Budgetdisziplin, da Kommunen Kosten externalisieren können (Vigeault, 2007). Besonders gefährlich wird dies bei hohen vertikalen Ungleichgewichten, diskretionären Zuweisungen, schwacher Eigenfinanzierung und überlappenden Zuständigkeiten.

Eng damit verknüpft ist der sogenannte „**Flypaper-Effekt**“. Klassisch würde man erwarten, dass Finanzausweisungen wie Einkommen wirken und teilweise in Steuerentlastungen umgewandelt werden (Bradford & Oates, 1971). Empirisch zeigt sich jedoch, dass „das Geld am öffentlichen Haushalt klebt“: Transfers erhöhen die kommunalen Ausgaben deutlich stärker als äquivalente Steuermehreinnahmen (Sato, 2007). Dieser Effekt ist international breit belegt – u. a. für Kanada, Finnland, Brasilien und mehrere deutsche Bundesländer (Baker et al., 1999; Baskaran, 2016; Oulasvirta, 1997) (Oulasvirta, 1997; Baker et al., 1999; Baskaran, 2015, u.v.m.).

Theoretisch wird der „Flypaper-Effekt“ mit Annahmen zu einer „**fiscal illusion**“, einer **bürokratischen Budgetmaximierung** (Niskanen) sowie verzerrten politischen Anreizstrukturen erklärt. Bürger nehmen Zuschüsse als „fremdes Geld“ wahr und üben geringeren Ausgabenkontrolldruck aus (Sato, 2007). Transfers senken zudem die marginalen Kosten öffentlicher Mittel, wodurch zusätzliche Ausgaben politisch leichter durchsetzbar werden (Lago et al., 2024). Ein drittes zentrales Problem betrifft die Schwächung lokaler Steueranreize. Transfers können die Eigenanstrengungen zur Einnahmeerzielung verdrängen oder – je nach Kontext – sogar zu „**crowding-in**“-Effekten führen. In der Summe zeigen diese Effekte, dass Förderprogramme systematisch die Ausgabenneigung, Verschuldung und fiskalische Abhängigkeit von Kommunen erhöhen können.

Über klassische Anreizprobleme hinaus geraten in den letzten Jahren zunehmend die administrativen Belastungen komplexer Förderarchitekturen in den Fokus der Forschung (PD & DST, 2021; Raffer, 2022). Auf Einzelprogramm-Ebene erfordern zweckgebundene Programme oft **umfangreiche Antrags-, Nachweis-, Berichts- und Prüfprozesse**. Diese Aufgaben binden erhebliche personelle Ressourcen in den Verwaltungen und erzeugen zusätzliche Koordinationskosten zwischen Fachressorts und Ebenen. Darüber hinaus stellt die schiere Existenz zahlreicher, zum Teil kleinteiliger Förderprogramme eine weitere Ursache von Fördermittelkomplexität dar. So führte die Förderdatenbank des Bundes im Februar 2025 knapp 840 Förderprogramme auf, bei denen Kommunen als Förderberechtigte geführt werden. Und dabei handelt es sich ausschließlich um zweckgebundene, zu beantragende Zuweisungen. Hinzu kommen pauschale Zuweisungen. Der Landeshaushalt Schleswig-Holstein führte zuletzt mehr als 350 Finanzströme zwischen dem Land und seinen Kommunen auf. Aus Sicht einer kleinen, personell schwach besetzten Gemeinde mag sich da schnell Überforderung einstellen.

Die Existenz und auch die Konsequenzen derart komplexer Förderstrukturen wurden zuletzt etwa im Bereich der Fördertätigkeit der Länder, der Forschungsförderung oder der nationalen Wasserstoffförderung beschrieben (Albuscheit et al., 2025; Dresler et al., 2022; Raffer, 2022). Je kleinteiliger ein Förderprogramm beispielsweise ist, desto früher wird der Punkt erreicht, in dem die administrativen Kosten der Antragstellung und Mittelbewirtschaftung die Fördersumme überschreiten und die Förderung insgesamt zum Verlustgeschäft werden kann. Die Vielfalt möglicher Förderprogramme bringt zudem das Problem mit sich, dass Antragsberechtigte den Nutzen ähnlicher Programme nur noch schwer miteinander vergleichen können. Ein zentrales Problem liegt in der Fragmentierung staatlicher Steuerung: Unterschiedliche Ministerien betreiben eigene Förderprogramme mit divergierenden Zielen, Zugangsregeln, Berichtspflichten und Förderlogiken. Für Kommunen entsteht ein kaum überschaubares „**Förderdickicht**“.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die administrativen Lasten durch Förderprogramme soweit wie möglich zu reduzieren. Ein denkbarer Ansatz ist neben der Bündelung von Programmen unter anderem auch ihre Ausgestaltung in Form von Pauschalen. Im Folgenden werden deshalb Möglichkeiten und Grenzen der Pauschalierung sowie der Wirkungsorientierung im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen problematisiert.

## IV. Förderprogramme als Teil der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Möglichkeiten und Grenzen der Pauschalierung und Wirkungs- orientierung

In allen Föderalstaaten erfolgt eine ebenenübergreifende Ver- bzw. Umverteilung des Finanzaufkommens aus einzelnen Steuer- und Abgabearten. Dazu gibt es auch in der Bundesrepublik zwei grundsätzliche Transferkanäle: Finanzausgleichssysteme sowie unterschiedliche Formen von Finanzzuweisungen. Beide Ansätze sollen sicherstellen, dass vor allem die subnationalen Gebietskörperschaften ihren Ausgabeverpflichtungen nachkommen können, die ihnen aus ihren verfassungsrechtlich zugeschriebenen Aufgaben, aber auch aus vom Bund veranlassten Maßnahmen resultieren können. Bund und Länder können darüber hinaus auch Zweckzuweisungen gewähren, um die Umsetzung übergeordneter politischer Ziele auf den anderen Verfassungsebenen anzuregen. Klassische Bereiche solcher Zuweisungsaktivitäten sind beispielsweise die Förderung öffentlicher Infrastrukturen, das Bildungswesen, die Wirtschaftsförderung oder eben auch der Klimaschutz und die Klimaanpassung. In all diesen Politikfeldern verfügen meist auch die Länder über wesentliche Kompetenzen. Aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung ist jedoch oft eine finanzielle Unterstützung durch die jeweilige bundesstaatliche Ebene unerlässlich.

Die Verteilung des öffentlichen Steueraufkommens sowie die Gewährung von Finanztransfers zwischen den Ebenen (vertikal) einerseits und auf den einzelnen föderalen Ebenen (horizontal) andererseits erfolgt in der Bundesrepublik auf Basis von verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Maßgaben. Einschlägig sind hierfür einerseits die Art. 106 und 107 GG, mit denen die Rahmenbedingungen für den Bund-Länder-Finanzausgleich zur Verteilung von allgemeinen, nicht zweckgebundenen Finanzzuweisungen normiert werden. Andererseits bildet Art. 106 Abs. 7 GG die Grundlage für die kommunalen Finanzausgleichssysteme (KFA) der Länder. Diese sind als Finanzkraft-Bedarfs-Ausgleiche konzipiert und können damit auch spezifischen Bedarfen der Kommunen Rechnung tragen, die über zahlreiche einzelne Transferkanäle abgewickelt werden (für eine Übersicht: Deutscher Landkreistag [DLT], o. J.).<sup>1</sup> So sehen die KFAs verschiedener Länder z. B. auch investive Zweckzuweisungen für bestimmte Infrastrukturen vor. In der Vergangenheit gab es auch verschiedentlich Überlegungen, kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsinvestitionen über genau dieses Instrument zu fördern (Döring & Thöne, 2025).

Um kurzfristig und flexibel auf sich wandelnde politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen reagieren zu können, verfügt der Bund meist über einen „diskretionären“ Ermessensspielraum, der es ihm erlaubt, staatliche Ressourcen in Gestalt von Förderprogrammen umzuverteilen. In der Bundesrepublik trifft dies auf die sog. Finanz- bzw. Investitionshilfen gemäß Art. 104b bis d GG und die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a bis e GG zu (Kropp, 2010; Scheller, 2005). Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben sind als vertikale Zweckzuweisungen zur Abfederung und zum Ausgleich regionalwirtschaftlicher Schwächen konzipiert. So sieht Art. 104b GG vor: „(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“.

Art. 91a GG bestimmt hingegen: „(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

---

<sup>1</sup> So bestimmt Art. 106 Abs. 7 GG im Einzelnen: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt“.

(Gemeinschaftsaufgaben): 1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Die Möglichkeit des Bundes, auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage Förderprogramme aufzulegen, gründet in seiner haushaltsrechtlichen und -technischen Flexibilität, die bereits Ende der 1920er Jahren mit dem Theorem von der „Anziehungskraft des zentralen Etats“ erklärt wurde („Popitzsches Gesetz“) (Popitz, 1927, 1932). Gleichwohl kann der Bund – auch jenseits möglicher Haushaltsspielräume – nicht im Alleingang entsprechende Förderprogramme auflegen. Vielmehr ist er stets auf die Länder angewiesen, da diese sich – neben einer Kofinanzierung – in den meisten Fällen auch für die administrative Abwicklung gegenüber den Kommunen verantwortlich zeichnen. Um den sich beständig wandelnden Rahmenbedingungen und den damit einhergehenden Verschiebungen der politisch-inhaltlichen Prioritäten im Zeitverlauf Rechnung tragen zu können, werden die konkreten Details zur administrativen Abwicklung von Förderprogrammen meist einfachgesetzlich und in Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Auch hier wirken die Länder an entsprechenden Abstimmungsprozessen mit.

Die finanzielle Incentivierungs- und Kompensationsfunktion, die von Förderprogrammen von Bund und Ländern ausgehen soll, ist auch deshalb von Bedeutung, da die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Finanzkraft einzelner Länder, Regionen und Kommunen durch Rahmenbedingungen geprägt werden, die politisch meist nicht oder allenfalls nur in langen Zeiträumen beeinflussbar sind. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen beispielsweise die geographische Lage und die topographischen Gegebenheiten, die mit Blick auf Klimaschutz- und Klimaanpassungsfragen von besonderer Bedeutung sind. Nicht selten eng verknüpft mit diesen naturräumlichen Bedingungen ist die Siedlungsstruktur und Flächendichte von Regionen, die auch nur bedingt politisch steuerbar sind. Eng verbunden ist damit wiederum die demografische Entwicklung von Regionen – also die Alterung, die Schrumpfung bzw. das Wachstum sowie Migrationsbewegungen der Bevölkerung –, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen prägen (BBSR 2014; Küpper 2016). Diese Rahmenbedingungen und Standortfaktoren sind meist Treiber regionaler Strukturwandelprozesse. Im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe können Förderprogramme hier – zeitlich befristet – im Idealfall eine Anreiz- und Anschubfinanzierung zur Verbesserung der Standortattraktivität leisten.

## V. Analyse konkreter Beispiele: Förderprogrammpauschalen in der Praxis

In den letzten Jahrzehnten hat sich in Deutschland ein fein ziseliertes System der finanzföderalen Transferbeziehungen zwischen Bund und Ländern herausgebildet, das von den Mittelempfangenden Kommunen regelmäßig aufgrund der damit einhergehenden hohen bürokratischen Lasten kritisiert wird. Auf Ebene der Länder wird darum schon seit längerem eine Diskussion rund um das Thema Fördermittelvereinfachung geführt, etwa im Rahmen zweier Förderkommissionen in Sachsen (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, o. J.). Ein zentrales Thema bildet dabei immer wieder die Frage nach der möglichen Gewährung von Förderpauschalen, die projektspezifische Zuweisungen bzw. Zuwendungen nach aufwändiger Antragstellung durch die Kommunen ersetzen sollen. Im Bereich Klimaschutz und -anpassungen haben zuletzt mehrere Bundesländer diese Form der Vereinfachung im Rahmen innovativer Programme erprobt. Diese bilden die empirische Grundlage des vorliegenden Policy-Papers und werden im Folgenden dargestellt. Die Informationsgrundlage für die Darstellung bildet eine Dokumentenanalyse sowie ergänzende Expert\*inneninterviews, die im vierten Quartal 2025 durchgeführt wurden.

## 1. Kommunales Investitionsprogramm Klimaschutz und Innovation (KIPKI), Rheinland-Pfalz

Merkmale des Förderprogramms	Ausprägungen im Land
Zeitliche Rahmen	einmalig, befristet 2023 bis 2024, Mittelabruf verlängert bis 2027
Fördervolumen des Landes	bis zu 240 Mio. Euro
Erfordernis einer Antragstellung	ja
Ausgestaltung der Pauschale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderlinie „Zuweisungsverfahren“: Pauschale auf gewichteter Einwohnerbasis</li> <li>• Förderlinie „wettbewerblichen Verfahren“: projektbezogener Zuschuss</li> </ul>
Kofinanzierungspflicht	nein, Fördersatz: 100
Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen	ja
Verwendbarkeit als Eigenmittel	nein
Zuweisung der Pauschale	zu Vorhabenbeginn, nach Überstellung des Förderbescheids, keine Vorleistung erforderlich
Weiterleitungsmöglichkeit der Kommunen an Dritte	ja
Positivliste mit möglichen Maßnahmen mit Hinweisen auf beihilferechtliche Relevanz	ja ja
Beratungsangebote – u. a. zu Beihilferechtlicher Relevanz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ja, durch Energie- und Klimaschutzagentur Rheinland-Pfalz GmbH und</li> <li>• Bereitstellung eines Handbuchs, FAQs</li> </ul>
Nachweispflicht	Verwendungsnachweis durch Kommunen
Administrative Abwicklung des Antragsverfahrens	IT-Plattform des Landes (EF RLP)

Eines der ersten Landesprogramme, das eine pauschalierte Förderung zugunsten von Landkreisen, Städten und Gemeinden ermöglicht hat, bildet das „Kommunale Investitionsprogramm Klimaschutz und Innovation“ (KIPKI) in Rheinland-Pfalz. Die rechtliche Grundlage für dieses Programm wurde mit dem vom Land im Mai 2023 beschlossenen „Gesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation (KIPKI-Gesetz)“ gelegt.<sup>2</sup> Darin wurden Zuweisungszweck und -volumen der vom Land bereitgestellten Mittel, die zulässigen Investitionsmaßnahmen sowie die administrativen Eckpunkte und Fristen des Förderverfahrens normiert. Das Gesetz wurde seither mehrfach aktualisiert – zuletzt, um durch eine Fristverlängerung den Mittelabruf bis 2027 zu ermöglichen. Gemäß § 1 ist es Zweck dieses Gesetzes, „den antragsberechtigten Stellen für die Haushaltsjahre 2023 bis 2027 einmalig Finanzmittel in Höhe von bis zu 240 Mio. Euro zur Umsetzung von kommunalen Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Klimawandelfolgen zur Verfügung zu stellen“.

Das Gesetz war ursprünglich auf die Jahre 2023 und 2024 begrenzt. Um den Planungsvorläufen der Kommunen Rechnung zu tragen, wurden die Fristen für den Mittelabruf jedoch bis zum 31. Januar 2027 verlängert. Die Mittelbereitstellung erfolgt in zwei Förderlinien. So werden bis zu 180 Mio. Euro für Investitionsmaßnahmen nach einem „Zuweisungsverfahren“ und weitere bis zu 60 Mio. Euro bereitgestellt, die in einem „wettbewerblichen Verfahren“ vergeben werden (§ 2 Abs. 2 KIPKI-G). Die pauschalierte Mittelzuweisung im Zuweisungsverfahren erfolgt nach Antragstellung der jeweiligen Kommunen auf Basis der gewichteten Einwohnerzahl (§ 4 Abs. 3 KIPKI-G). Das Gesetz enthält deshalb eine Liste aller antragsberechtigten Kommunen und der für sie ermittelten maximalen Pauschbeträge (Anlage 2 KIPKI-G). Die Verwendung dieser Pauschalen unterliegt einer grundsätzlichen Zweckbindung (§ 5 Abs. 1 KIPKI-G), kann aber für verschiedene Maßnahmen verwandt werden. Jeder Kreis, jede Stadt sowie Verbandsgemeinde und verbandsfreie Gemeinde erhält damit durch-

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: Landesgesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation (Klima-KomInvG RP) vom 24. Mai 2023, zuletzt geändert am 29. Oktober 2025, GVBl. 2023, 141, 396.

schnittlich einen festen Betrag in Höhe von 44 Euro pro Einwohner. In der Regel beträgt der Fördersatz 100 % der förderfähigen Aufwendungen. Ein kommunaler Eigenanteil ist nicht erforderlich. Die Mittel fließen unmittelbar nach Projektbeginn bzw. sobald der Kommune der Bewilligungsbescheid vorliegt.

Hier unterscheidet sich KIPKI von klassischen Förderprogrammen, die eine Mittelzuteilung normalerweise erst nach Vorlage eines Verwendungsnachweises bei der mittelbewilligenden Behörde im Wege einer Rückerstattung vorsehen. Entsprechende Vorleistungen der Kommunen sind mithin nicht erforderlich. KIPKI-Mittel können – soweit rechtlich zulässig – mit anderen Förderprogrammen kombiniert werden. Allerdings dürfen sie nicht als kommunaler Eigenanteil verwandt werden, um beispielsweise den erforderlichen Eigenbeitrag im Rahmen der vom Bund bereitgestellten NKI-Förderung „Erstvorhaben Klimaschutzkonzept und Klimaschutzmanagement“ – also die zweijährige Finanzierung kommunaler Klimaschutzmanagerinnen und -manager – zu erbringen. Eine Weiterleitung der Mittel aus dem KIPKI durch die Kommunen ist zulässig – u. a. an Ortsgemeinden, Zusammenschlüsse antragsberechtigter Stellen, rechtlich selbstständige Betriebe, sonstige Einrichtungen und Zweckverbände mit kommunaler Beteiligung, kommunale und freie Träger von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, öffentliche und private Träger von Schulen, Sportvereine, die vereinseigene Sportstätten betreiben sowie Privathaushalte, die durch eigens aufgesetzte kommunale Förderprogramme zur Umsetzung von Investitionsmaßnahmen im Sinne des KIPKI zu begünstigen sind (§ 6 Abs. 2 KIPKI-G).

Für die administrative Mittelausreichung der beiden Förderteilbudgets sind das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität und das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz zuständig. Zu den Maßnahmen sollen insbesondere solche zählen, „die den sparsamen Einsatz von Energie in den Gebäuden und in der Infrastruktur der kommunalen Gebietskörperschaften einschließlich einer zunehmenden Nutzung von Grünem Wasserstoff und erneuerbarer Energien zur Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom für den Gebäudebetrieb und den Betrieb von klimafreundlicher Mobilität fördern“. Hinzu kommen Maßnahmen „zur Anpassung an die Klimawandelfolgen, insbesondere solche zur Klimaresilienz, Entsiegelungs- und Begrünungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Anpassung an die Klimawandelfolgen im Körperschaftswald“ (§ 2 Abs. 3 KIPKI-G). Planungsleistungen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Investitionsmaßnahmen stehen, sind ebenfalls förderfähig. Von den pauschalierten Zuweisungen, die Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise erhalten, „müssen mindestens 75 v. H. für kommunale Klimaschutzmaßnahmen [...] und höchstens 25 v. H. für kommunale Maßnahmen zur Anpassung an die Klimawandelfolgen verwendet werden“ (§ 4 Abs. 2 KIPKI-G).

Das Gesetz enthält als Anlage eine Positivliste, in der förderfähige Investitionsmaßnahmen im Sinne der gewünschten Zweckbindung aufgezählt werden, aus denen die Kommunen eine freie Auswahl treffen können. Dazu zählen in einer exemplarischen Auswahl beispielsweise:

- Investitionen in eine nachhaltige kommunale Energieversorgung, wie etwa Maßnahmen zum Aufbau einer nachhaltigen Wärmeversorgung, beispielsweise durch Sektorenkopplung, klimafreundliche Nah- und Fernwärmenetze, Nutzung von Abwärme (z. B. aus Rechenzentren, Abwasser), Großwärmepumpen, (innovative) Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen, Wärmespeicher, Power to Heat-Anlagen sowie Maßnahmen zur Effizienzsteigerung),
- Maßnahmen zum Aufbau einer nachhaltigen Stromversorgung in den kommunalen Gebietskörperschaften, etwa durch den Ausbau erneuerbarer Energien (unter Ausschluss von EEG- und KWKG-geförderten Anlagen), Maßnahmen zur Steigerung des Eigenverbrauchs, beispielsweise durch Installation von Stromspeichern oder durch Schaffung von Bilanzkreisen oder Energiezellen, aber auch die Vorbereitung oder Umsetzung von Langzeit-, Kurzzeit-, Reserve-(Strom)Speichern ohne Überschreitung etwaiger Beihilfeintensitäten oder beihilferechtlicher Kumulierungsobergrenzen für den gleichen Fördergegenstand oder die gleichen förderfähigen Ausgaben,
- Investitionen in die Nutzung von Biomasse sowie in die energetische Sanierung, Ressourcenschonung und Effizienz, wie etwa Maßnahmen zur klimaneutralen Gestaltung und energetischen

Sanierung auf einen das gesetzliche Mindestniveau übertreffenden Baustandard (Voll- und Teilsanierung) sowie zur Steigerung der Energieeffizienz in ausschließlich kommunalen Gebäuden von Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Betätigung und Infrastrukturprojekte im Bereich LED-Straßenbeleuchtung (u.a. durch Wärmedämmung, Wärmerückgewinnung aus der Raumluft, Wärmeschutz und -rückgewinnung, Umrüstung zu LED-Straßenbeleuchtung, Gebäudeautomation, Einsatz von Wärmepumpen oder Solarthermie),

- Umsetzung von Konzepten in hoheitlicher oder behördlicher nichtwirtschaftlicher Verantwortung zur nachhaltigen Aus- und Umgestaltung von Gewerbe- und Industriegebieten (z.B. zur CO<sub>2</sub>-Einsparung, regenerativen Energieerzeugung, Entwicklung von Kraft-Wärme-Verbänden, Anbindung an den ÖPNV, Maßnahmen zur energetischen Sanierung und Ressourcenschonung, Wasser- und Abwassermanagement), die dazu führen, dass Null-Emissionsgebiete entstehen oder in einem Teilsanierungsschritt maßgebliche Voraussetzungen hierfür geschaffen werden,
- Investitionen in eine umweltfreundliche und effiziente digitale Verwaltung der kommunalen Gebietskörperschaften (jedoch nicht in kommunalen wirtschaftlich tätigen Betrieben), in digitale Technologien zur Verbesserung der Ressourcen-Effizienz sowie in die Erstellung von Entsiegelungskatastern. Hierbei sind insbesondere die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes in Bezug auf die Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zu berücksichtigen und nachzuweisen,
- Investitionen in Schulen und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung (einschließlich Schulsportanlagen - und Lehrschwimmbecken) sowie eine klimafreundliche, multimodale und Sharing-Mobilität sowie nachhaltige Logistikverkehre,
- Im Bereich Klimawandelanpassung sind Investitionen in kommunale Maßnahmen zur Stärkung der Klimaresilienz, von Entsiegelung- und Begrünungsmaßnahmen an kommunalen Gebäuden von Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Nutzung vor. Aber auch Maßnahmen für die Begrünung von Dächern und Fassaden von Gebäuden der kommunalen Gebietskörperschaften (z.B. von Sportgebäuden einschließlich Schwimmbädern, Rathäusern, Dorfgemeinschaftshäusern) sowie Maßnahmen zur wassersensiblen Stadt- und Dorfentwicklung, zur Starkregenvorsorge (Beseitigung von Engstellen in innerörtlichen und zur Sicherung von Notabflusswegen sind zulässig. In diesem Sinne ist auch der Erwerb von Leerständen und Brachen zur ökologischen Nutzung oder zur ökologisch-nachhaltigen Nachnutzung zulässig.

Um einen bestmöglichen Wirkungsgrad der geförderten Maßnahmen – auch im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen – zu erzielen, stellt der Landesgesetzgeber in der Präambel zu der Positivliste „ein Beratungsangebot des Landes“ in Aussicht, „damit möglichst solche Maßnahmen realisiert werden, die einen besonders hohen Effekt für den Klimaschutz oder eine wirksame Klimawandelanpassung haben“. Dabei soll den jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort Rechnung getragen werden. Als Träger dieser Beratungsangebote wurde die Energie- und Klimaschutzagentur Rheinland-Pfalz GmbH bestimmt.

Um der europarechtlichen Beihilferelevanz verschiedener Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen und den damit verbundenen Prüfpflichten der Kommunen Rechnung zu tragen, hat die Energie- und Klimaschutzagentur eine umfangreiche Handreichung erstellt, um beispielsweise Möglichkeiten gemäß De-minimis-Beihilfen-Regeln der EU aufzuzeigen, die bei einzelnen Projektarten, wie etwa bei Investition in Batteriespeicher in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Nutzung, zu beachten sind (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz [MKUEM], 2023; Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz [MWVLW], 2020). Um die beihilferechtlichen Prüfpflichten für die Kommunen auf ein Mindestmaß zu beschränken, verweist bereits die Positivliste verschiedentlich explizit auf Maßnahmen, die auf eine „nicht-wirtschaftliche“ Verwendung von Anlagen und baulichen Maßnahmen, die durch geförderte Investitionen beschafft, errichtet, ausgetauscht oder ergänzt wurden.

Das Verfahren zur Gewährung der Förderpauschalen im Rahmen des KIPKI folgt klassischen Förderprogrammen. So haben die Kommunen zunächst einen Antrag über die zentrale IT-Plattform

des Landes (EF RLP) bzw. beim zuständigen Ministerium einzureichen. Anträge für die Pauschalförderung konnten dabei nur bis zum 31.01.2024 gestellt werden. Nach Bewilligung und Zustellung des Zuwendungsbescheides musste die Projektumsetzung innerhalb der vorgegebenen Fristen erfolgen. Durch eine Verlängerung der gesetzlichen Fristen ist aktuell ein Mittelabruf bis 31.01.2027 möglich. Die Umsetzungsfrist wurde bis zum 30.06.2027 und die Frist für die Einreichung des Verwendungsnachweises bis zum 31.12.2027 verlängert. Der Verwendungsnachweis und die Abrechnung durch die Kommunen müssen ebenfalls über das Förderportal des Landes abgewickelt werden. Eine fachliche Begleitung und Beratung erfolgt durch die Energieagentur und die jeweiligen Fachreferate der zuständigen Ministerien. Zur Beantragung von Fördermitteln im Rahmen der Wettbewerbsförderung mussten die Kommunen zunächst eine Projektskizze in bestimmten Wettbewerbsblöcken beim zuständigen Wirtschaftsministerium einreichen. Nach einem positiven Auswahlverfahren war ein Vollantrag mit detaillierten Unterlagen einzureichen. Eine Bewilligungsentscheidung durch das Ministerium erfolgte dann im Rahmen der verfügbaren Mittel. Nach Projektumsetzung war ebenfalls ein entsprechender Verwendungsnachweis beizubringen.

## 2. Kommunales Energie- und Klimabudget (KomEKG), Sachsen

Merkmale des Förderprogramms	Ausprägungen im Land
Zeitlicher Rahmen	einmalig, befristet 2023 bis 2024, Mittelabruf verlängert bis Ende 2026
Fördervolumen des Landes	13 Mio. Euro
Erfordernis einer Antragstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landkreise und kreisfreie Städte: nein</li> <li>kreisangehörige Gemeinden: ja</li> </ul>
Ausgestaltung der Pauschale	Zuweisungen von jeweils 1 Mio. Euro pro Gebietskörperschaft und Jahr
Kofinanzierungspflicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landkreise und kreisfreie Städte: Fördersatz 100 Prozent, kein Eigenanteil</li> <li>kreisangehörige Gemeinden: variierende Förder-sätze bis zu 100 Prozent</li> </ul>
Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen	ja
Verwendbarkeit als Eigenmittel	ja
Zuweisung der Pauschale	zu einem festgesetzten Termin je Förderjahr, keine Vorleistung erforderlich
Weiterleitungsmöglichkeit der Kommunen an Dritte	ja, an kreisangehörige Gemeinden und kommunale Unternehmen, jedoch kein Anspruch auf Weiterleitung
Positivliste mit möglichen Maßnahmen mit Hinweisen auf beihilferechtliche Relevanz	ja ja
Beratungsangebote – u. a. zu Beihilferechtlicher Relevanz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zuständigkeit: Landesdirektion Sachsen</li> <li>Bereitstellung von Informationsblättern</li> </ul>
Nachweispflicht	Vereinfachter Verwendungsnachweises durch kreisangehörige Gemeinden und Berichterstattungs- und Evaluierungspflicht für die Landkreise und kreisfreien Städte
Administrative Abwicklung des Antragsverfahrens	auf Excel-Basis über Landesdirektion Sachsen

Der Budgetansatz wurde auch im Gesetz über das „Kommunale Energie- und Klimabudget (KomEKG)“ im Freistaat Sachsen verwirklicht, das am 20. Dezember 2022 im Sächsischen Gesetzesblatt verkündet und seitdem mehrfach geändert wurde – zuletzt u. a. durch das Haushaltsbegleitgesetz 2025/2026.<sup>3</sup> Das Gesetz bildet einen Baustein in der Förderung des kommunalen Klimaschutzes und der Energiewende im Freistaat Sachsen. Dazu wurde vom Land in den Jahren 2023 und 2024

<sup>3</sup> Vgl. hierzu: Gesetz über das Kommunale Energie- und Klimabudget vom 20. Dezember 2022 (SächsGVBl. S. 705, 737), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 27. Juni 2025 (SächsGVBl. S. 285).

ein Gesamtbudget in Höhe von insgesamt 13 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt, aus dem Landkreise und kreisfreie Städte jeweils pauschal, zweckgebundene und ohne Antragstellungsverfahren Zuweisungen in Höhe von jeweils 1 Mio. Euro pro Gebietskörperschaft und Jahr erhalten haben (§ 1 KomEKG). Das Gesetz war auf die Jahre 2023 und 2024 befristet. Die Möglichkeiten zum Mittelabruf wurden jedoch aufgrund der Planungsvorläufe der Kommunen für entsprechender Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2026 verlängert. Bis dahin müssen die zugewiesenen Mittel spätestens verausgabt werden.

Das KomEKG legt die Rahmenbedingungen fest, um „Investitionen und Maßnahmen zur Nutzung Erneuerbarer Energien, Investitionsmaßnahmen in klimaschonende Mobilität sowie zum nachhaltigen Wasser-, Ressourcen- und Energiemanagement, präventive Investitionen und Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz von Kommunen gegenüber Klimaveränderungen und hohen Energiekosten sowie Maßnahmen, die solche Investitionen und Maßnahmen fördern oder vorbereiten“, wie etwa Beratung, Planung, Energiemanagement, fördern zu können (§ 2 Abs. 1 KomEKG). Eine Weiterleitung an die kreisangehörigen Gemeinden sowie an „kommunale Unternehmen“ ist zulässig, wenn sie an diesen „mit mindestens 50 Prozent beteiligt sind und wenn sichergestellt ist, dass die für den Zuweisungsempfänger maßgebenden Bestimmungen dieses Gesetzes auch dem kommunalen Unternehmen auferlegt werden“ (§ 2 Abs. 2 KomEKG). Landkreise und Kreisfreie Städte konnten dabei grundsätzlich eigenverantwortlich über eine Weiterleitung entscheiden. Entscheidungen über geeignete und wirksame Investitionsmaßnahmen sollten danach in einem transparenten und nachvollziehbaren Auswahlverfahren getroffen werden, das die Landkreise und kreisfreien Städte selbst auszugestalten hatten. Ein FAQ-Informationsblatt des zuständigen Staatsministeriums stellte dazu jedoch fest: „Die Verteilung der Zuweisungen nach Anzahl der Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden auf die Gemeinden stellt jedoch kein geeignetes Verfahren dar, da eine derartige Verteilung zu einer finanziellen Kleinteiligkeit führen und damit von vornherein Einfluss auf die Wirksamkeit der Maßnahmen genommen würde“ (Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft [SMUL], 2024, S. 2). In den Förderaufrufen der Landkreise und Kreisfreien Städte wurden deshalb z. T. konkrete Fördersätze (z. B. bis zu 100 % der förderfähigen Ausgaben für bestimmte Investitionen) definiert. Diese konnten jedoch – je nach Landkreis und lokaler Ausgestaltung – variieren und richteten sich nach den jeweiligen Auswahlverfahren vor Ort. Ein Anspruch auf Weiterreichung bestand nicht. Mit dieser Möglichkeit wurde die Administration des gesamten Förderverfahrens damit ein Stückweit an die Landkreise delegiert, die eigene Maßgaben für die Verteilung bzw. Weiterleitung an ihre Kreisangehörigen Gemeinden entwickeln mussten.

Mit der „Verwaltungsvorschrift über das Zuweisungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel nach dem Gesetz über das Kommunale Energie- und Klimabudget (VwV Zuweisungen KomEKG)“ erließ das zuständige Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz auch Kriterien zur Auswahl klimawirksamer Maßnahmen sowie den Anforderungen an Verwendungsnachweise. Zuweisungen können grundsätzlich „zur Finanzierung einzelner Maßnahmen als Deckungsmittel, einschließlich des Ersatzes von Eigenmitteln, mit weiteren Drittmitteln kombiniert werden“ (§ 4 Abs. 2 KomEKG). Eine Übertragung zwischen Haushaltsjahren war ebenfalls zulässig, ein Eigenanteil der Zuweisungsempfänger (Landkreise und Kreisfreien Städte) nicht erforderlich. Die Verwaltungsvorschrift zum KomEKG enthält – wie auch das KIPKI in Rheinland-Pfalz – eine Positivliste. Zuweisungen sind danach durch die Kommunen „in den folgenden Bereichen zu verwenden:

- Errichtung und Ausbau von Anlagen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien (einschließlich Nutzung von Speichern und Systemen zur intelligenten Steuerung von Bereitstellung und Nutzung), auch zur Resilienz gegenüber hohen Energiekosten (zum Beispiel Photovoltaik auf öffentlichen Gebäuden oder Nutzung von Geothermie),
- klimaschonende Mobilität (zum Beispiel Umstellung des kommunalen Fuhrparks einschließlich Bereitstellung der dafür benötigten Ladeinfrastruktur, Verbesserungen für die Fahrradmobilität),
- Energieeinsparung und Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz, auch zur Resilienz gegenüber hohen Energiekosten und zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit, sowie

Beförderung von Sektorenkopplung und Synergieeffekten (zum Beispiel effizientere Nutzung von Wasser, Wasseraufbereitung, Flächenrecycling, effizientere Gebäudetechnik oder technische Prozesse, Nutzung von Abwärme),

- Anpassung an die Folgen des Klimawandels sowie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Klima- veränderungen (zum Beispiel Regenwassermanagement, verbesserter Wasserrückhalt, auf Dür- resituationen und Starkregen angepasste ökologische Gewässerunterhaltung und naturnahe Gewässerentwicklung von Oberflächengewässern, angepasste Gebäudekörper, Entsiegelung)“ (VwV Zuweisungen KomEKG II, Abs. 2).“

Darüber hinaus dürfen die Zuweisungen auch für Maßnahmen zur Vorbereitung und Unterstützung entsprechender Investitionen (zum Beispiel Beratungs- und Sachverständigenleistungen, Planungs- leistungen, Netzwerke) oder für den Ausbau von Wissen und Wissenstransfer (zum Beispiel Schaf- fung von Beratungsangeboten) genutzt werden. Eine Kombination mit Drittmitteln ist zulässig, wenn die beihilfenrechtliche Zulässigkeit gegeben ist. Die Beachtung des Beihilfenrechts obliegt den „Zu- weisungsempfangenden“ – also den Landkreisen und kreisfreien Städten. Fällt eine entsprechende Prüfung positiv aus, „ist vor Beginn der Maßnahme die Landesdirektion Sachsen über die Beihil- ferelevanz der geplanten Maßnahmen zu informieren“ (VwV Zuweisungen KomEKG II, Abs. 2). Das zuständige Staatsministerium hat zu einzelnen Aspekten der Beihilfeprüfung entsprechende Infor- mationsblätter bereitgestellt.<sup>4</sup>

Ein Verwendungsnachweis „über die zweckentsprechende Verwendung der Zuweisungen“ war spä- testens sechs Monate „nach Verausgabung der Mittel gegenüber der zuständigen Behörde“ in Form eines einfachen Verwendungsnachweises zu erbringen (§ 5 KomEKG). Darüber enthält die VwV Zuweisungen KomEKG VIII auch eine Berichterstattungs- und Evaluierungspflicht. Danach gilt: „Die Zuweisungsempfangenden sind zu verpflichten, an einer Evaluierung mitzuwirken. Die Evaluierung besteht aus gegebenenfalls nachträglichen Befragungen sowie der Bewertung der Maßnahmen mit- tels der erhobenen Indikatoren“. Für die Bewertung der Einzelmaßnahmen der Kreisangehörigen Gemeinden enthält die Verwaltungsvorschrift in Anlage 1 einen Bewertungsbogen mit folgenden „Kriterien zur Bewertung der zu erwartenden Wirkung der Investition oder Maßnahme“:

- „Die Investition/Maßnahme führt zu einer Reduzierung der Nutzung fossiler Energieträger und einer verstärkten Nutzung regenerativer Energien.
- Die Investition/Maßnahme leistet einen Beitrag zur Mobilitätswende und unterstützt die Etablie- rung klimaschonender Formen der Mobilität.
- Die Investition/Maßnahme führt zur Energieeinsparung oder zur Erhöhung der Energieeffizienz.
- Die Investition/Maßnahme trägt zur Ressourceneffizienz (Energie unter Kriterium 3) sowie Beför- derung von Synergieeffekten bei (zum Beispiel reduzierte Inanspruchnahme von natürlichen Ressourcen und Rohstoffen, effizientere Nutzung von Wasser, Flächenrecycling, Nutzung von Abwärme).
- Die Investition/Maßnahme trägt zur präventiven Anpassung an die Folgen des Klimawandels so- wie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Klimaveränderungen bei.
- Die Maßnahme leistet einen Beitrag zur Wissensvermittlung, zur Sensibilisierung oder zu Beteili- gungsprozessen.

---

<sup>4</sup> Dazu zählt beispielsweise das Informationsblatt „Beihilfe-Kurzinformation: Zusammenarbeit der staatlichen und kommunalen Ebene bei gemeinsam finanzierten Vorhaben (1. Juli 2018)“, als Anlage 3 zum VwV Zuweisungen KomEKG. Ergän- zend dazu: „Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ) zur Verwaltungsvorschrift über das Zuweisungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel nach dem Gesetz über das Kommunale Energie- und Klimabudget (VwV Zuwei- sungen KomEKG)“, Stand 11.06.2024.

- Die Investition erzielt eine Hebelwirkung in den Bereichen Ausbau Erneuerbarer Energien und Energieeffizienz durch Kombination mit weiteren Drittmitteln oder dem Einsatz als Eigenmittel für Förderungen“ (VwV Zuweisungen KomEKG, Anlage 1).

Die entsprechenden Wirkungen zu diesen Kriterien sind durch eine qualitative Einschätzung und Bepunktung von 0 („Es ist keine Wirkung zu erwarten“) bis 3 („Es ist eine hohe Wirkung zu erwarten“) vorzunehmen. Die mittelausreichenden Landkreise und Kreisfreie Städte müssen darüber hinaus eine Gesamtübersicht sämtlicher von ihnen geförderter Maßnahmen beibringen. Darin sind – neben Angaben zu den administrativen Rahmenbedingungen der Gemeinden und der Höhe der gewährten Zuweisungen – auch der Verwendungszweck bzw. die Art der Investition oder Maßnahme in vordefinierten Bereichen (Ausbau der Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien, klimaschonende Mobilität, Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz, Sektorenkopplung, Anpassung an die Folgen des Klimawandels sowie Stärkung der Resilienz gegenüber Klimaveränderungen) und Angaben zu vordefinierten Indikatoren zu machen. Relevante Indikatoren sind u. a.: „eingesparte Treibhausgasemissionen: Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente/Jahr“, „Zubau erneuerbarer Energie in kW, bei Solar in kWp (installierte Leistung auf Grundlage technischer Datenblätter)“, „Ressource, deren Effizienz verbessert worden ist: z. B. Wasser, Boden, Art des Rohstoffs“, „klimabedingtes Risiko, welchem entgegengewirkt wird: (Hitze, Dürre, Starkregen, Überschwemmung, Sturm)“, „Bevölkerung, die von Schutzmaßnahmen gegen klimabedingte Risiken profitiert (max. Gemeindeeinwohner): Anzahl Personen“, „entsiegelte Fläche: m<sup>2</sup>“, „Personen, die von Investitionen und Maßnahmen zur klimaschonenden Mobilität profitieren: Anzahl Personen“, „Einrichtungen, die von Investitionen und Maßnahmen zur klimaschonenden Mobilität profitieren: Anzahl Einrichtungen“, „Maßnahmen für die Vorbereitung und Unterstützung von Investitionen: Anzahl“, „Maßnahmen für den Ausbau von Wissen und Wissenstransfer: Anzahl“.

Die Abwicklung des Förderverfahrens erfolgte über die Landesdirektion Sachsen, die die jährlichen Budgets zu gleichen Teilen auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilte und diese über Feststellungsbescheide festsetzt (i. d. R. bis zum 31. März des jeweiligen Jahres). Die Landkreise bzw. kreisfreie Städte hatten dann in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, welche Maßnahmen innerhalb ihres Budgets unterstützt werden. Die Auswahl musste dazu in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren erfolgen, das nach den Mindestkriterien der Verwaltungsvorschrift auszugestalten war. Zuweisungen konnten dann an Gemeinden oder kommunale Unternehmen als sog. „Letztempfänger“ weitergereicht werden. Dabei war ebenfalls sicherzustellen, dass diese die gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Vorgaben einhalten. Über die Verwendung der Mittel war ein einfacher Verwendungsnachweis zu erbringen.

### 3. Niedersächsisches Klimagesetz (NKlimaG)

Merkmale des Förderprogramms	Ausprägungen im Land
Zeitlicher Rahmen	unbefristet, seit 2024
Fördervolumen des Landes	rund 12 Mio. Euro/Jahr plus etwaige Tarifsteigerungen
Erfordernis einer Antragstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>nein</li> </ul>
Ausgestaltung der Pauschale	<ul style="list-style-type: none"> <li>ab 1. Januar 2024: Pauschale Personalkostenerstattung für 1,5 Vollzeitstellen (Entgeltgruppe 12 TVöD) + 30.000 € Sachmittel pro Kommune</li> <li>ab 1. Januar 2026: zusätzliche Personalkostenerstattung für 0,5 Vollzeitstelle (Entgeltgruppe 12 TVöD) für Klimaanpassungsmanagement</li> </ul>
Kofinanzierungspflicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>nein</li> </ul>
Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen	ja
Verwendbarkeit als Eigenmittel	ja
Zuweisung der Pauschale	zu einem festgesetzten jährlich festgesetzten Termin (Ende September)
Weiterleitungsmöglichkeit der Kommunen an Dritte	Nein, allerdings Pflicht zur Beratung der kreisangehörigen Kommunen
Positivliste mit möglichen Maßnahmen mit Hinweisen auf beihilferechtliche Relevanz	nein
Beratungsangebote – u. a. zu Beihilferechtlicher Relevanz	<ul style="list-style-type: none"> <li>nein</li> </ul>
Nachweispflicht	elektronische Vorlage eines Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepts
Administrative Abwicklung des Antragsverfahrens	konnexitärer Lastenausgleich gemäß Art. 57 Abs. 4 Verf.-NI aus dem Etat des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz durch das Landesamt für Statistik (LSN)

Eine spezielle Form der kommunalen Klimaschutzförderung stellt § 18 des „Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG)“ dar.<sup>5</sup> Die Bestimmung hebt auf eine Förderung von kommunalem Personal im Bereich Klimaschutz ab und begegnet damit einer häufig anzutreffenden Klage, dass es Städten, Landkreisen und Gemeinden häufig an dem erforderlichen Personal für die Beantragung und Ver- ausgabung von Zuweisungen aus Förderprogrammen fehle. So bestimmt § 18 Abs. 1 NKlimaG seit dem 1. Januar 2024 zunächst einmal eine neue kommunale Pflichtaufgabe. Danach ist „jeder Land- kreis und jede kreisfreie Stadt sowie die Landeshauptstadt Hannover, die Stadt Göttingen und die Region Hannover“ verpflichtet, „bis zum 31. Dezember 2025 Klimaschutzkonzepte für die eigene Verwaltung zu erstellen, zu beschließen, dem für Klimaschutz zuständigen Ministerium elektronisch zu übermitteln und bei Bedarf fortzuschreiben“. Aufgrund dieser Aufgabenzuweisung bestimmt dann § 18 Abs. 4 NKlimaG – dem Konnexitätsprinzip der Landesverfassung Rechnung tragend<sup>6</sup>: „Das Land weist den Landkreisen und der Region Hannover zur Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 ab dem 1. Januar 2024 jährlich Mittel für zwei Vollzeitpersonalstellen der Entgelt- gruppe 12 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst [...] zuzüglich eines Betrages von 30.000 Euro zu. Das Land weist den kreisfreien Städten sowie der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Göttingen zur Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 und 3 ab dem 1. Januar 2024 jährlich Mittel für eineinhalb Vollzeitpersonalstellen der Entgeltgruppe 12 TVöD zuzüglich eines Be- trages von 30.000 Euro zu. Das Land weist den Kommunen zur Erfüllung der Aufgaben nach

<sup>5</sup> Vgl. hierzu: Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (Niedersächsisches Klimagesetz - NKlimaG), vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 464 - VORIS 28010 -), zuletzt geän- dert durch Gesetz vom 18. November 2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 87).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Art. 57 Abs. 4 Verf.-NI: Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften kön- nen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finansi- elle Ausgleich zu regeln“.

Absatz 3 ab dem 1. Januar 2026 jährlich weitere Mittel für eine halbe Vollzeitpersonalstelle der Entgeltgruppe 12 zu. Die jährliche Berechnung der Höhe der Mittel erfolgt anhand der zum Zeitpunkt der Berechnung geltenden standardisierten Personalkostensätze“.

Die so verpflichteten Kommunen müssen Klimaschutzkonzepte erstellen, ein Klimaschutzmanagement einführen sowie eine Fördermittelberatung für kreis- bzw. regionsangehörige Gemeinden bei der Nutzung von Klimaschutzfördermitteln anbieten. An das zu erstellende Klimaschutzkonzept der Kommunen stellt das Gesetz verschiedene Anforderungen. Dazu zählen gemäß § 18 Abs. 1 NKlimaG:

- „eine Ausgangsbilanz der jährlichen Treibhausgasemissionen der Verwaltung,
- eine Zielsetzung zur Minderung der Treibhausgasemissionen der Verwaltung, die sich im Mindestmaß an dem Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040 (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) orientiert,
- eine Festlegung von Zwischenzielen zur Erreichung des Ziels nach Nummer 2,
- eine Darstellung geplanter Maßnahmen, deren Umsetzung einen Beitrag zur Erreichung der in den Nummern 2 und 3 genannten Ziele leisten soll, und
- ein Verfahren, mit dem der Stand der Zielerreichung und der Maßnahmenumsetzung überprüft und anhand dessen Ergebnis über eine Fortschreibung des Klimaschutzkonzepts entschieden werden soll“.

Während die Erstellung von Klimaschutzkonzepten für die eigene Verwaltung bis spätestens zum 31. Dezember 2025 abgeschlossen sein sollte, hat seit dem 1. Januar 2026 die Umsetzung der Konzepte durch das entsprechende Klimaschutzmanagement zu erfolgen. Ergänzend dazu wurde die Förderung seit Beginn dieses Jahres um jeweils eine halbe Vollzeitstelle aufgestockt, damit die Kommunen auch Klimaanpassungsmaßnahmen planen und durchführen können.

Die finanzielle Unterstützung der Kommunen erfolgt im Fall von § 18 NKlimaG weder über ein klassisches Förderprogramm mit Antragstellung, wettbewerblichem Auswahlverfahren und Verwendungsnachweisen etc., noch über den kommunalen Finanzausgleich – beispielsweise in Form von Schlüsselzuweisungen. Stattdessen erhalten die Kreise und Kreisfreien Städte zweckgebundene Pauschalzuweisungen durch das Land Niedersachsen im Rahmen des sogenannten „konnexitären Kostenausgleichs“ gemäß Art. 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung für die eigens definierte Pflichtaufgabe. Denn im Gegensatz zum kommunalen Finanzausgleich, der auf einen Ausgleich bestehender Finanzkraft- und -bedarfsunterschiede zwischen den Kommunen abhebt, handelt es sich bei den Pauschalen des § 18 NKlimaG um eine finanzkraftunabhängige Ausgleichsleistung zugunsten aller im Gesetz definierten Normadressaten. Insofern wurde die Kostenausgleichsregelung gleich im betreffenden Fachgesetz getroffen. „Durch die Verortung dieses Kostenausgleichs im NFVG<sup>7</sup> wird das Landesamt für Statistik (LSN) gesetzlich für die Auszahlungen zuständig“ (NILandtag-Drucksache 19/1598, S. 24). Die Haushaltsmittel für diesen konnexitären Kostenausgleich stammen jedoch direkt aus dem Einzelplan des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz. Vorab erhalten die Kommunen einen Zuwendungsbescheid mit der Mittelaufteilung für Personal- und Sachaufwendungen. Die Auszahlung erfolgt in der Regel jährlich automatisch (bis Ende September), ohne dass die Kommunen die Mittel separat beantragen müssen. Die Kommunen müssen die Mittel zweckgerecht für die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben verwenden (Klimaschutzkonzepte, Beratungen, Klimaschutzmanagement).

Die Beibringung von Verwendungsnachweisen durch die Kommunen ist in § 18 Abs. 1 NKlimaG nur allgemein geregelt. So haben sie ihre zu entwickelnden Klimaschutzkonzepte „dem für Klimaschutz zuständigen Ministerium elektronisch zu übermitteln“. Ansonsten unterfällt die sachgerechte

---

<sup>7</sup> Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz - NFVG -), in der Fassung vom 13. September 2007 (Nds. GVBl. S. 461 - VORIS 61330 11 00 00 000 -), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 106).

Mittelverwendung – wie üblich – den Rechnungsprüfungsämtern der Kommunen, den Kommunalaufsichten, die die Haushalte der Kommunen jährlich zu genehmigen haben, sowie dem Landesrechnungshof. Hier gelten mithin die regulären Maßgaben zur Haushaltsplanung und Rechnungslegung der Kommunen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landes Niedersachsen, die durch Erlasse und Rundschreiben des Umwelt- und/oder Finanzministeriums konkretisiert werden können. Da die Kommunen im Rahmen des Pflichtauftrags für die Fördermittelberatung zuständig sind, können sie das Personal aus den zugewiesenen Stellen nutzen, um weitere Fördermittel aus Bundes-, Landes- und EU-Programmen zu beantragen – die Landesmittel können auf diese Weise durch breitere Förderaktivitäten „gehebelt“ werden.

#### 4. „Klimapakt“ (§ 22f ThürFAG), Thüringen

Merkmale des Förderprogramms	Ausprägungen im Land
Zeitlicher Rahmen	unbefristet, aber nur nach Etatisierung durch den Landesgesetzgeber
Fördervolumen des Landes	2025: rund 27 Mio. Euro
Erfordernis einer Antragstellung	• nein
Ausgestaltung der Pauschale	zweckgebundener Sonderlastenpauschale auf Basis gewichteter Einwohnerzahl im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ohne Rechtsanspruch
Kofinanzierungspflicht	• nein
Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen	ja
Verwendbarkeit als Eigenmittel	ja
Zuweisung der Pauschale	Zuweisung im Rahmen des regulären Ausgleichsbescheides
Weiterleitungsmöglichkeit der Kommunen an Dritte	ja
Positivliste mit möglichen Maßnahmen mit Hinweisen auf beihilferechtliche Relevanz	ja nein
Beratungsangebote – u. a. zu Beihilferechtlicher Relevanz	• nein
Nachweispflicht	Teilnahmepflicht an einem jährlichen Monitoring
Administrative Abwicklung des Antragsverfahrens	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten

Auch der Freistaat Thüringen hat sich mit seinem „Klimapakt“ – ähnlich wie Rheinland-Pfalz – für eine Förderung seiner Kommunen auf Pauschalbasis entschieden. Der zentrale Unterschied besteht jedoch in der Abwicklung über den kommunalen Finanzausgleich des Freistaates. Die einschlägige Rechtsgrundlage hierfür bildet das „Gesetz zur Gewährung von Zuweisungen als Sonderlastenausgleich für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung (§ 22f ThürFAG „Klimapakt“)“.<sup>8</sup> § 22f ThürFAG wurde durch eine Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes wirksam und gilt seit dem 1. Januar 2022. Damit ist der „Klimapakt“ nicht Teil eines klassischen Förderprogramms und unterfällt damit auch nicht den administrativen Anforderungen des Fördermittelrechts. Die konkrete Ausgestaltung der Zuweisungen – insbesondere Verwendung, Höhe, Zuweisungsverfahren und Nachweis – wurde auf Grundlage von § 22f ThürFAG in einer eigenen Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten festgelegt.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG), verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10), in der Fassung vom 17.02.2022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2023 (GVBl. S. 393).

<sup>9</sup> Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten 2022: Verwaltungsvorschrift zur Gewährung von Zuweisungen als Sonderlastenausgleich für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung gem. § 22f ThürFAG – gültig bis 31.12.2025.

Der Klimapakt soll den Kommunen im Freistaat Planungssicherheit und finanzielle Unterstützung für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen geben. Der Sonderlastenausgleich erfolgt als Sonderzuweisung an die kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden und Landkreise. Er deckt sowohl Investitionen als auch Vorbereitungs- und Planungsmaßnahmen einschließlich nicht-investiver Ausgaben ab. Die Verwendung der Mittel ist – wie in Rheinland-Pfalz – ebenfalls dem Grundsatz nach zweckgebunden. Eine entsprechende Positivliste von möglichen Maßnahmentypen, die sich ebenfalls mit der Liste in Rheinland-Pfalz weitgehend deckt, belässt den Kommunen auch hier breite Auswahlmöglichkeiten, die ihnen eine Umsetzung entsprechend der lokalen Rahmenbedingungen ermöglicht. Die Liste gliedert sich dabei in drei große Maßnahmenblöcke (Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift zu § 22f ThürFAG):

- Sofort-Maßnahmen zur Energieeinsparung, wie etwa elektronisch drehzahlgeregelte Umwälzpumpen, programmierbare oder intelligente Einzelraumregelungen, Behördenthermostate, Rückbau zentraler Warmwasserbereitung, baulicher Wärmeschutz, LED-Straßenbeleuchtung, Sensoren und Regeleinheiten für den bedarfsabhängigen Betrieb von Heizungsanlagen, PV-Anlagen mit Eigenstromnutzung, Wärmepumpen, ggf. auch ergänzend zu fossil betriebenen Heizkesseln für den bivalenten Betrieb in Bestandsgebäuden, externe Leistungen und Technik für Energiemanagement, Informationen, Beratung, externe Leistungen sowie Technik für Energiesparmaßnahmen, -effizienz und erneuerbare Energien in der Gebietskörperschaft,
- Maßnahmen zum Klimaschutz, der Minderung von Treibhausgasemissionen sowie zur Energieeinsparung, wie etwa konzeptionelle Vorarbeiten inklusive Planung und Bürgerbeteiligung für investive Klimaschutzmaßnahmen, Erweiterung der Kapazitäten erneuerbarer Energien (Wärmepumpen, Solarthermie, Photovoltaik, Windenergie, Bioenergie, Geothermie), energetische Sanierung von Gebäuden inklusive Wärmeschutz, Wärmerückgewinnung, Beleuchtung, (Server-)Kühlung mit Umweltkälte, Gebäudeautomation, Mehrkosten bei Baumaßnahmen für höhere energetische Standards und für den Einsatz klimaschonender Materialien und Techniken (z. B. Holz- und recycelte Werkstoffe), Maßnahmen zur Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs (Radwegbau, Abstellanlagen, Lademöglichkeiten) sowie des ÖPNVs als auch zur Erhöhung der Auslastung der einzelnen Verkehrsarten, klimaverträgliche Mobilität in der Verwaltung (Fahrräder, E-Fahrzeuge, Investitionen in Hilfsmittel zur Verminderung des Ressourcenverbrauchs u. a. Technik zur Einführung von Videokonferenzen oder Telearbeit sowie Personal für zusätzliche Maßnahmen im Klimaschutz,
- Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels, wie etwa konzeptionelle Vorarbeiten für investive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, inklusive Planung und Bürgerbeteiligung, Maßnahmen an Gebäuden und Infrastruktur zum Schutz vor Hitze, Starkniederschlägen, Stürmen und zur Steigerung der Klimaresilienz, Umsetzung von Hitzeaktionsplänen und den daraus mündenden Maßnahmen, Maßnahmen wie u.a. Dach-, Fassaden- und Straßenbegrünungen, Neupflanzung von klimaangepassten Baum- und Straucharten (bevorzugt heimische Arten), Entsiegelungen, Anlegen von Wegen mit wasserdurchlässigen Materialien, Personalkosten für Klimaanpassungsmanagement, Weiterleitung von Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen durch Dritte.<sup>10</sup>

Da die Mittelgewährung pauschaliert und automatisiert im Rahmen des KFAs erfolgt, gibt es kein klassisches Antragsverfahren. So ist eine formelle Antragstellung seitens der Kommunen an das Land nicht erforderlich; die Zuweisung wird von Amts wegen gewährt. Allerdings besteht kein Rechtsanspruch auf eine Zuweisung. Vielmehr hängt die Zuweisung von den im Landeshaushalt etatisierten Mitteln sowie haushaltsrechtlichen Entscheidungen des Landesgesetzgebers ab. Hier ist insbesondere Anlage 2 der Verwaltungsvorschrift einschlägig, die eine Aufteilung auf Gemeinden und Landkreise auf Basis fester Beträge pro Einwohner vorsieht. So erhalten die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte je Einwohner für ihre gemeindlichen Aufgaben eine Zuweisung in Höhe von 6,48 Euro. Die Landkreise und Kreisfreien Städte erhalten je Einwohner für die landkreislichen Aufgaben eine Zuweisung (gerundet) in Höhe von 6,04 Euro. Für das Haushaltsjahr 2025 waren zuletzt rund 27 Mio. Euro für Maßnahmen gemäß § 22f ThürFAG veranschlagt. Da es

---

<sup>10</sup> Die Liste wurde hier leicht gekürzt und eine exemplarische Auswahl an Maßnahmen dargestellt.

sich um zweckgebundene Zuweisungen im Finanzausgleich handelt, gibt es keine Förderhöchstsätze wie in klassischen Förderprogrammen. Die Zuweisung kann u. a. als Kofinanzierung oder Eigenmittlersatz für andere Förderprogramme genutzt werden. Die Kommunen müssen die zweckgebundene Verwendung dieser Zuweisungen nachweisen. Der Nachweis erfolgt dabei im Rahmen eines laufenden Monitorings und ist einmal jährlich bis zu einem gesetzten Termin beim Ministerium einzureichen. Fehlverwendungen können zur Rückforderung der Mittel führen. Die Bewilligungsbehörde und der Thüringer Rechnungshof haben das Recht, die Verwendung der Mittel zu prüfen (z. B. vor Ort oder anhand von Unterlagen).

## 5. Thüringer Kommunales Investitionsprogrammgesetz für die Jahre 2026 bis 2029

Merkmale des Förderprogramms	Ausprägungen im Land
Zeitlicher Rahmen	2026 bis 2029
Fördervolumen	1 Mrd. Euro an Förderkrediten, 250 Mio. Euro pro Jahr
Erfordernis einer Antragstellung	• ja
Ausgestaltung der Pauschale	Förderkreditpauschale für jede Kommune, ermittelt auf gewichteter Einwohnerbasis, bereitgestellt durch die Thüringer Aufbaubank (TAB), Übernahme von Zins- und Tilgungsdienst direkt durch den Freistaat
Kofinanzierungspflicht	• nein
Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen	ja
Verwendbarkeit als Eigenmittel	ja
Zuweisung der Pauschale	nach Antragstellung bei der TAB
Weiterleitungsmöglichkeit der Kommunen an Dritte	ja, an kommunaleigene Unternehmen
Positivliste mit möglichen Maßnahmen mit Hinweisen auf beihilferechtliche Relevanz	nein
Beratungsangebote – u. a. zu Beihilferechtlicher Relevanz	• ja, durch die Thüringische Aufbaubank • Informationsmaterialien, FAQ
Nachweispflicht	sehr vereinfachter Nachweis gegenüber der TAB
Administrative Abwicklung des Antragsverfahrens	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten

Ein Förderprogramm, für das das Prinzip der Pauschalierung maximal leitend ist, bildet das „Thüringer Kommunales Investitionsprogrammgesetz für die Jahre 2026 bis 2029“ (ThürKIpG), das als Teil einer Änderung des Thüringer Gesetzes zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs am 30. Dezember 2025 im Landtag verabschiedet wurde.<sup>11</sup> Das Programm ist ein kommunales Investitionsprogramm mit einem Volumen von insgesamt 1 Mrd. Euro, das über vier Jahre an die Kommunen ausgereicht werden soll (jeweils 250 Mio. Euro pro Jahr). Es soll den jahrzehntelangen Investitionsstau in den Kommunen – etwa bei Schulen, Straßen, Sportstätten und Verwaltungsinfrastruktur – abbauen sowie die kommunale Investitionsfähigkeit stärken. Eine explizite Förderung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen ist zwar nicht vorgesehen. Das Programm versteht sich jedoch als eine Ergänzung zum Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ des Bundes – auch wenn es bereits zuvor von der Landesregierung im Verbund mit den kommunalen Spitzenverbänden entwickelt und in den Doppelhaushalt 2026/2027 eingebettet wurde. Es stellt das größte Investitionspaket des Freistaats Thüringen seit der Wiedervereinigung dar.

Das Programm gewährt dabei keine klassischen Zuschüsse oder Zuwendungen an die Kommunen, sondern nutzt das Instrument der Schuldendiensthilfen – wie schon das Förderprogramm „Gute

<sup>11</sup> Vgl. hierzu: Artikel 3 des Thüringer Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs vom 30. Dezember 2025, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen 2026, Nr. 1, 12. Januar 2026, S. 22 ff.

Schule 2020“, das in den Jahre 2016 bis 2020 in Nordrhein-Westfalen zur Sanierung der Bildungsinfrastruktur genutzt wurde. Kommunen schließen dabei einen Kreditvertrag mit der landeseigenen Thüringer Aufbaubank (TAB) ab. Den Zins- und Tilgungsdienst für diese Kredite übernimmt das Land Thüringen, wodurch die Kreditaufnahme für die Kommunen faktisch „förderfrei“ wird. Die Kredite erscheinen dabei zwar in den Haushaltsplänen, der Schuldendienst erfolgt jedoch vollständig über das Land an die Aufbaubank. Der Vorteil für das Land besteht bei diesem Ansatz darin, dass die eigene Verschuldung nicht ausgeweitet werden muss.

Die Mittel des Kommunalen Investitionsprogrammgesetzes können für Investitionsprojekte von Städten, Landkreisen und Gemeinden eingesetzt werden. Das Gesetz gibt hierzu jedoch keine konkreten Infrastrukturbereiche vor. In der Gesetzesbegründung wird lediglich festgestellt: „Danach können die Mittel nicht nur für die Erweiterung von Vermögensgegenständen und Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, zum Beispiel durch Neuanschaffung, genutzt werden, sondern auch zur Mehrung des Anlagevermögens durch nicht unwesentliche Steigerung des Werts vorhandener Vermögensgegenstände, zum Beispiel durch Erneuerung oder Verbesserung einzelner Komponenten oder Hinzufügung weiterer Komponenten, sowie für Maßnahmen, die zu einer nicht unwesentlichen Verlängerung der Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen führen“ (Thüringer Landtag Drucksache 8/2003, S. 78). Damit werden sowohl Neubauten, Erweiterungsmaßnahmen als auch Ersatzbeschaffungen z. B. bei Schulen, Straßen, Sportanlagen, Verwaltungsgebäuden etc. möglich. Das den Kommunen maximal zustehende Kreditvolumen wurde dabei auf Basis ihrer Einwohnerzahl ermittelt. Anlage 1 zu § 2 Abs. 3 ThürKlP listet die Kreditkontingente für alle Landkreise, Kreisfreien und Kreisangehörigen Gemeinden auf, die über den Zeitraum 2026 bis 2029 maximal abrufbar sind. Demnach erhalten die Landkreise in Summe rund 356 Mio. Euro, die Kreisfreien Städte rund 228 Mio. Euro und die Gemeinden rund 416 Mio. Euro.

Die Kreditverträge werden zwischen der jeweiligen Kommune und der Thüringer Aufbaubank (TAB) geschlossen. Eine direkte Einbeziehung von Landesstellen ist damit nicht vorgesehen. Die Kommunen benötigen nicht einmal eine Genehmigung der Kommunalaufsicht. Dafür wurden die entsprechenden Maßgaben der Thüringer Kommunalordnung und zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik (Artikel 5 und 6) eigens abgeschafft. Kreditverträge können auch bei vorläufiger Haushaltsführung geschlossen werden, so dass die besonders finanzschwachen Kommunen nicht benachteiligt werden. Da Zins und Tilgung durch das Land übernommen werden, entfällt für die Kommunen ein klassischer Eigenanteil bei der Kreditaufnahme. Darüber hinaus können die Mittel auch für Ko- und Mehrfachfinanzierungen sowie für bereits begonnene Projekte genutzt werden.

Verwendungsnachweise und entsprechende Prüfungen durch die Kredit-gewährende Aufbaubank wurden maximal schlank gehalten. So heißt es etwa in dem entsprechenden Informationsblatt des Thüringer Finanzministeriums: „Eine aufwendige Verwendungsnachweisführung und -prüfung, wie bei Förderprogrammen üblich, soll aus Gründen des Bürokratieabbaus vermieden werden. Die zweckentsprechende Verwendung ist lediglich in der Weise vorgesehen, dass diese durch die Thüringer Aufbaubank in einem sehr einfachen Verfahren geprüft wird“ (Thüringer Finanzministerium, 2026, S. 5). Dazu müssen die Kommunen eine kurze, vorgefertigte Erklärung bei der TAB einreichen, in der der Verwendungszweck und eine Kurzbeschreibung der Investitionsmaßnahmen benannt werden. Davon unbenommen müssen die Kommunen die Verwendung der aufgenommenen Kreditmittel im Rahmen der kommunalen Haushaltsführung unter Beachtung der regulären fachlichen und haushaltsrechtlichen Rahmenbestimmungen dokumentieren, um so z. B. die Anforderungen des Beihilfe- und Vergaberechts sowie der Rechnungsprüfungsämter und Rechnungshöfe genüge zu leisten.

## VI. Ansätze zur Pauschalierung und Wirkungsorientierung von Förderprogrammen

Im Folgenden werden verschiedene Ansätze zur Pauschalierung und Wirkungsorientierung von Förderprogrammen zugunsten von Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen dargestellt und mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen diskutiert. Neben Ableitungen aus den Fallstudien oben, finden dabei auch Erkenntnisse aus vier Hintergrundgesprächen Eingang, die mit Vertreterinnen und Vertretern der entsprechenden Landesverwaltungen im November und Dezember 2025 geführt wurden. Um die Anonymität der befragten Personen zu wahren, wurden die Gespräche zwar aufgezeichnet und transkribiert. Allerdings wird im Folgenden auf eine wörtliche Wiedergabe von Aussagen verzichtet und die Kennzeichnung der so gewonnenen Erkenntnisse nur sehr allgemein gehalten (Beispiel: Interview 1# und Interview 4#).

### 1. Einwohner-basierte Klimabudgets

Die Gewährung und interkommunale Verteilung von Klimabudgets auf Basis der (gewichteten) Einwohnerzahl erlaubt die finanzielle Gleichbehandlung aller Kommunen. Wie auch im Bund-Länder-Finanzausgleich dient der Einwohner/die Einwohnerin dabei als „abstrakter Bedarfstatbestand“ (BVerfGE 72, 330 (384); 101, 158 (221); 116, 327 (379)). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass jedes Land bzw. – im hiesigen Kontext – jede Kommune in etwa denselben finanziellen Bedarf pro Einwohner/Einwohnerin für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen hat, da entsprechende Aufgaben in etwa gleich verteilt sind (Münch & Kunig, 2012, Rn. 26 und 28). Unter politökonomischen und verhandlungstheoretischen Gesichtspunkten ist der Rückgriff auf eine Einwohnerzahl-basierte Verteilung von Finanzzuweisungen nachvollziehbar. Denn Finanzbedarfe von Gebietskörperschaften lassen sich objektiv kaum ermitteln, da sie zu einem Gutteil immer auch auf politisch-normativen Setzungen und Präferenzen beruhen. Die Einwohnerzahl stellt in dieser Hinsicht eine „natürlich“ gegebene Kenngröße dar, die sich politisch kaum beeinflussen lässt – sieht man von den Unschärfen zwischen den Einwohnermeldestatistiken von Bund, Ländern und Kommunen ab, die sich vor allem durch unterschiedliche Erhebungszeitpunkte, -methoden und Synchronisierungsmaßnahmen erklären lassen. Insofern ist der Verteilungsmaßstab des Einwohners/der Einwohnerin am wenigstens streitbehaftet.

Gleichwohl sind die Betroffenheiten der Kommunen vom Klimawandel aufgrund der topographischen, siedlungsstrukturellen und regionalökonomischen Gegebenheiten zum Teil sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede bestehen nicht nur zwischen Städten, Landkreisen und Gemeinden als Ganzes, sondern auch innerhalb von Kommunen zwischen einzelnen Quartieren, Stadtteilen oder Ortsgemeinden, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Nähe zu Fließgewässern, Hanglagen oder schlichtweg fehlenden Grünflächen benachteiligt sein können. Hinzu kommt, dass zentrale Orte häufig öffentliche Dienstleistungen und damit auch Infrastrukturen für kleinere Umlandgemeinden übernehmen. Daraus ergibt sich ein erhöhter Investitionsbedarf in die klimabedingte Ertüchtigung dieser Infrastrukturen. In den kommunalen Finanzausgleichssystemen wird diesem Sachverhalt mit der sogenannten „Einwohnerveredelung“ Rechnung getragen, der zentralen Orten sowohl aufgrund ihrer höheren Einwohnerzahl als auch ihrer überörtlichen Funktion ein höheres Gewicht beimisst.

Die Frage einer Konzipierung und Verteilung von Klimabudgets auf Basis der Einwohnerzahl steht damit formal vor zwei grundlegenden Herausforderungen: einer im Sinne von Klimaschutz und Klimaanpassung bedarfsorientierten Verteilung einerseits sowie einer der Höhe nach wirksamen Bemessung entsprechender Budgets andererseits. Generell gilt es anzuerkennen, dass die Einwohnerzahl einer Kommune an sich noch keinerlei Anhaltspunkte bezüglich ihrer Klimabetroffenheit gibt. Soll diese optimal adressiert werden, braucht es andere Indikatoren, die ggf. auch eine Ungleichbehandlung unter Berücksichtigung ihrer Größe und Finanzkraft in Kauf nimmt. Da die politische Debatte über Förderprogramme in der Bundesrepublik jedoch seit jeher durch Gleichbehandlungsfragen geprägt wird, bildet die Einwohnerzahl die Verteilungsgröße, die häufig am konsensfähigsten ist. Bei politischen

Entscheidungen zugunsten dieses Maßstabes sollte dann jedoch immer die Höhe des zur Verfügung stehenden Fördergesamt Volumens berücksichtigt werden. Ansonsten scheint ein Hinweis des Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz durchaus berechtigt, wonach „die Verteilung der Zuweisungen nach Anzahl der Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden auf die Gemeinden (...) kein geeignetes Verfahren“ darstellt, „da eine derartige Verteilung zu einer finanziellen Kleinteiligkeit führen und damit von vornherein Einfluss auf die Wirksamkeit der Maßnahmen genommen würde“ (Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) 2023, S.2). Mit Blick auf das im Rahmen des Gesetzes über das Kommunale Energie- und Klimabudget (KomEKG) in Sachsen zur Verfügung stehende Gesamtbudget von rund 13 Mio. Euro pro Jahr und dem sich daraus ergebenden Förderbetrag in Höhe von ca. 3 Euro pro Einwohnendem, scheint dieser Hinweis berechtigt. Damit Einwohner-basierte Klimabudgets ihre Wirkung entfalten können, muss dementsprechend ein ausreichend hohes Gesamtbudget bereitgestellt werden. Eine geeignete Höhe solcher Klimabudgets lässt sich dabei letztlich immer nur politisch unter Berücksichtigung der jeweiligen Haushaltslage und konkurrierender Ausgabepreferenzen aushandeln. Im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation (KIPKI) in Rheinland-Pfalz konnten beispielsweise rund 44 Euro je Einwohnendem ausgereicht werden. Das Klima-Bündnis schlägt demgegenüber sogar einen Betrag von 100 Euro je Einwohnendem und Jahr vor (Klima-Bündnis, 2024).

Sollen Klima-Budgets eine größtmögliche Hebelwirkungen im Sinne einer THG-Reduktion erzielen, scheint ein vertieftes Nachdenken über geeignete Verteilungsmechanismus jenseits der Einwohnerzahl von Kommunen durchaus sinnvoll – auch wenn diese politökonomisch nach wie vor eine besondere Attraktivität genießt. Dieser Maßstab eignet sich vor allem auch dann, wenn die Verteilung von Fördermitteln innerhalb eines Landes selber noch weitere Ebenen durchläuft. Werden beispielsweise nachgeordnete Behörden des Landes, Regierungsbezirke, Landkreise oder Regionen als Mittelausreichende Institutionen bestimmt, kann eine Erstaufteilung der vom Land zur Verfügung gestellten Mittel auf diese Einheiten nach der Einwohnerzahl durchaus sehr sinnvoll sein. Allerdings sollte dann die Weiterleitung der Mittel an die Städte, Gemeinden und ggf. öffentlichen Unternehmen und Akteure der Zivilgesellschaft dieser Verwaltungseinheiten unter Zuhilfenahme von Positivlisten (vgl. hierzu Abschnitt VI.5) mit vordefinierten Maßnahmen oder – im Idealfall – klimarelevanten Wirkungsindikatoren erfolgen.

## 2. Institutionelle und prozessuale Ansätze zur Steigerung der Wirkungsorientierung von Förderbudgets

Die Ausgestaltung von Förderbudgets zur Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen setzt immer eine politische Definition und Abwägung voraus, in welchem Umfang die eingesetzten Budgets Wirkungen im Sinne einer THG-Reduktion entfalten sollen. Die vorstehende Diskussion über eine Einwohnenden-bezogene Pauschalierung entsprechender Budgets verdeutlicht die Herausforderungen, die bei der Bestimmung geeigneter Bemessungs- und Verteilungsindikatoren bestehen. Wirkungsorientierte Förderprogramme können ihre Wirkungen jedoch nur dann entfalten, wenn verschiedene institutionelle und prozessuale Randbedingungen erfüllt werden. Im Folgenden werden fünf Randbedingungen näher erläutert: 1. Die Einheitlichkeit von Zuteilungskriterien für alle Förderberechtigten, 2. die Zentralisierung und Digitalisierung des Fördermittelmanagements, 3. die Nutzung von Positivlisten anstelle komplexer ex-post-Wirkungsevaluationen, 4. angemessene Programmlaufzeiten sowie 5. standardisierte Beratungsleistungen.

**Einheitliche Vergabekriterien:** Die Wahl von wirkungsorientierten Bemessungs- und Verteilungsschlüsseln von Förderbudgets – insbesondere im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung – sollte immer im engen Abgleich mit der Zuweisung von institutionellen Zuständigkeiten für die Mittelausreichung erfolgen. Werden Fördermittel des Landes über nachgeordnete Behörden des Landes, Regierungsbezirke, Landkreise oder Regionen ausgereicht bzw. weitergeleitet, so besteht die Gefahr, dass die Potenziale einer wirkungsorientierten Mittelverteilung nicht voll ausgeschöpft werden.

Dies gilt vor allem dann, wenn jede dieser Einheiten eigene Verteilungskriterien festlegen darf und die entsprechende Verwendung prüfen muss. Eine solcher Ansatz mag zwar die kommunale Selbstverwaltungsautonomie schonen – insbesondere, wenn die Landkreise als „Erstempfänger“ der entsprechenden Förderbudgets fungieren. Verfügen diese jedoch über kein eigenes Klimaschutzmanagement, fehlt es ihnen nicht selten an entsprechenden Kapazitäten und vertieften Kompetenzen. Zudem dürften die Transaktionskosten für die Administration und Verwendungsnachweisprüfung höher sein als im Falle einer zentralen Lösung – zumal die Landesministerien als Mittelbereitstellende Instanzen am Ende ohnehin entsprechende Berichte prüfen.

**Zentralisierung des Fördermittelmanagements:** Mit Blick auf die Administration einzelner Programme einschließlich der Prüfung ihrer erzielten Wirkungen spricht vieles für eine Zentralisierung des Fördermittelmanagements bei nur einer Mittelausreichenden Institution (vgl. hierzu auch Abschnitt VI.6). Im Sinne des „One-Stop-Shop“-Prinzips lassen sich durch digitale Portallösungen ein landeseinheitliches Förderverfahren mit wirkungsorientierten Bemessungs- und Verteilungskriterien systematisch in Ausschreibungs- und Berichtsvorlagen verankern und entsprechende Beratungsangebote bereitstellen. Insbesondere bei vergleichsweise kurzfristig aufgelegten Förderprogrammen mit überschaubaren Laufzeiten scheint es wenig zielführend, wenn verschiedene nachgeordnete Landesbehörden und Landkreise eigene (digitale) Fördermanagementsysteme aufbauen. Excel-basierte Verwendungsnachweise, die nach wie vor anzutreffen sind, erleichtern kaum eine wirkungsorientierte Evaluierung. Perspektivisch sollten digitale Fördermittelmanagementsysteme der Länder auch eine (automatisierte) Wirkungsabschätzung in der Antragstellung und der Umsetzung entsprechender Maßnahmen ermöglichen. Erste Tools dieser Art sind bereits verfügbar und werden von verschiedenen Kommunen bereits für die Planungen ihrer Klimaschutzmaßnahmen genutzt (Regionalverband Ruhr, 2023). Insofern wäre der nächste folgerichtige Schritt, dass auch die Länder – soweit bereits vorhanden – ihre Fördermittelmanagementsysteme entsprechend ergänzen bzw. mit den Anwendungen der Kommunen synchronisieren.

**Positivlisten:** Eine wirkungsorientierte Vergabe von Förderpauschalen erfordert jedoch auch im Idealfall eine Evaluierung bzw. Messung von erzielten Wirkungen ex-post. Damit sind sowohl in der Phase der Maßnahmenauswahl und -planung als auch in der Maßnahmenabrechnung und Verwendungsnachweisprüfung administrative Mehraufwände sowohl beim Land als auch den Kommunen erforderlich (#Interview 1). Gerade den Mittelausreichenden Fachministerien fehlt es dazu jedoch oft an personellen, fachlichen und zeitlichen Ressourcen – zumal auch entsprechende Evaluationsansätze meist mit erheblichen Unschärfen verbunden sind. Im Interesse einer möglichst effizienten und bürokratiearmen Abwicklung der Förderverfahren stellt sich damit die Frage nach möglichen Ansätzen zur Steigerung der Wirkungsorientierung von Förderbudgets. Hier kann eine automatisierte Zuweisung von Förderbudgets ohne Antragstellung unter Zuhilfenahme von landesweit standardisierten Positivlisten ein geeigneter Ansatz darstellen (vgl. ausführlicher Abschnitt VI.5). Mit solchen Listen lassen sich Maßnahmen definieren, denen – im Idealfall – Annahmen zu ihrer durchschnittlichen Klimawirkung zugrunde liegen, so dass Land und Kommunen zumindest eine überschlägige THG-Bilanzierung vornehmen können. Zu den hier untersuchten Positivlisten ist nicht bekannt, nach welchen Kriterien sie von den zuständigen Landesministerien erstellt wurden, und inwieweit sie mit (pauschalierten) Klimawirkungsansätzen – ggf. auch in Relation zu unterschiedlichen kommunalen Einwohnergrößenklassen – hinterlegt wurden.

**Programmlaufzeiten:** Gerade mit Blick auf die vergleichsweise kurzen Laufzeiten eines Teils der hier untersuchten Programme, ist anzunehmen, dass bei der Erstellung dieser Listen vor allem das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag sowie der raschen Umsetzbarkeit durch die Kommunen leitend waren. Denn nach wie vor geht es vor allem mit Blick auf die Vielzahl der kleineren und mittleren Kommunen bei der Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen um die Realisierung der „low-hanging fruits“ (#Interview 1). Sollen jedoch verstärkt auch Klimaschutzmaßnahmen mit einem hohen Wirkungsgrad umgesetzt werden, so müssen – neben einer hinreichenden finanziellen Ausstattung der Förderbudgets – auch die Laufzeiten der Programme verlängert werden. Die untersuchten Fallbeispiele verdeutlichen, dass sämtliche Programme mit einer zu kurzen Förderperiode

konzipiert wurden – alle mussten gesetzlich verlängert werden, um den Planungsvorläufen und dem Mittelabruf der Kommunen hinreichend Rechnung tragen zu können. Im Sinne der Umsetzung von möglichst nachhaltigen Maßnahmen und einer hinreichenden Planungssicherheit für die Kommunen sind also längere Laufzeiten eine Gelingensbedingung für ein stärkere Wirkungsorientierung.

**Beratungsleistungen:** Neben einer Mittelausreichung von Förderbudgets nach landeseinheitlichen Wirkungskriterien, spricht auch die gebündelte Bereitstellung von standardisierten Beratungsleistungen für die Betrauung einer zentralen Institution mit der gesamten Förderadministration. Hier bieten sich aufgrund ihrer Kompetenz die Energie- und/oder Klimaschutzagenturen der Länder als Institutionen an. Dies gilt umso mehr, da Klimaschutz- und Klimaanpassung ausgesprochene Querschnittsaufgaben der Kommunen darstellen, die durch eine Vielzahl an unterschiedlichen – zum Teil technisch komplexen – Maßnahmen adressiert werden können und müssen. In Kommunen erfordert dies eine Fachbereichs- und Dezernatsübergreifend Kooperation – ein Umstand, der viele Kommunalverwaltungen in ihrer tradierten hierarchischen und versäulten Aufbauorganisation vor Herausforderungen stellt. Wenn eigene Verwaltungseinheiten bzw. Planungsstäbe fehlen, sind vor allem kleinere und mittlere Kommunen deshalb immer wieder auch auf Beratungsleistungen angewiesen. Dies gilt vor allem dann, wenn ausgearbeitete Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien oder -konzepte nicht vorliegen und entsprechende Maßnahmen nur nach Förderprogrammlage realisiert werden. Hier können dann die Energie- und/oder Klimaschutzagenturen der Länder Hilfestellung leisten.

### 3. Zweckgebundene Förderung kommunaler Personalstellen für Klimaschutz und Klimaanpassung

Angesichts der wachsenden Zahl an Förderprogrammen von Bund, Ländern und EU, verweisen die Kommunen seit Jahren auf ihre Personalengpässe, die ihnen eine Mittelbeantragung erschweren und in Teilen sogar ganz unmöglich machen (stellvertretend: Raffer & Scheller, 2024; Raffer et al., 2025a). Wenn jedoch bestehende Angebote nicht wahrgenommen werden können, müssen freiwillige Aufgaben der Kommunen, die – wie Klimaschutz und Klimaanpassung – ohnehin leicht in der Gefahr stehen, vernachlässigt zu werden, noch weiter hintenangestellt werden. Seit einigen Jahren wird deswegen immer wieder diskutiert, inwieweit sich im Rahmen von Förderprogrammen von Bund und Ländern neben investiven Sachaufwendungen möglicherweise auch Personalausgaben der Kommunen fördern ließen. Verfassungsrechtlich ist eine solche Förderung zumindest im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen nicht zulässig, da direkte Finanzbeziehungen zwischen beiden Ebenen aufgrund der Stellung der Kommunen als Teil der Länder grundsätzlich nicht bestehen dürfen. Zudem gelten für die Beschäftigten von Bund, Ländern und Kommunen je eigene Tarifvergütungssysteme, die von den Tarifpartnern der jeweiligen föderalen Ebenen in eigenverantwortlich ausgehandelt werden (so bereits: Kühl & Scheller, 2024).<sup>12</sup>

Insofern stellt die zweckgebundene Förderung kommunaler Personalstellen für Klimaschutz (und perspektivisch ggf. auch für Klimaanpassung), die das Land Niedersachsen mit § 18 NKlimaG vorgenommen hat, ein Novum dar. Rechtlich ist dies möglich, da das Land fachlich eine neue kommunale Pflichtaufgabe einfachgesetzlich normiert hat: Die finanzielle Kompensation für diese Pflicht zur Erstellung und Umsetzung von Klimaschutzkonzepten erfolgt dabei im Rahmen des „konnexitären Kostenausgleiches“ gemäß Art. 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung. Auf diese Weise kann das Land seinen Kommunen zweckgebundene Zuweisungen für Personalstellen in einer vordefinierte TVöD-Eingruppierung gewähren.

---

<sup>12</sup> Eine Ausnahme bildet die Förderung im Rahmen des Moduls „Klimaschutzmanagement“ der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) als Flackschiff der kommunalen Klimaschutzförderung durch den Bund. Hier erfolgt die Förderung über das Zuwendungsrecht. So sieht § 23 der Bundeshaushaltsordnung vor: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zuwendungen auf Grundlage von Beschlüssen des Bundestages erfüllen grundsätzlich die in Satz 1 genannten Voraussetzungen“.

Dieser Ansatz hat gleich mehrere Vorteile: Die Definition einer Pflichtaufgabe einschließlich der dauerhaften haushalterischen Absicherung der dafür erforderlichen Personalaufwände stellt ein klares politisches Bekenntnis zu einer flächendeckenden und strategischen Umsetzung von Klimaschutzbelangen in Kommunen dar (Klima-Bündnis, 2022; Scheller & Raffer, 2022). Dazu konstituiert § 18 NKliMaG ein dezentrales Netz an Klimaschutzverantwortlichen in den Landkreisen und Kreisfreien Städten, die ihrerseits die Koordination einer strategischen Maßnahmenplanung und -umsetzung durch die kreisangehörigen Gemeinden, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteure zu übernehmen haben. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass regionalen und lokalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsbedarfen hinreichend Rechnung getragen wird. Das Instrument des „konnextären Kostenausgleichs“ sorgt dafür, dass die haushalterische Abwicklung aus dem Etat des entsprechenden Fachministeriums des Landes erfolgt. Eine Neujustierung des politisch stark streitbehafteten kommunalen Finanzausgleichs war dafür nicht erforderlich. Auch projektbezogene Mittelnachweisprüfungen werden mit der zweckgebundenen Förderung kommunaler Personalstellen entbehrlich. Die Mittelverausgabung wird im Rahmen der regulären Haushaltsprüfungen durch die kommunalen Aufsichtsbehörden und ggf. den Rechnungshof des Landes geprüft.

Der systematische Personalaufbau im Bereich des Klimaschutzmanagements der Landkreise und Kreisangehörigen Städte könnte perspektivisch gleich in mehrfacher Hinsicht eine wesentliche Hebelwirkung entfalten: in ökologischer und sozialer Hinsicht leistet eine Reduktion von THG-Emissionen im Zuge einer koordinierten Maßnahmenplanung und -umsetzung nicht nur einen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Umwelt- und Lebensqualität (Göpfert, 2014; Kenkmann et al., 2023; Kenkmann et al., 2022). Vielmehr könnten die regionalökonomischen Effekte solcher Maßnahmen sowie Energieeffizienzmaßnahmen im Bestand der öffentlichen Liegenschaften und Infrastrukturnetze auch in haushalterischer Hinsicht dazu führen, dass sich die durch das Land eingesetzten Fördermittel zumindest mittelfristig, indirekt und partiell amortisieren (Altenburg et al., 2020).

Zu den Nachteilen dieses Finanzierungsansatzes zählt der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie, der mit jeder gesetzlichen Begründung einer neuen Pflichtaufgabe für Städte, Landkreise und Gemeinden per se einhergeht (Diemert, 2022; Mertins, 2017; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2011). In einem politischen Umfeld, in dem eine ohnehin wachsende Aufgabenlast der Kommunen beklagt wird, erscheint der Verweis auf eine weitere Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie oft als gewichtiger Einwand, der auch gerne von den kommunalen Verbandsvertretungen vorgebracht wird (Mertins, 2017). Allerdings bleibt in einer Situation permanenter Haushaltsknappheiten von Bund, Ländern und Kommunen bei einem gleichzeitig immer spürbarer werdenden Handlungsdruck infolge zunehmender Wetterextremereignisse in Städten, Landkreisen und Gemeinden jedoch abzuwägen, ob ein rechtsdogmatischer Diskurs dieser Art zielführend ist – zumal den Kommunen im niedersächsischen Modell ja hinreichende Gestaltungsspielräume für die konzeptionelle Entwicklung und Umsetzung der für sie lokal und regional zugeschnittenen Klimaschutzmaßnahmen verbleiben. Für das zuständige Fachministerium stellt die zweckgebundene Förderung kommunaler Personalstellen zum Aufbau eines Klimaschutzmanagements eine Belastung des eigenen Etats dar, die die politischen Gestaltungsspielräume in anderen Handlungsfeldern limitiert. Insofern erfordert die politische Umsetzung eines solchen Ansatzes auch auf Landesebene einen entsprechenden Interessenausgleich sowie politische Mehrheiten (#Interview 2).

Neben einer zweckgebundenen Förderung kommunaler Personalstellen für Klimaschutz und Klimaanpassung qua Definition einer kommunalen Pflichtaufgabe durch explizite Normierung dieses Förderatbestandes in einem Fachgesetz, ist eine Förderung von Personal auch im Rahmen von zweckgebundenen Förderbudgets denkbar, die über den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich (KFA) abgewickelt werden. Diese Option eröffnet der Thüringer „Klimapakt“, über den sämtliche Kommunen zweckgebundene Schlüsselzuweisungen (Pauschalen) im KFA erhalten. Diese werden auf Basis der Einwohnerzahl ermittelt und können u. a. als Eigenmittel eingesetzt werden. Damit kann beispielsweise auch der kommunale Eigenanteil erbracht werden, der für die Finanzierung von Klimaschutzmanagern bzw. Klimaschutzmanagerinnen erforderlich, die oft im Rahmen einer Förderung der Kommunalrichtlinie als Teil der Nationalen Klimaschutzinitiative des Bundes

(Baustein „Erstellung von Klimaschutzkonzepten und Einsatz eines Klimaschutzmanagements“) erfolgt. Um eine solche Kombination von Förderzuweisungen zu ermöglichen, sind Hinweise in entsprechenden Positivlisten hilfreich. Zudem müssen entsprechende Förderbudgets dafür hinreichend groß sein. Sonst dürfte diese Option gerade für kleinere und mittlere Kommunen aufgrund der meist nur sehr niedrigen Budgets selten umsetzbar sein. Die Finanzierung von Klimaschutzmanager\*innen nach niedersächsischem Vorbild ist vor allem auch deswegen ein Fortschritt, da sie unabhängig von zeitlich befristeten Förderprogrammen planbare Personalmittel sichert.

#### 4. Förderung durch Übernahme des Schuldendienstes durch das Land

Im Reigen der verschiedenen Ansätze zur administrativen Vereinfachung von Förderprogrammen dürfte eine kreditfinanzierte Förderung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen – beispielsweise als Teil einer breiter angelegten Investitionsoffensive wie im Freistaat Thüringen – die Autonomie von Land und Kommunen am meisten schonen. Die administrative Abwicklung einer solchen Förderung über die landeseigenen Förderbanken trägt zudem den knappen Personalressourcen in der Landes- und Kommunalverwaltung Rechnung (#Interview 3).<sup>13</sup> Qua Kreditvertrag erhalten Kommunen hierbei einen Förderkredit mit einer investiven Zweckbindung der Förderbank. Der Schuldendienst (Zins und Tilgung) werden dabei ganz oder in Teilen vom Land übernommen. Der Investitionszweck eines solchen Programms kann dabei weiter oder enger – beispielsweise auf einzelne Infrastrukturbereiche – gefasst werden. Während das „Thüringer Kommunale Investitionsprogrammgesetz für die Jahre 2026 bis 2029 (ThürKlIPG)“ auf fachliche Investitionszweckbindungen verzichtet und stattdessen sehr allgemein den Investitionsbegriff der Landeshaushaltsordnung spezifiziert<sup>14</sup>, beschränkte sich das ähnlich konzipierte Programm „Gute Schule 2020“ in Nordrhein-Westfalen auf seinen namensgebenden Förderbereich der kommunalen Daseinsvorsorge.

Förderkredite im Rahmen solcher Programme erhöhen zwar die haushalterischen Verbindlichkeiten bzw. den nominell auszuweisenden Schuldenstand der Kommunen. Durch Übernahme von Zins- und Tilgungsdienst durch das Land liegt die tatsächliche Belastung der Kommunen jedoch bei „Null“. Mit Ausnahmeregelungen zur aufsichtsrechtlichen Behandlung dieser Verbindlichkeiten lässt sich sicherstellen, dass auch finanzschwache Kommunen die Möglichkeit erhalten, entsprechende Förderkredite aufzunehmen. Ein direkter Aufwuchs des Schuldenstandes des Landes lässt sich auf diese Weise vermeiden, so dass die Abwicklung solcher Programme Schuldenbremsen-kompatibel erfolgen kann. Denn in der Haushaltssystematik werden entsprechende Aufwendungen in den Bereichen für Zuweisungen/Zuschüsse bzw. sonstige öffentliche Leistungen an Dritte oder ggf. in speziellen Kapiteln der Schuldendienstausgaben geführt (z. B. vergleichbar mit anderen Schuldendiensttiteln oder Transferleistungen an Dritte). Durch Gesetz lässt sich zudem bestimmen, dass Zins- und Tilgungszahlungen des Landes zeitversetzt anfallen sollen – zumal bei solchen Programmen auch die Kreditaufnahme durch die Kommunen meist zyklisch erfolgt und mit einem Zeitverzug ihren Höhepunkt erreicht. Dementsprechend werden die vom Land zu übernehmenden Verbindlichkeiten erst in den jeweiligen Jahren angesetzt, in denen sie von den Kommunen abgerufen werden, und dann als Zahlungen für laufende Ausgaben bzw. Schuldendiensthilfen gebucht.

<sup>13</sup> Allerdings lassen sich natürlich auch die Förderbanken entsprechende Dienstleistungen, die durch die Abwicklung von Förderprogrammen entstehen, vergüten. Diese ergeben sich aus Personal-, Sach-, IT-, Gemein- und ggf. Risikokosten. Grundlage ist eine Kosten- und Leistungsrechnung, die den Aufwand je Prozessschritt ermittelt und auf Programme umlegt. Abgerechnet wird meist über Fallpauschalen, Budgets oder Mischmodelle. Ziel sind die Kostendeckung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit. Eine Gewinnerwirtschaftung ist dabei nicht (primäres) Ziel (#Interview 3).

<sup>14</sup> Gemäß § 13 Abs. 3 Punkt 2 LHO-Thüringen sind „Ausgaben für Investitionen“ die „Ausgaben für (1.) Baumaßnahmen, (2.) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden, (3.) den Erwerb von unbeweglichen Sachen, (4.) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigen Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, (5.) Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, (6.) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben, für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke“. Vgl. hierzu: Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2023 (GVBl. S. 380).

Aufwändige Verwendungsnachweisprüfungen durch das Land und die Förderbanken können damit entfallen. Die rechtmäßige Mittelverwendung von Förderkrediten erfolgt im Rahmen des regulären Haushaltsverfahrens – sei es durch entsprechende Investitionsplanungen, die jahresscheibenbezogene Veranschlagung im Haushalt, die Haushaltsgenehmigung durch die kommunalen Aufsichtsbehörden, die Durchführung sachgerechter Beihilfeprüfungen und Vergabeverfahren von Planungs- und Investitionsleistungen, die Rechnungsprüfung sowie ggf. (stichprobenartige) Prüfungen der Landesrechnungshöfe. Durch die konkrete Ausgestaltung eines solchen Programms – denkbar wäre dies beispielsweise auch zugunsten von Klimaschutz und Klimaanpassung – lassen sich weitere bürokratische Hemmnisse von vornerein umgehen, die regelmäßig in klassischen Förderprogrammen auftreten. So kann etwa durch geeignete Regelungen bestimmt werden, dass Kreditverträge dieser Art auch bei vorläufiger Haushaltsführung geschlossen werden dürfen, um auch besonders finanzschwache Kommunen nicht zu benachteiligen. Darüber hinaus lässt sich bestimmen, dass entsprechende Mittel für Ko- und Mehrfachfinanzierungen sowie für bereits begonnene Projekte genutzt werden dürfen. So lässt sich der gegenwärtigen Investitionslogik in der Mehrzahl der Kommunen begegnen, die Investitionen oftmals dort tätigen, wo aufgrund bestehender Infrastrukturdefizite oder gar -ausfälle die dringendsten Bedarfe bestehen. Der Gefahr eines „vorzeitigen Maßnahmenbeginns“ lässt sich damit vorbeugen. In klassischen Förderprogrammen gilt dieser Tatbestand den mittelbereitstellenden Behörden nicht selten als Ausschlusskriterium für eine Förderung.

Förderprogramme, die durch eine Übernahme des Schuldendienstes durch das Land finanziert werden, stoßen in der politischen Diskussion verschiedentlich auf Kritik vor allem bei den Kommunen, die in der Vergangenheit einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen oder diesen durch mühsame Eigenanstrengungen über mehrere Jahre hinweg erreichen konnten. Die Argumentation richtet sich dann gegen den „fremdbestimmten“ Verstoß gegen den Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts und die damit verbundene Desavouierung der im politischen Raum meist konfliktträchtig erzielten Haushaltsdisziplin. Dies ist mit Blick auf die einschlägigen Kennzahlen des Haushalts nicht von der Hand zu weisen. Faktisch kommt es gleichwohl zu keinen kreditbedingten Mehrbelastungen der Kommunen, wie beispielsweise einem Anstieg ihrer Zinsaufwendungen. Aus Sicht des Landes bietet diese Herangehensweise den Vorteil, dass die Verschuldung nicht im eigenen Haushalt erfolgt und dort die Schuldentragfähigkeit nur bedingt verschlechtert. Darüber hinaus stellt die Übernahme des Schuldendienstes im Vergleich zu herkömmlichen Förderprogrammen eine sehr viel längere zeitliche Streckung von Ausgaben dar, damit also eine geringere jährliche (jedoch längerfristige) Belastung des Landeshaushalts. Kreditfinanzierte Förderpauschalen können für Kommunen somit immer eine Ergänzung zu herkömmlichen Förderprogrammen, wie etwa Zuweisungen aus den (neuen) Sondervermögen, darstellen. Eine Kombinierbarkeit der Mittel aus diesen unterschiedlichen Förderprogrammen dürfte in den meisten Fällen unkritisch sein.

## 5. Positiv- und Negativlisten förderfähiger Maßnahmen und beihilferechtliche Unterstützungsangebote

Für die Gewährung von Förderbudgets zur Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen empfiehlt sich flankierend die Erstellung von Positivlisten möglicher Maßnahmen. Dies gilt vor allem für den Fall der Gewährung jährlicher Festbeträge ohne Antragstellung. Positivlisten können hier den Kommunen eine Orientierungs- und Auswahlhilfe bieten (#Interview 1). Insbesondere für viele kleinere und mittlere Kommunen, die selten über ein eigenes Klimaschutzmanagement, geschweige denn eigene Verwaltungseinheiten für die Planung und Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen verfügen, können solche Listen – in Verbindung mit zentralen Beratungsangeboten der Landkreise oder der Energie- und Klimaschutzagenturen der Länder – sehr hilfreich sein (#Interview 1). Auf diese Weise können sich Kommunen sehr niedrighschwellig einen ersten Überblick über die Vielfalt möglicher Maßnahmen verschaffen und diese mit ihren örtlichen Gegebenheiten und Bedarfen abgleichen. Dies gilt umso mehr, wenn entsprechende Listen eine Bandbreite an skalierbaren Maßnahmen aufweisen und sich mit Blick auf die erforderlichen Investitionsvolumina, die technischen und planerischen Anforderungen sowie die Wirkungsgrade unterscheiden.

Gleichwohl kann die Vielzahl an Maßnahmen auf solchen Positivlisten auch demotivierende Wirkungen entfalten und Auswahlentscheidungen der Kommunen erschweren – insbesondere, wenn es um Fragen einer technisch sinnvollen Kombinierbarkeit oder der Hebelung größtmöglicher THG-Emissionsminderungspotenziale geht. Denn die Positivlisten der hier untersuchten Förderprogramme enthalten keine expliziten Angaben zu (pauschalierten) THG-Einsparpotenzialen. Aber auch wenn beispielsweise die auf Einwohnerbasis ermittelten Förderbudgets für einzelne Kommunen vergleichsweise gering ausfallen, und nur wenige Maßnahmen überhaupt für eine Umsetzung in Frage kommen, können solche Positivlisten durchaus frustrierende Wirkungen für die Klimaschutzbemühungen vor Ort entfalten. In der Folge könnte einem bestehenden Vorurteil Vorschub geleistet werden, wonach Themen wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Klimaanpassung ohnehin im Wesentlichen eine Sache der größeren und finanzstärkeren Kommunen seien (Liedloff et al., 2025). Die wahrgenommene Sinnhaftigkeit von Positivlisten hängt damit immer auch von der Höhe der zur Verfügung stehenden Budgets ab.

Um den Mehrwert solcher Positivlisten zusätzlich deutlich zu erhöhen, empfiehlt es sich, die gelisteten Maßnahmen mit einer beihilferechtlichen Vorprüfung zu versehen und dadurch – im Sinne einer weiteren Vereinfachung des Verfahrens für die Kommunen – nur „nicht-wirtschaftliche“ Maßnahmen aufzunehmen, die nach Art. 107 Abs. 1 AEUV beihilferechtlich unschädlich sind. Denn grundsätzlich gilt: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Eine staatliche bzw. öffentliche Beihilfe liegt danach vor, wenn staatliche Mittel eingesetzt werden, ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird, dieser selektiv ist, ein Unternehmen begünstigt wird und der Wettbewerb bzw. Handel in der EU beeinträchtigt werden kann. Da Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in Kommunen nicht nur im eng umfassten, nicht-wirtschaftlichen Bereich der Kernverwaltung vorgenommen werden, die verschiedenen Bundes- und Landesförderprogramme in unterschiedlichem Maße vielmehr eine Weiterleitung an öffentliche Unternehmen und Beteiligungen sowie zivilgesellschaftliche Akteure zulassen, sind beihilferechtliche Prüfungen meist unumgänglich. Dies gilt beispielsweise für den Betrieb von Schwimmbädern und Parkhäusern, die Energieversorgung durch Stadtwerke, die Vermietung von Liegenschaften und Gebäuden, die Erbringung von ÖPNV-Leistungen, die Beteiligung an Stadtwerken oder den Betrieb einer Ladeinfrastruktur. Auch bei den Finanzierungsoptionen der Wärmewende der nächsten Jahre spielt das Beihilferecht eine zentrale Rolle. Sollen in diesen Bereichen Klimaschutzmaßnahmen finanziell gefördert werden, ist eine beihilferechtliche Prüfung erforderlich, da durch entsprechende Beteiligungen der Kommunen hier möglicherweise Wettbewerbsvorteile gewährt werden könnten. Um die Hilfs- und Unterstützungsfunktion von Positivlisten förderfähiger Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen möglichst zielgerichtet bereitzustellen, und gleichzeitig die Bandbreite an förderfähigen Maßnahmen damit nicht zu stark einzuschränken, lassen sich in entsprechenden Listen Abgrenzungen vornehmen: In einer „Longlist“ können sämtliche Maßnahmen aufgenommen und die Beihilferechtsrelevanz gesondert gekennzeichnet werden. Eine „Shortlist“ ergibt sich dann durch all die Maßnahmen, die eindeutig nicht dem Beihilferecht unterfallen.

Hier besteht ein Grundkonflikt, der durch das Instrument der Förderpauschale begründet wird. Denn durch Zuweisung einer nicht-maßnahmenbezogenen Pauschale an die Kommunen, die autonome darüber entscheiden dürfen, für welche Maßnahmen sie entsprechende Mittel einsetzen, greift die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) nur bedingt.<sup>15</sup> Unter Verweis auf diese Verordnung wird im Kontext von öffentlichen Förderprogrammen für gewöhnlich pauschal bestimmt, welche Maßnahmen förderfähig sind, wie hoch der Fördersatz maximal sein darf, welche Fördernehmer bzw. Unternehmen begünstigt werden dürfen, welche Kosten als beihilfefähig gelten, wie

---

<sup>15</sup> Vgl. hierzu: Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, zuletzt geändert durch die VERORDNUNG (EU) 2023/1315 DER KOMMISSION vom 23. Juni 2023, Amtsblatt der Europäischen Union L 167/1 vom 30.6.2023.

Anreizeffekte nachzuweisen und welche Transparenzpflichten zu berücksichtigen sind. Feste Förderbudgets ohne Kofinanzierungspflicht bei gleichzeitiger Wahlfreiheit von Maßnahmen durch die Fördernehmer erfordern – aufgrund der pauschalierten Zuweisung – unterschiedlichste Eigenanteile der Kommunen oder der von ihnen begünstigten öffentlichen Unternehmen, wenn Maßnahmen kostenaufwändiger sind als die bereitgestellten Budgets. Da so de facto keine festen Förderhöchstsätze bestimmt werden können, wird in den meisten Fällen eine beihilferechtliche Einzelfallprüfung erforderlich. Die Verantwortung für die Einhaltung des Beihilferechts bei konkreten Maßnahmen und insbesondere bei der Weitergabe von Mitteln liegt dann bei der Kommune. Auch das Land prüft bei Förderzuweisungen an Kommunen die beihilferechtliche Zulässigkeit auf Programmebene sowie die Plausibilität im Einzelfall. Insbesondere für kleinere und mittlere Kommunen erweisen sich diese Anforderungen jedoch oft als Hürde. Deswegen sollte eine Überwälzung der entsprechenden Prüfpflichten auf die dezentrale Ebene der Letztempfänger soweit wie möglich vermieden werden oder zumindest geeignete Unterstützungs- und Beratungsangebote frühzeitig aufgesetzt werden. Entsprechende Handbücher oder FAQ-Listen – wie sie beispielsweise in Rheinland-Pfalz zum KIPKI oder in Thüringen zum Thüringer Kommunales Investitionsprogrammgesetz bereitgestellt wurden – können hier eine erste Hilfestellung bieten – selbst, wenn umfangreiche Textsammlungen den administrativen Prüfaufwand nur bedingt reduzieren dürften. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit hier perspektivisch KI-gestützte Anwendungen – beispielsweise in einheitlichen Landesförderportalen – möglicherweise Abhilfe schaffen könnten.

Positivlisten, die von den Ländern zur Durchführung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in Kommunen als Orientierungshilfe bereitgestellt werden, sind ebenfalls verschiedentlich Gegenstand von Kritik. Hier wird vor allem der Verdacht geäußert, dass die betreffenden Länder ihre Kommunen nicht nur in finanzieller, sondern auch in fachlicher Hinsicht am „Goldenen Zügel“ führten. Mit dieser Metapher wird auf eine Fremdbestimmung und Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie abgestellt. Diese Kritik scheint dann nicht ganz unberechtigt, wenn das Zustandekommen entsprechender Listen nicht transparent nachvollziehbar ist, da beispielsweise auf eine Einbeziehung der kommunalen Verbandsvertretungen verzichtet wurde. Allerdings ist die Mehrzahl dieser Listen so breit angelegt und auch nicht abschließend formuliert, dass die Wahlfreiheit der Kommunen gewahrt bleibt und selbst Eigenmaßnahmen der Kommunen, die nicht gelistet sind, meist förderfähig sind. Zudem belässt die Vielzahl der gelisteten Maßnahmen den Kommunen hinreichende Auswahlmöglichkeiten. Gleichwohl sollten Länder (und Bund) die Erstellung solcher Positivlisten noch stärker für ein breitere Bewusstseinsbildung nutzen und die Auswahl der vorgeschlagenen Maßnahmen mit expliziten Verweisen auf ihre jeweiligen Wirkungsgrade bzw. die möglichen THG-Reduktionspotenziale versehen. Auf diese Weise ließe sich – im Sinne einer integrierten Berichtslegung – womöglich gleichzeitig ein Beitrag zum Monitoring der für Land und Kommunen strategisch zu definierenden Reduktionsziele leisten.

Negativlisten – wie beispielsweise im Kontext kommunaler Anlage- und Divestmentaktivitäten gebräuchlich (Gloger et al., 2020; Raffer, 2023; Schütt & Gloger, 2020) – dürften mit Blick auf eine Incentivierung und Aktivierung kommunaler Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen nur bedingt zielführend sein – auch wenn sie die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume von Städten, Landkreisen und Gemeinden womöglich noch stärker wahren würden. Allerdings ist nach wie vor festzustellen, dass der Grad der Klimaschutz- und Klimaanpassungsaktivitäten sehr stark mit der Einwohnergrößenklasse von Kommunen korreliert (Overath & Rösler, 2025). Deshalb bestehen insbesondere in Bundesländern mit einer Vielzahl an kleineren und mittleren Kommunen deutlich höhere Aktivierungspotenziale als in größeren Kommunen, die inzwischen – neben Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien – oft auch über das entsprechende Personal zur Maßnahmenumsetzung verfügen.

## 6. Einheitliche und ämterübergreifende Digitallösungen zur Umsetzung von Förderverfahren

Förderprogramme von Bund und Ländern erfordern in der Regel eine fach- und ebenenübergreifende Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten. Dies gilt auch, wenn Zuweisungen im Wege von Förderbudgets bzw. -pauschalen ausgereicht werden. Neben der in jedem Fall erforderlichen Abstimmung zwischen dem zuständigen Fach- und Finanzministerium, sind in die Abwicklung des gesamten Förderverfahrens – je nach gesetzlicher Ausgestaltung – meist nachgeordnete Landesbehörden, Bezirke, Landkreise sowie Beratungseinheiten involviert. So wird die Förderung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen beispielsweise oft durch die landeseigenen Energie- und Klimaschutzagenturen begleitet, die – wie im Fall des KIPKI in Rheinland-Pfalz – zum Teil standardmäßig in die fachliche Prüfung von Antragsunterlagen einbezogen werden (#Interview 1).

Im Sinne eines bürokratiearmen und effizienten Förderverfahrens empfiehlt sich deshalb die Institutionalisierung landeseinheitlicher Förderportale, die sowohl für die kommunalen Antragsteller als auch sämtliche Verwaltungseinheiten, die landesseitig mit der Bewilligung, Mittelausreichung und Verwendungsprüfung von Anträgen befasst sind, gleichermaßen zugänglich sind (so etwa auch: Förderkommission I, 2019, S. 109–135). Dies wird umso wichtiger, je mehr Verwaltungsstellen in das gesamte Verfahren involviert sind. Verwaltungsübergreifende Transaktionskosten sollten durch medienbruchfreie Schnittstellen soweit wie möglich minimiert werden. Auf diese Weise ließe sich auch die Verwendungsnachweisprüfung für alle beteiligten Verwaltungseinheiten deutlich vereinfachen. Von zentraler Bedeutung sind dabei einheitliche Standards und Eingabemasken zur Erstellung vereinfachter Sachberichte und Rechnungsnachweise.

Grundsätzlich sollte bei der Konzeptionierung von Förderprogrammen darauf geachtet werden, die administrative Abwicklung entsprechender Förderverfahren möglichst landesweit zu zentralisieren. In Sachsen hat eine entsprechende Reformkommission bereits 2019 vorgeschlagen, eine generelle Bündelung von Förderprogrammen bei nur noch maximal drei bewilligenden Behörden bzw. der Sächsischen Aufbaubank vorzunehmen (Blazek, 2024, S. 126–127; Förderkommission I, 2019, S. 151–159). Wenig zielführend erscheint – zumindest auf Landesebene – eine Programmorganisation, in der mehrere Förderlinien mit unterschiedlichen Förderverfahren und Zuständigkeiten in einem Programm zusammengefasst werden, da auf diese Weise die Transaktionskosten zwischen den involvierten Institutionen steigen. Auch eine weitreichende Übertragung der Förderadministration an die Landkreise scheint nur bedingt sinnvoll – insbesondere angesichts der meist vergleichsweise überschaubaren Fördergesamtvolumina und des Zeitdrucks. Denn wenn jeder Regierungsbezirk bzw. jeder Landkreis seine eigenen Auswahlverfahren und -kriterien entwickeln muss, steigen naturgemäß ebenfalls die Abstimmungs- und Transaktionskosten. Auch im Sinne einer Gleichbehandlung der Kommunen scheinen landeseinheitliche Budgetbemessungs- und Auswahlkriterien unter wirkungsorientierten Gesichtspunkten zielführender. So überträgt beispielsweise das Sächsische Gesetz über das „Kommunale Energie- und Klimabudget (KomEKG)“ das Förderverfahren für die Ausreichung der Klimabudgets an die Landkreise. Diese müssen für die Weiterleitung der Mittel an ihre Kreisangehörigen Gemeinden jeweils eigene Kriterien entwickeln. In Verbindung mit dem Umstand, dass eine Weiterleitung nicht verpflichtend ist, kann es hier zu einer sehr ungleichen Mittelausreichung und -verwendung kommen.

## 7. Vereinfachtes Antrags-, Berichts- und Nachweisverfahren unter Verwendung eines einheitlichen THG-Bilanzierungsstandards

Zu den zentralen Hürden, die Kommunen mit Blick auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln aus Programmen von Bund, Ländern und der EU immer wieder benennen, zählen die aufwändigen Verwendungsnachweispflichten sowie entsprechende Prüfungen durch mehrere Instanzen (Deutscher Städtetag & PD – Berater der öffentlichen Hand, 2021; Raffer et al., 2025b; Scheller et al., 2021). Die Umstellung von Förderprogrammen auf Förderbudgets und -pauschalen sollte deshalb immer auch für eine kritische Prüfung entsprechender Nachweispflichten und – womöglich – für eine

Entschlackung der entsprechenden Bestimmungen genutzt werden. Der Freistaat Sachsen hat hierzu infolge von zwei eigens vom Staatsministerium für Finanzen eingesetzten Kommissionen umfangreiche Rechtsänderungen vorgenommen. Dazu zählt u. a. auch die Vereinfachung der Verwendungsnachweisführung. So sind bereits seit 2018 Verwendungsnachweise der Kommunen grundsätzlich im vereinfachten Verfahren, d. h. ohne Beibringung der entsprechenden Belege, vorzunehmen. Stattdessen ist nur noch ein einfacher Sachbericht und ein zahlenmäßiger Rechnungsnachweis vorzulegen (Blazek, 2024). Die Vereinfachung von Antrags-, Berichts- und Nachweisverfahren begegnet immer auch den spezifischen Erwartungen und Anforderungen der Rechnungshöfe der Länder. Diese reklamieren naturgemäß und ihrem Auftrag folgend Prüfrechte für die sachgerechte und effiziente Verwendung von Landesmitteln. Deswegen empfiehlt es sich die Rechnungshöfe frühzeitig in die Entwicklung von Förderprogrammen mit einzubeziehen.

Im Sinne einer integrierten CO<sub>2</sub>-Bilanzierung wäre darüber hinaus wünschenswert, dass Länder und Kommunen einen einheitlichen THG-Bilanzierungsstandards nutzen. Aus Kommunalbefragungen ist bekannt, dass die Kommunen mit Blick auf die technischen Standards und die Häufigkeit ihrer Bilanzierungen sehr unterschiedlich aufgestellt sind (Hagelstange et al., 2021; Overath & Rösler, 2025). Umso bemerkenswerter ist es, dass die Länder Niedersachsen, Brandenburg und Rheinland-Pfalz in den vergangenen Monaten ein gemeinsames Vergabeverfahren durchgeführt haben, um allen interessierten Kommunen in ihren Ländern seit diesem Jahr Lizenzen für eine einheitliche Treibhausgas-Bilanzierung nach dem Territorialprinzip (BISKO) kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

## 8. Exkurs: Pauschalisierte Förderung in Rahmen einer möglichen Gemeinschaftsaufgabe „Kommunaler Klimaschutz“

Der Ansatz einer pauschalisierten Förderung könnte auch im Kontext einer möglichen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz und Klimaanpassung“ Berücksichtigung finden. Einen entsprechenden Ansatz hat der Deutsche Städtetag erstmals 2023 mit seinem Konzept „Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten“ vorgelegt (Deutscher Städtetag [DST], 2023). Kernelemente dieses Ansatzes sind eine Pauschalierung, eine strikte Wirkungsorientierung und langfristige Verstetigung sowie eine Flexibilisierung der kommunalen Klimaschutzförderung durch Bund und Länder. Zu diesem Zweck schlägt der Städtetag vor, dass jede Kommune in der Bundesrepublik ein festes Budget an Fördermitteln für mindestens 10 Jahre erhält, dass von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden soll. Aus diesem Budget kann die Kommune dann eigene Projekte finanzieren. Dabei wird die „Fördersumme für ein Projekt weder in Abhängigkeit von den Projektkosten festgelegt, noch wird ein fester Förderbetrag pro Maßnahme festgelegt“. Stattdessen „wird für jedes Projekt die voraussichtliche Klimawirksamkeit quantifiziert (z. B. Höhe eingesparter CO<sub>2</sub>-Emission), die Fördersumme für ein Projekt ist das Produkt von Klimawirksamkeit und einem vom Bund festgelegten Förderbetrag je Einheit“ (DST, 2023, 4). Die Definition der Standards zur Quantifizierung der Klimawirksamkeit sollen auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfolgen. Eine verbindliche Festlegung auf entsprechende Standards könnte – in Weiterentwicklung des Ansatzes des Städtetages – in einem Koordinierungsausschuss einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz erfolgen und – z. B. im Zuge neuerer technischer Entwicklungen – periodische Anpassungen erfahren. Dort könnte dann auch über einen „Katalog mit Berechnungsmethoden für Standardmaßnahmen“ verhandelt werden, der als eine Art Positivliste dienen könnte (DST, 2023, 5). Für den Nachweis der Klimawirksamkeit der durch die Kommunen zur Förderung beantragten Maßnahmen sollte – so die Vorstellung des Städtetages – durch zertifizierte Institutionen, wie Klimaschutz-Agenturen oder spezialisierte Planungsbüros, erfolgen, um so aufwändige Prüfungen durch Bund und Land als Fördermittelgeber zu vermeiden.

Die Aufteilung der Bundesmittel auf die Länder sollte – anders als vom Deutschen Städtetag vorgeschlagen – nach Finanzkraft und/oder Klima-Betroffenheit erfolgen. Die Höhe der einzelnen Kommunalbudgets müssen dann die Länder festlegen. Dazu wären entsprechende Verteilungsschlüssel zu entwickeln – ebenfalls unter Berücksichtigung von Indikatoren wie der Einwohnerzahl, der

Finanzkraft und klimaschutzrelevanter Rahmenbedingungen der Kommunen. Über deren verbindliche Festlegung könnte dann in einem Koordinierungsausschuss einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz entschieden werden. Auf Basis des ihnen so zur Verfügung gestellten Budgets müssten die Kommunen Maßnahmen entwickeln, zu denen bei Stellung des Förderantrags bei den Ländern ein Nachweis zur Abschätzung der Klimawirksamkeit beizubringen wäre. Wie auch bei anderen Förderprogrammen würde die Erstattung der Kosten nach Vollzug der gesamten Maßnahme bzw. einzelner Teilmaßnahmen erfolgen. Die Überlegung im Modell des Städtetages, eine Kombinationsmöglichkeit bzw. eine wechselseitige Komplementärförderung verschiedener Förderprogramme zuzulassen (DST, 2023, 6), ist sowohl aus politökonomischer Perspektive als auch aus Sicht des Bundes problematisch – selbst wenn eine Doppelförderung explizit ausgeschlossen wird. Denn dabei besteht immer die Gefahr, dass die Förderziele der einzelnen Programme verwässert werden. Ähnlich problematisch ist auch die Überlegung, den Städten 10 Prozent ihres kommunalen Förderbudgets als sog. „Innovationsbudget“ zu zugestehen – also für die Realisierung von Maßnahmen und Technologien, die beispielsweise noch in der Entwicklung sind oder noch über keine hinreichende Marktreife verfügen. Ein solches Innovationsbudget wäre mit der Grundlogik der Gemeinschaftsaufgaben nicht vereinbar, da kein Nachweis über die Klimawirksamkeit vorliegt.

Zwei weitere Aspekte des Modellansatzes des Städtetages versprechen einen deutlichen Mehrwert gegenüber herkömmlichen Förderprogrammen: zum einen wird ein regionales Pooling der Fördermittel aus den Kommunalbudgets benachbarter Städte und Gemeinden vorgeschlagen, um so zumindest ein Stück weit externe Effekte von Klimaschutzmaßnahmen einzuhegen und vor allem Synergien zu erzeugen. Zum anderen sollen auch maßnahmenbezogene Personalkosten sowie Projekte zur Konzeptentwicklung aus den Kommunalbudgets finanzierbar werden (DST, 2023, 12) – ein Umstand, der mit der investiven Finanzierungslogik der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben nicht vereinbar wäre und entsprechend angepasst werden müssten. Hier knüpft der Vorschlag nicht nur an die Logik der bisherigen Förderung von Klimaschutzmanagerinnen und Klimaschutzmanagern im Rahmen der Kommunalrichtlinie der NKI an. Auch der Städtetag diskutiert die Möglichkeit „einer stufenweisen Einführung“, bei der „ergänzend zu Mitteln des Energie- und Klimafonds bzw. des Klima- und Transformationsfonds auch bestehende Förderprogramme schrittweise in die neue Fördersystematik“ überführt werden könnten (DST, 2023, 7). Damit wird sowohl in fachlicher als auch in finanzieller Hinsicht einer gemeinschaftlichen Koordination durch Bund, Länder und Kommunen der Vorzug vor einer Förderung gegeben. Dieser Ansatz einer ebenenübergreifenden Koordinierung von Klimaschutz (und Klimaanpassung) scheint dem globalen Charakter der zu bewältigenden Herausforderungen deutlich angemessener und wahrt zugleich die Autonomie der Kommunen. Zudem würde diese Systemumstellung auf wirkungsorientierte Kommunalbudgets in der Klimaschutzfinanzierung einer zentralen Kritik des Bundesrechnungshofes begegnen. Dieser hat festgestellt: „Gegenwärtig setzt der Bund Haushaltsmittel in Milliardenhöhe ein, um Förderprogramme für den Klimaschutz zu finanzieren. Für die meisten der derzeit über 100 Förderprogramme ist unklar, ob und ggf. in welchem Umfang sie zur Minderung von THG-Emissionen beitragen (sollen). Dadurch fließen Haushaltsmittel in für den Klimaschutz wirkungslose und ineffiziente Programme“ (Bundesrechnungshof, 2022; aber auch: Bundesrechnungshof, 2023).

## VII. Fazit und Ausblick

Klimaschutz und Klimaanpassung zählen auf allen staatlichen Ebenen zu den anspruchsvollsten politischen und administrativen Querschnittsaufgaben, die aufgrund ihrer ökologischen, technischen, sozialen und wirtschaftlich-haushalterischen Implikationen Zielkonflikte begründen und darum eine beständige Abwägung unterschiedlicher Interessen durch Verwaltung und Politik erfordern. Da Klimaschutz und Klimaanpassung nach wie vor zum Kanon der freiwilligen Aufgaben der Kommunen zählen – auch wenn gerade im öffentlichen Bau- und Beschaffungswesen inzwischen oft schon ökologische und soziale Standards Berücksichtigung finden – steht die Finanzierung auch

dieser Aufgabenbereiche oft auf tönernen Füßen. Denn freiwillige Aufgaben müssen die Kommunen in Zeiten angespannter Haushalte oft zurückfahren. Die THG-Reduktionspotenziale, über die die Kommunen als Träger der öffentlichen Infrastrukturnetze und Eigner großer Liegenschaftsbestände verfügen, werden deshalb oft nicht strategisch und planvoll genutzt. Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen werden in einem Großteil der Kommunen – wie auch die Investitionspolitik insgesamt – nach wie vor eher erratisch umgesetzt und orientieren sich meist an den dringlichsten Bedarfen. Eine Ursache dafür stellt die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene insgesamt dar (Döring & Wohltmann, 2025; Freier et al., 2025; Schwarz, 2025). Vor diesem Hintergrund erklärt sich die hervorgehobene Rolle, die die vielen Förderprogramme von Bund, Ländern und EU für die Finanzierung entsprechender Maßnahmen spielen: viele kleinere, mittlere und finanzschwache Kommunen könnten ohne diese Zuweisungen wohl nur einen Bruchteil an klimarelevanten Investitionsmaßnahmen umsetzen.

Die Vielzahl der Förderprogramme ist jedoch Segen und Fluch zugleich – ein Umstand, der in der politischen Diskussion inzwischen weitgehend geteilt wird (Deutscher Städtetag, 2023a; Deutscher Städtetag & PD – Berater der öffentlichen Hand, 2021; Hesse, 2024; Raffer, 2022). Gleichwohl sind die Bemühungen zur Reduktion und Bündelung von Förderprogrammen oder – noch weitreichender – zur Überführung in die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder bisher weitgehend ins Leere gelaufen (Hesse et al., 2024)– auch wenn sich verschiedene Länder inzwischen in diese Richtung aufgemacht haben. Mit der Institutionalisierung des neuen Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ sowie der Aufstockung des „Klima- und Transformationsfonds“ unter politisch widrigen Umständen dürfte eine Ausweitung der gesamtdeutschen Förderlandschaft bzw. die Aufstockung bestehender Förderprogramme wahrscheinlich sein. Denn alleine der politisch aufgebaute Zeit- und Erwartungsdruck angesichts aufwachsender Investitionsrückstände wird viele Länder zwingen, auf bereits etablierte Transferwege zu setzen. Allerdings scheint auch ein Teil der Länder auf kommunalindividuelle bzw. regionalisierte Förderbudgets zu setzen (wie beispielsweise Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen) (Hesse et al., 2025). Verschiedene Länder sind allerdings noch in entsprechenden Gesetzgebungsverfahren bzw. setzen erst in den kommenden Monaten ihre Förderverfahren durch eine Bestimmung der landesinternen Zuständigkeiten auf.

Auch in den kommenden Jahren dürfte deshalb ein hinreichender Nachsteuerungsbedarf bei entsprechenden Förderprogrammen bestehen bleiben. Die Erfahrungen aus der Nutzung von pauschalierten Förderbudgets sollten dabei systematisch und vergleichend zusammengetragen und ausgewertet werden. Das vorliegende Policy-Paper hat dazu beispielhaft einen ersten Weg aufgezeigt – vertiefende Analyse sind jedoch erforderlich. Dabei ist anhand der Untersuchung der hier ausgewählten Fallstudien deutlich geworden, dass die Konzipierung von Programmen zur Gewährung von Förderpauschalen insbesondere im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung vor der Herausforderung steht, drei kaum gleichzeitig in Einklang zu bringende Anforderungen eines „magischen Dreiecks“ zu adressieren. Dabei handelt es sich um die Wirkungsorientierung, die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und die Effizienz bzw. Bürokratiearmut. Vor allem die Kriterien „Wirkungsorientierung“ und „administrative Effizienz und Einfachheit“ sind nur schwer miteinander zu vereinbaren. Denn sollen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen spürbare Wirkungen im Sinne auch der völkerrechtlich verbindlichen THG-Reduktionsziele entfalten, reichen reine Input-Betrachtungen – also entsprechende Abschätzung im Planungsprozess – nicht aus. Vielmehr braucht es in der längeren Frist ein Output- und mehr noch ein Impact-/Outcome-Monitoring – beispielsweise unter Verwendung geeigneter Indikatoren und/oder einheitlicher CO<sub>2</sub>-Bilanzierungsstandards. Damit steigt jedoch automatisch der administrative Aufwand für die Förderbudgetempfänger. Dennoch lassen sich einige Empfehlungen ableiten, die zumindest eine Verbesserung der bestehenden Förderregime versprechen. Dazu zählen:

Reformansatz	Ziel	Umsetzungsebene
<b>Vereinfachungen des Finanzierungsansatzes</b>		
Bündelung von Förderprogrammen	Überprüfung der bestehenden Förderprogramme hinsichtlich einer möglichen Zusammenführbarkeit in wenigen Programmen auf Pauschalen-Basis	Bund und Länder
Förderpauschale für strategisches Klimaschutzmanagement	Personalkosten der Kommunen werden pauschal im Wege einer neu definierten Pflichtaufgabe durch das Land übernommen	Länder
Förderkreditpauschalen für Investitionen in Klimaschutz	Kommunen erhalten eine Förderkreditpauschale, z. B. verteilt auf Einwohnerbasis. Das Land übernimmt den Schuldendienst	Förderbanken und Länder
Förderpauschale für Klimaschutzinvestitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>im Rahmen eines Förderprogramms: Verteilung z. B. auf Einwohnerbasis, pauschaliert, mit Antragsverfahren und Verwendungsnachweis</li> <li>im Rahmen eines Förderprogramms: automatisierte Verteilung, ohne Antrag, mit vereinfachtem Verwendungsnachweis, wirkungsorientiert</li> <li>im Rahmen des KFAs: pauschaliert auf Einwohnerbasis, automatisiert, ohne Antragsverfahren und Verwendungsnachweis</li> </ul>	Länder, aber auch für den Bund denkbar Länder Länder
<b>Vereinfachungen des administrativen Verfahrens</b>		
Eigenanteil/Kofinanzierungspflicht	Verzicht auf einen Eigenanteil bzw. eine Kofinanzierungspflicht für finanzschwache Kommunen	Bund und Länder
Positivlisten (ggf. unterteilt in Long- und Shortlist)	Bereitstellung von Listen mit möglichen Klimaschutz- und/oder Klimaanpassungsmaßnahmen mit <ul style="list-style-type: none"> <li>überschlägigen Angaben zur THG-Einsparpotenzialen sowie</li> <li>Hinweisen zur beihilferechtlichen Relevanz der Maßnahmen</li> </ul>	Bund und Länder
Beratung und Förderadministration aus einer Hand	Bündelung der kommunalen Förderberatung und -administration im Sinne des Once-Only-Prinzips bei den Energie- und/oder Klimaschutzagenturen der Länder	Bund und Länder
Anpassungen in § 23 und 44 BHO und LHO zur pauschalierten Förderung	Öffnung der Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie der ausführenden Verwaltungsvorschriften, wie etwa der „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen“ (ANBest-P) sowie der „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Gebietskörperschaften (ANBest-Gk), um Pauschalförderungen stärker zu ermöglichen	Bund und Länder
Bereitstellung digitaler Landesförderportalen	Durch Bereitstellung digitaler Landesförderportale wird die Abwicklung des gesamten Förderwesens von der Beratung über die Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung medienbruchfrei abgewickelt. Wechselseitige Datenabfragen sowohl zwischen den verschiedenen involvierten Landesbehörden als auch den Kommunen sind zu vermeiden. Bereitstellung eines KI-gestützten Tools für Kommunen zu einer beihilferechtlichen Vorprüfung von Investitionsvorhaben.	Länder

### Förderpauschalen zur Finanzierung eines strategischen Klimaschutzmanagements

Förderpauschalen zur Finanzierung von Klimaschutzmanagerinnen und -managern sind in ihrer Administrierbarkeit bürokratiearm und im Falle eines „konnexitären Kostenausgleichs“ maximal effizient. Sie ermöglichen eine stabile personelle Verankerung von Klimaschutzkompetenzen in den Kommunalverwaltungen. Dafür sind sie mit Blick auf ihren Wirkungsgrad vergleichsweise unbestimmt und nur schwer projektierbar. Denn welche Maßnahmen die geförderten Kommunen hier im Lauf der Zeit

konzeptionell planen und umsetzen, lässt sich nicht vorhersagen. Die Verbindung mit konkreten Pflichten, wie im Niedersächsischen Klimaschutzgesetz bieten hier eine solide Möglichkeit zur Steuerung. Auch in Kombination mit dem Ansatz investiver Förderkreditpauschalen könnte die Förderung eines strategischen Klimaschutzmanagements beträchtliche Hebelwirkungen entfalten.

#### Pauschalisierte Förderkreditkontingente für Kommunen

Die Ausreichung von pauschalisierten Förderkrediten durch Landesförderbanken nach dem Thüringer Modell stellt eine sehr attraktive, effiziente und bürokratiearme Form der pauschalisierten Kommunalförderung dar. Sowohl Landes- als auch Kommunalhaushalte werden bei dieser Förderart geschont. Gleichzeitig ist der administrative Aufwand – insbesondere für das Land und seine nachgeordneten Behörden – minimal. Werden dann noch die kommunalaufsichtsrechtlichen Bestimmungen so angepasst, dass auch finanzschwache Kommunen ohne genehmigten Haushalt die für sie ermittelte Förderkreditpauschale ohne Genehmigung beantragen und abrufen dürfen, profitieren auch die Städte, Landkreise und Gemeinden, die meist am dringendsten auf finanzielle Förderung angewiesen sind.

#### Bündelung und Pauschalierung von Förderprogrammen

Förderpauschalen zur Finanzierung konkreter Klimaschutzmaßnahmen bieten ebenfalls Vorteile hinsichtlich der administrativen Abwicklung: Insbesondere, wenn die Gewährung von Förderpauschalen über Sonderlastenausgleiche – beispielsweise im Rahmen der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme – erfolgt, scheint unter dem Gesichtspunkt der administrativen und haushalterischen Abwicklung grundsätzlich einfach und praktikabel, da sie eine automatisierte Mittelzuweisung ohne Antragstellung und Verwendungsnachweisprüfung ermöglichen.. Förderpauschalen sind – insbesondere für die Mittelausreichenden Instanzen – vor allem dann einfach und effizient zu administrieren, wenn sie für standardisierte Aufgaben pauschal und zweckgebunden nach Wahl durch die Kommunen vergeben werden und gleichzeitig keine beihilferechtlichen Prüfungen erforderlich machen.

#### Berücksichtigung der besonderen Herausforderung finanzschwacher Kommunen

Die Investitionshürden für finanzschwache Kommunen sollten maximal gesenkt werden. Hier sollte insbesondere auf die Kofinanzierungspflicht verzichtet werden, da selbst die Erbringung eines Eigenanteils in Höhe von 10 Prozent für diese Kommunen kaum darstellbar ist. Förderpauschalen haben den Vorteil, dass sie – je nach Verteilungsmaßstab – grundsätzlich alle Kommunen in gleicher Weise adressieren. Pauschalisierte Zuweisungen sollten – so weit wie möglich – als Eigenmittel zur Kofinanzierung bzw. Kombinierbarkeit mit anderen Förderprogrammen verwendet werden können. Nicht nur im Fall von Förderkreditpauschalen sollten die kommunalaufsichtsrechtlichen Bestimmungen dahingehend modifiziert werden, dass auch finanzschwache Kommunen entsprechende Investitionen tätigen dürfen.

#### Bereitstellung von Positivlisten mit Hinweisen zu THG-Einsparpotenzialen und beihilferechtlichen Empfehlungen für Kommunen

Zur Steigerung der Wirkungsorientierung von pauschal geförderten Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen können Positivlisten mit durch das Land vorermittelten Durchschnittswerten zum Reduktionspotenzial einzelner Maßnahmen eine wichtige Behelfskrücke bilden. Denn sie können dabei helfen, den administrativen Aufwand der Kommunen zu reduzieren und gleichzeitig ein Minimum an integrierter Wirkungsmessung durch das Land ermöglichen. Flankierend könnten die Länder – wie beispielsweise in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg erfolgt – eine gebündelte Beschaffung von Nutzungslizenzen für ein Treibhausgasbilanzierungstool vornehmen. Damit könnten die Kommunen ein periodisches Monitoring vornehmen, das nicht nur Einzelmaßnahmen, sondern die Kommunen als Ganzes erfasst.

Der zentrale Vorteil von Förderpauschalen – die vereinfachte Administrierbarkeit und Entschlackung des gesamten Förderverfahrens – wird immer dann geschmälert, wenn diese zum einen für eine Vielzahl an unterschiedlichen Maßnahmen verwandt werden dürfen und zum anderen eine beihilferechtliche Relevanz entfalten. Denn solche Prüfnottwendigkeiten schrecken vor allem kleinere

und mittlere Kommunen ab, da sie aufgrund oft fehlender Kapazitäten die Sorge vor Haftungsrisiken und Rückzahlungsforderungen haben. Deshalb empfiehlt es sich, Positivlisten so zu entwickeln, dass in einer „Longlist“ alle möglichen Maßnahmen aufgenommen werden, während in einer „Shortlist“ nur die Maßnahmen Berücksichtigung finden, die beihilferechtlich nicht relevant sind. Beispiele für beihilferechtlich nicht relevante Klimamaßnahmen wären die energetische Sanierung von Liegenschaften, die Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED, die Errichtung von kommunalen PV-Anlagen zur Deckung des Eigenbedarfs, die Umstellung des kommunalen Fuhrparks, die Bereitstellung von öffentlichen Radwegen, Hochwasserschutzanlagen sowie öffentlichen Grünflächen mit Klimaanpassungsfunktion etc.

#### Beratungsangebote für Kommunen

Um Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen möglichst zielgerichtet und wirkungsorientiert zu fördern, sollten die Länder flankierend zu sämtlichen Förderprogrammen zu diesem Themenfeld standardisierte Beratungsangebote für ihre Kommunen verpflichtend bereitstellen. Hier bieten sich aufgrund ihrer Kompetenz die Energie- und/oder Klimaschutzagenturen der Länder an. Eine konsequente Weiterentwicklung dieser Überlegung bestünde darin, die Agenturen gleich – im Sinne eines „One-Stop-Shop“-Prinzips – als zentrale Institutionen mit der gesamten Förderadministration zu betrauen – von der Beratung über die Beantragung, Abwicklung und Verwendungsnachweisprüfung.

#### Entschlackung der Landeshaushaltsordnungen und des Zuwendungs- und Vergaberechts

Die Umstellung von Förderprogrammen auf eine pauschalierte Förderung von Kommunen und nicht-öffentlichen Akteuren kann ihre Wirkungen nur dann entfalten, wenn die Förderbestimmungen der Länder und des Bundes grundsätzlich entschlackt und vereinfacht werden. Dies gilt vor allem für die entsprechenden Bestimmungen der Haushaltsordnungen von Bund und Ländern sowie des Zuwendungs- und Vergaberechts. Dazu zählen insbesondere § 23 und 44 Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie die ausführenden Verwaltungsvorschriften, wie etwa die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen“ (ANBest-P) sowie die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Gebietskörperschaften (ANBest-Gk). Auch die verschiedenen Prüfanforderungen an Ausschreibungs-, Planungs- und Verwendungsnachweisunterlagen sollten massiv abgeschichtet werden. Denn die Idee einer pauschalierten Maßnahmenförderung wird vor allem dann ein Stückweit konterkariert, wenn die Mittelverwendung weiterhin – wie in klassischen Förderprogrammen – von mehreren Prüfinstanzen von Kommune, Land, Bund und – im worst case – auch noch von der EU geprüft werden kann. Hier sollte eine amtliche Versicherung der korrekten Mittelverwendung durch die Kommune in Kombination mit einer Prüfung einer höheren Verwaltungsinstanz hinreichend sein und auch von allen anderen Ebenen entsprechend akzeptiert werden. Um aufwändige Mehrfachprüfungen zu vermeiden, ließe sich zudem darüber nachdenken, ob Sanktionen bei einer etwaigen Fehlverwendung verschärft werden. Auch Anzeigepflichten bei Maßnahmenänderungen, Zweckbindungsfristen und Auszahlung der Förderpauschalen sollten im Sinne der Kommunen vereinfacht werden.

#### Digitalisierung des gesamten Förderwesens durch Bereitstellung von Landesförderportalen mit medienbruchfreien Schnittstellen sowie einheitlichen Standards

Eine zentrale Baustelle des Fördermittelmanagements in den Ländern bleibt – jenseits von klassischen Zuweisungen versus Pauschalen – die Volldigitalisierung des gesamten Prozesses, mit Zugriffsrechten aller im Verfahren beteiligten Akteure und Institutionen. Dies gilt vor allem für die Einreichung der für die Antragstellung und Verwendungsnachweisprüfung erforderlichen Unterlagen. Auf diese Weise sollte für alle Beteiligten – einschließlich der für Beratungs- und Prüfaufgaben vorgesehenen Energie- und Klimaagenturen oder anderer nachgeordneter Behörden – der Stand der Antragsbearbeitung und haushalterischen Umsetzung nachvollziehbar gemacht werden. Für Sach- und Projektberichte als Teil der Verwendungsnachweises sollten klare und einheitliche Standards durch das Land definiert werden – ggf. unter Vorab-Einbeziehung der Rechnungshöfe. Ähnliches gilt für Anforderungen, die an eine mögliche Wirkungsabschätzung von Maßnahmen, definiert werden. Auch hier braucht es einen landesweit einheitlichen Standard, der möglichst einfach handelbar ist.

## VIII.Anhang: Liste der geführten Hintergrundgespräche

Interview	Bundesland
#Interview 1	Vertreter des Landes Rheinland-Pfalz
#Interview 2	Vertreter*in des Landes Niedersachsen
#Interview 3	Vertreter des Freistaates Thüringen
#Interview 4	Vertreter eines Landkreises des Freistaates Sachsen

## IX. Literaturverzeichnis

- Albuscheit, M., Biniosek, F., Grimm, V., Rahim, S., Schneider, T., Strempler, D. & Wirth, J. (2025). Im Dickicht der Wasserstoffförderung: wie komplexe Instrumente den Markthochlauf prägen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 26(3), 344–367. <https://doi.org/10.1515/pwp-2025-0017>
- Alm, J. (1983). The Optimal Structure of Intergovernmental Grants. *Public Finance Quarterly*, 11(4), 387–417. <https://doi.org/10.1177/109114218301100401>
- Altenburg, C., Reiß, P., Scheller, H., Heinbach, K., Rupp, J. & Hirschl, B. (2020). *Klimaschutz in finanzschwachen Kommunen: Mehrwert für Haushalt und Umwelt*. Eine Handreichung für Kommunen. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/578178>
- Baker, M., Payne, A. & Smart, M. (1999). An empirical study of matching grants: the 'cap on CAP'. *Journal of Public Economics*, 72(2), 269–288. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00092-9](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00092-9)
- Baskaran, T. (2016). Intergovernmental Transfers, Local Fiscal Policy, and the Flypaper Effect: Evidence from a German State. *FinanzArchiv*, 72(1), 1–40. <https://doi.org/10.1628/001522116X14462054864882>
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J. & Merk, O. (2006). *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. (OECD Working Papers on Fiscal Federalism). OECD. <https://doi.org/10.1787/5k97b11z2hxw-en>
- Blazek, P. Vereinfachung und Verbesserung der Förderverfahren im Freistaat Sachsen – eine Zwischenbilanz aus kommunaler Sicht. In *Sachsenlandkurier* (3/2024). (Erstveröffentlichung 2024)
- Bradford, D. F. & Oates, E. W. (1971). Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants. *American Economic Review*, 61(2), 440–448.
- Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J. & Scheller, H. (2023). *Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen* (Fokus Volkswirtschaft / KfW Nr. 427). KfW Bankengruppe. <https://repository.difu.de/handle/difu/38>
- Brümmerhoff, D. (2007). *Finanzwissenschaft* (9., vollst. überarb. und erw. Aufl.). *Oldenbourgs Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Oldenbourg.
- Bundesrechnungshof. (2022). *Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland*. [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- Bundesrechnungshof. (2023). *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages - Ausgaben für den Klimaschutz müssen sich stärker an der Fördereffizienz ausrichten*. [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/foedereffizienz-klimaschutz-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/foedereffizienz-klimaschutz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. (2025). *Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern* [Pressemitteilung]. <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht/250805-pm-anlage-prognose-2025.pdf?cid=1cvy>
- CDU/CSU & SPD. (2025). *Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*.
- Deutscher Landkreistag. (o. J.). *Vergleichende Übersichtsdarstellung zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen der deutschen Flächenländer*. Deutscher Landkreistag (DLT). [https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2025/602ff\\_Abb\\_3\\_bis\\_15.pdf](https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2025/602ff_Abb_3_bis_15.pdf)
- Deutscher Städtetag. (2023). *Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten: Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze-2023.pdf>
- Deutscher Städtetag. (2023a). *Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten: Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze-2023.pdf>
- Deutscher Städtetag. (2023b). *Kommunalen Klimaschutz klug fördern: Ein Finanzierungsvorschlag des Deutschen Städtetages*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kurzbrochure-kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-2023.pdf>
- Deutscher Städtetag & PD – Berater der öffentlichen Hand. (2021). *Analyse der kommunalen Förderlandschaft* (PD-Perspektiven). Deutscher Städtetag; PD – Berater der öffentlichen Hand. <https://www.pd-g.de/pd-perspektiven-reihe/foerdermittelanalyse>

- Diemert, D. (2022). Kommunaler Klimaschutz als Pflichtaufgabe? – eine Erwiderung. In M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller & M. Woisin (Hrsg.), *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft: Bd. 254. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022* (S. 377–388). Berliner Wissenschaftsverl.
- Döring, T. & Thöne, M. (2025). *Klimaschutz als kommunale Aufgabe - Ökonomische Rechtfertigung, föderale Zuständigkeitsverteilung und Festlegung des Objektbereichs*. <https://doi.org/10.46850/sofia.9783947850112>
- Döring, T. & Wohltmann, M. (2025). Massive Krise der Kommunalfinanzen. *Wirtschaftsdienst*, 105(8), 583–590. <https://doi.org/10.2478/wd-2025-0149>
- Dresler, M., Buddeberg, E., Endesfelder, U., Haaker, J., Hof, C., Kretschmer, R., Pflüger, D. & Schmidt, F. (2022). Why many funding schemes harm rather than support research. *Nature human behaviour*, 6(5), 607–608. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01286-3>
- DST. (2024). *Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe: Diskussionspapier des Deutschen Städtetages*. Deutscher Städtetag (DST). <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publicationen/Positionspapiere/2024/diskussionspapier-klimaschutz-klimaanpassung-pflichtaufgabe-2024.pdf>
- Duscha, M. & Mischkowski, N. (2025). *Kommunale Finanzierung verbessern: Budgets und Förder-Bündelung im Fokus: Workshop-Dokumentation im Rahmen des Projekts „turnaround money II – Kommunale Finanzen neu denken“*. Fair-Finance-Institut; ICLEI European Secretariat. [https://www.fair-finance-institute.de/wp-content/uploads/2025/03/FaFin\\_ICLEI\\_Dokumentation\\_WS\\_Kommunale-Budgets\\_Leipzig\\_2025-02-12\\_final\\_AnI.pdf](https://www.fair-finance-institute.de/wp-content/uploads/2025/03/FaFin_ICLEI_Dokumentation_WS_Kommunale-Budgets_Leipzig_2025-02-12_final_AnI.pdf)
- Förderkommission I. (2019). *Abschlussbericht der "Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen"*. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/33320>
- Freier, R., Geißler, R., Raffer, C. & Scheller, H. (2025). *Kommunaler Finanzreport 2025*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2025>  
<https://doi.org/10.11586/2025059>
- Gamkhar, S. & Shah, A. (2007). The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. In R. Boadway & A. Schah (Hrsg.), *Intergovernmental Fiscal Transfers* (S. 225–258): The World Bank.
- Gloger, A. M., van Kaldenkerken, P., McClellan, A., Schütt, S [S.], Schwarz, J. & Sterzel, T. (2020). *Nachhaltige kommunale Finanzen: : Handlungsempfehlungen zum Divestment und zur langfristigen nachhaltigen Ausrichtung kommunaler Finanzen und Kapitalanlagen*. adelphi.
- Göpfert, C. (2014). *Der Beitrag von Klimaschutzkonzepten zum kommunalen Klimaschutz: Eine empirische Analyse zusätzlicher Effekte von im Rahmen der Kommunalrichtlinie geförderten Klimaschutzkonzepten auf die lokalen Klimaschutzaktivitäten*. (Wuppertaler Studienarbeiten zur nachhaltigen Entwicklung; Nr. 6). Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-52693%0A>
- Hagelstange, J., Rösler, C. & Runge, K. (2021). *Klimaschutz, erneuerbare Energien und Klimaanpassung in Kommunen: Maßnahmen, Erfolge, Hemmnisse und Entwicklungen - Ergebnisse der Umfrage 2020* (Difu Papers Februar 2021). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/580019>
- Hesse, M. (2024). Fluch und Segen staatlicher Fördermittel. In M. W. Müller (Hrsg.), *Mittelbare Verhaltenssteuerung – Konzept, Wirkungen, Kritik: Perspektiven der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften* (1st ed. 2024, S. 27–51). Springer Berlin Heidelberg; Imprint Springer.
- Hesse, M., Horvarth, A., Auer, M. & Schmitt-Egner, D. (2025). *Präsentation zum Sondervermögen/LuKIFG: Webcast KPMG vom 9.12.2025*.
- Hesse, M., Kratzmann, A., Sydow, J. & Tyufekchieva, K. (2024). *Überführung von Landesförderprogrammen in den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen: Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung* (KOMKIS Analyse Nr. 22). Universität Leipzig. <https://doi.org/10.36730/2020.4.komkisa.22>
- Kenkmann, T., Braungardt, S., Loschke, C., Eisenmann, L. & Muckenfuß, L. (2023). *Evaluation 2020/2021 der "Kommunalrichtlinie" (KRL) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI)*. [https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/A1\\_Kommunalrichtlinie\\_Eval\\_2021.pdf](https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/mediathek/dokumente/A1_Kommunalrichtlinie_Eval_2021.pdf)
- Kenkmann, T., Köhler, B., Hesse, T. & Loschke, C. (2022). *Wirkungsanalyse für das Klimaschutzmanagement in Kommunen – Fördermittelnutzung* (Climate Change 34/2022). Umweltbundesamt (UBA). [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc\\_34-2022\\_wirkungsanalyse\\_fuer\\_das\\_klimaschutzmanagement\\_in\\_kommunen\\_-\\_foerdermittelnutzung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_34-2022_wirkungsanalyse_fuer_das_klimaschutzmanagement_in_kommunen_-_foerdermittelnutzung.pdf)
- Klima-Bündnis. (September 2022). *Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern.: Positionspapier des Klima-Bündnis für die deutsche Bundes- und Landespolitik*. Klima-Bündnis. [https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/5\\_Newsroom/2022\\_News/Positionspapier\\_Langfassung\\_final.pdf](https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/5_Newsroom/2022_News/Positionspapier_Langfassung_final.pdf)
- Klima-Bündnis. (2024). *Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe: Eckpunkte für die bundesweite Verankerung von Klimaschutz auf kommunaler Ebene*. Klima-Bündnis. [https://www.klimabuendnis.org/wp-content/uploads/2025/07/Klima-Buednis\\_Diskussionspapier\\_Klimaschutz\\_als\\_Pflichtaufgabe\\_102024.pdf](https://www.klimabuendnis.org/wp-content/uploads/2025/07/Klima-Buednis_Diskussionspapier_Klimaschutz_als_Pflichtaufgabe_102024.pdf)

- Kropp, S. (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung* (1. Aufl.). *Lehrbuch: Bd. 7*. VS Verl. für Sozialwiss. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-92211-9>
- Kühl, C. & Scheller, H. (2024). *Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz: Machbarkeitsstudie*. im Auftrag der Klima-Allianz e. V. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://difu.de/publikationen/2024/gemeinschaftsaufgabe-kommunaler-klimaschutz>
- Lago, M. E., Lago-Peñas, S. & Martínez-Vázquez, J. (2024). On the effects of intergovernmental grants: a survey. *International Tax and Public Finance*, 31(3), 856–908. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09816-7>
- Liedloff, V., Peters, O. & Henke, J. (2025). *Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement: Digitale Inventur des Status Quo in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunales-nachhaltigkeitsmanagement-digitale-inventur-des-status-quo-in-deutschland> <https://doi.org/10.11586/2025103>
- Mertins, T. (2017). Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe? *Der Landkreis*, 87, 330–331.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz. (2023). *Beihilferechtskonforme Umsetzung des KIPKI-Gesetzes: Handreichung für die Umsetzung auf kommunaler Ebene*. erstellt im Auftrag des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz (MKUEM). [https://kipki.rlp.de/fileadmin/kipki/PDF\\_Dateien/KIPKI-Handbuch\\_final.pdf](https://kipki.rlp.de/fileadmin/kipki/PDF_Dateien/KIPKI-Handbuch_final.pdf)
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz. (2020). *Handreichung zum Europäischen Beihilferecht*. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (MWVLW). [https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/08/Abteilung\\_3/EU-Beihilferecht/Handreichung\\_EU-Beihilferecht\\_RLP\\_Entwurf.PDF](https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/08/Abteilung_3/EU-Beihilferecht/Handreichung_EU-Beihilferecht_RLP_Entwurf.PDF)
- Heintzen, M. (Hrsg.). *Art. 107. Rn. 26 und 28. Grundgesetz Kommentar: Bd. 2*. Beck Verlag.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Oulasvirta, L. (1997). Real and perceived effects of changing the grant system from specific to general grants. *Public Choice*, 91(3-4), 397–416. <https://doi.org/10.1023/A:1004987824891>
- Overath, M. & Rösler, C. (2025). *Das Klima schützen, die Energiewende gestalten, dem Klimawandel begegnen* (Nr. 6). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/handle/difu/353> <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2025-6>
- PD & DST. (2021). *Analyse der kommunalen Förderlandschaft [Analysis of the German Local Government Grant Landscape]* (PD Perspektiven). PD Berater für die öfftl. Hand; Deutscher Städtetag.
- Person, C. & Geißler, R. (2020). Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(1-2020), 191–216. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.04>
- Popitz, J. (1927). *Gegenwartsaufgaben der Finanz- und Steuerpolitik: [Vortrag] / Johannes Popitz*. Quelle & Meyer.
- Popitz, J. (1932). *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden: Gutachten, erstattet der Studien-ges. f. d. Finanzausgleich / Johannes Popitz*. Liebmann.
- Raffer, C. (2022). *Benchmarkstudie Förderprogrammlandschaften/-strategien im Ländervergleich: Im Auftrag der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen* (Sonderveröffentlichung). Deutsches Institut für Urbanistik. <https://difu.de/publikationen/2022/benchmarkstudie-foerderprogrammlandschaften-strategien-im-laendervergleich>
- Raffer, C. (2023). *Kommunale Investitionen in Klimaschutz und -anpassung: finanzielle Dimensionen und Rolle der Kämme-reien: Sondergutachten im Rahmen des KfW-Kommunalpanels* (Difu Impulse 4/2023). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). [https://doi.org/10.34744/difu-impulse\\_2023-4](https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-4)
- Raffer, C. & Scheller, H. (2023). *KfW-Kommunalpanel 2023* (KfW-Research). KfW Bankengruppe. <https://reposit-ory.difu.de/handle/difu/42>
- Raffer, C. & Scheller, H. (2024). *KfW-Kommunalpanel 2024: Kämmererbefragung im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*. <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>
- Raffer, C., Scheller, H., Zahn, F. von, Borghorst, M. & Brilon, S. (2025a). *KfW-Kommunalpanel 2025*.
- Raffer, C., Scheller, H., Zahn, F. von, Borghorst, M. & Brilon, S. (2025b). *KfW-Kommunalpanel 2025* (KfW-Research). KfW Bankengruppe.
- Raffer, C., Scheller, H., Zahn, F. von, Borghorst, M. & Brilon, S. (2025c). *KfW-Kommunalpanel 2025*. <https://reposit-ory.difu.de/items/cb2c7d95-503b-4470-8def-93d631a578b4>

- Regionalverband Ruhr. (2023, 4. Dezember). *Auftakt zur digitalen Klimaschutzplanung im Ruhrgebiet: RVR stellt Kommunen neue Web-Anwendung ClimateOS vor* [Pressemitteilung]. <https://www.rvr.ruhr/aktuelles-archiv/aktuelles-archiv-detail-seite/news/rvr-stellt-kommunen-neue-web-anwendung-climateos-vor/>
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen. (o. J.). *Förderverfahren und Förderpolitik: Staatsregierung leitet Neuausrichtung der sächsischen Förderpolitik ein*. <https://www.smf.sachsen.de/forderverfahren-4527.html>
- Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft. (2024). *Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ): zur Verwaltungsvorschrift über das Zuweisungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel nach dem Gesetz über das Kommunale Energie- und Klimabudget (VwV Zuweisungen KomEKG), Stand 11.06.2024*. Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (SMUL). [https://www.klima.sachsen.de/download/20240611\\_FAQ\\_aktuell.pdf](https://www.klima.sachsen.de/download/20240611_FAQ_aktuell.pdf)
- Sato, M. (2007). The Political Economy of Interregional Grants. In R. Boadway & A. Schah (Hrsg.), *Intergovernmental Fiscal Transfers* (S. 174–201): The World Bank.
- Scharpf, F. W., Reissert, B. & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Scriptor Verlag. [https://pure.mpg.de/pubman/faces/viewitemoverviewpage.jsp?itemId=item\\_3173468](https://pure.mpg.de/pubman/faces/viewitemoverviewpage.jsp?itemId=item_3173468)
- Scheller, H. (2005). *Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Politikwissenschaftliche Analyse der Bund-Länder-Verhandlungen 1995 bis 2001*. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2004. *Forum öffentliche Finanzen: Bd. 10*. Analytica.
- Scheller, H. & Raffer, C. (2022). Zur Diskussion gestellt: Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe?! Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe. *Der Gemeindehaushalt*, 123(5), 97–103.
- Scheller, H., Rietzler, K., Raffer, C. & Kühl, C. (2021). *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur: Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben*. *WISO Diskurs: 2021*, 12. Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/17978.pdf>
- Schröder, L. & Smoke, P. J. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice and Policy Issues. In P. J. Smoke & Y. h. Gim (Hrsg.), *Intergovernmental fiscal transfers in Asia: Current practice and challenges for the future* (S. 20–59). Asian Development Bank.
- Schütt, S [Saskia] & Gloger, A.-M. (2020). Wie Kommunen zukunftsfähig investieren können. *Ökologisches Wirtschaften - Fachzeitschrift*(4), 10–11. <https://doi.org/10.14512/OEW350410>
- Schwarz, K.-A. (2025). *Kollabierende Kommunen*. <https://doi.org/10.17176/20251106-142000-0>
- Smart, M. (2007). The Incentive Effect of Grants. In R. Boadway & A. Schah (Hrsg.), *Intergovernmental Fiscal Transfers* (S. 202–224): The World Bank.
- Smart, M. & Bird, R. (2010). Earmarked grants and accountability in government. In J. Kim, J. Lotz & N. J. Mau (Hrsg.), *General Grants versus Earmarked Grants - Theory and Practice: The Copenhagen Workshop 2009* (S. 40–73). The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Interior and Health.
- Thüringer Finanzministerium. (2026). *Frequently Asked Questions: Thüringer Kommunalen Investitionsprogrammgesetzes für die Jahre 2026 bis 2029 über 1.000.000.000 Euro*. Thüringer Finanzministerium. [https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/medien\\_ffm/Haushalt/faq\\_investitionsprogrammgesetz\\_191225\\_bf.pdf](https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/medien_ffm/Haushalt/faq_investitionsprogrammgesetz_191225_bf.pdf)
- Verheyen, R. & Hölzen, K. (2022). *Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements*. Germanwatch e.V.; Klima-Allianz Deutschland e.V.
- Vigeault, M. (2007). Intergovernmental Transfers and the Soft Budget Constraint. In R. Boadway & A. Schah (Hrsg.), *Intergovernmental Fiscal Transfers* (S. 133–169): The World Bank.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2011). *Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe* (WD 3 – 3000 – 118/11). Deutscher Bundestag.

## X. Autoren

### DR. CHRISTIAN RAFFER

arbeitet seit Juli 2020 als wissenschaftlicher Projektleiter am Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen. Dort verantwortet er unter anderem das KfW-Kommunalpanel. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Kommunalfinanzen und kommunale Haushaltsführung, Regionalökonomie sowie Empirie. Am Difu beschäftigt er sich außerdem mit Fragen kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung.

Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hertie School in Berlin. Eine weitere berufliche Station absolvierte er als Junior Consultant bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit in Pretoria, Südafrika. Christian Raffer hat Volkswirtschaftslehre studiert und an der Freien Universität Berlin im Bereich Public Economics/Finanzwissenschaften promoviert.

E-Mail: [raffer@difu.de](mailto:raffer@difu.de)

### DR. HENRIK SCHELLER

ist seit 2015 Leiter des Teams „Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatorik“ am Deutschen Institut für Urbanistik. In dieser Funktion verantwortet er eine Vielzahl interdisziplinärer Projekte zur kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft – meist in Verbindung mit Fragen der öffentlichen Investitionstätigkeit und Infrastrukturplanung. Henrik Scheller ist Mitherausgeber des „Jahrbuchs für öffentliche Finanzen“, einem transdisziplinären Publikations- und Workshopprojekt an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Verwaltung.

E-Mail: [scheller@difu.de](mailto:scheller@difu.de)