

Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten

**Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur
Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen**

Inhaltsverzeichnis

Anlass zur Modellentwicklung.....	3
Dynamik und Innovationsoffenheit	3
Schlankes Verfahren	3
Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen – Modellbeschreibung.....	4
Eckpunkte	4
Quantifizierung der Klimawirksamkeit.....	5
Schlankes und sicheres Prüfverfahren	5
Kombinationsmöglichkeiten ohne Doppelförderung.....	6
Innovation ermöglichen	6
Regionales Pooling	7
Berichtspflichten für Transparenz und Steuerung	7
Stufenweise Einführung	7
Förderfähigkeit von Personal und Konzeptentwicklung	8
Förderung für kommunale Klimaschutzmaßnahmen – Detaillierte Anmerkungen und Erläuterungen.....	8
Feste, regionalisierte und überjährige Budgets	8
Standardisierte Quantifizierung der Klimawirksamkeit	9
Gesonderte Budgets für quantifizierbare Standardmaßnahmen sowie innovative Maßnahmen.....	9
Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Förderprogrammen.....	10
Regionales Pooling	10
Berichtspflichten	11
Organisatorische Umsetzung	12
Förderung von Personalkosten und Konzeptentwicklung	12

Anlass zur Modellentwicklung

Die internationalen und nationalen Ziele im Klimaschutz sind extrem ehrgeizig. Immense Investitionen und Maßnahmen stehen an und dulden keinen Aufschub. Klassische Förderprogramme mit engen technischen Verwendungsvorgaben und aufwändigen sowie langwierigen Verfahren werden nicht den nötigen Erfolg ermöglichen. Die Kommunen müssen bei der Förderung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen viel mehr Flexibilität und in größtem Umfang Wahlmöglichkeiten haben. Zugleich muss die Wirksamkeit der Förderung auf die Klimaziele im Mittelpunkt stehen.

Dynamik und Innovationsoffenheit

Klimaschutz ist viel zu komplex, um im Rahmen kleinteiliger Förderprojekte detaillierte inhaltliche Vorgaben mit Blick auf die einzelnen Förderbereiche zu machen. Zudem würde gerade die Anwendung von statischen Vorgaben, die zwangsläufig auf dem aktuellen technischen Stand beruhen, jegliche Innovation verhindern. Es bedarf gerade neuer, innovativer Lösungen. Sie dürfen nicht von einer Förderung ausgeschlossen werden. Die Dekarbonisierung wird sich ohne die schnelle Umsetzung von technischem Fortschritt nicht realisieren lassen. Neben der Effizienz ist auch die Innovationsoffenheit beim Klimaschutz von zentraler Bedeutung.

Schlankes Verfahren

Die Städte müssen zusehends mehr Projekte betreuen und schneller Wirkung erzielen als bislang – und das mit absehbar weniger Personal. Daher ist es akutes Gebot, das Fördermittdesign so zu ändern, dass das Verfahren sich den Erfordernissen und realen Verwaltungskapazitäten anpasst und nicht umgekehrt. Gerade mit Blick auf den kommunalen Klimaschutz bedeutet dies auch, dass gerade im Bereich von inhaltlich miteinander verbundenen Projekten (z. B. fahrradfreundlicher Ausbau bzw. Umgestaltung der Verkehrswege) die Beantragung und Abrechnung von Einzelmaßnahmen gebündelt möglich sein muss.

Die vorliegende Modellskizze ist dreigeteilt: Eine Darstellung der Modellpunkte ermöglicht den schnellen Überblick, eine detaillierte Modellbeschreibung ermöglicht eine Bewertung durch die Fachebenen der jeweiligen Ministerien, und ein Anhang mit Erläuterungen begründet die bei der Modellentwicklung getroffenen Entscheidungen.

Auf einen Blick: Vorschlag zur Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes

- Regional Fördern: Festes Budget für jede Kommune
- Verlässlich Fördern: Mehrjährige Planungssicherheit – Budget verfügbar über mehrere Jahre
- Wirkungsorientiert Fördern: Förderbetrag entsprechend der Klimawirksamkeit
- Schlank Fördern: Konzentration der Prüfung auf den Beitrag zur Klimawirksamkeit
- Transparent Fördern: Kommunale Berichtspflichten als Beitrag zu Transparenz, Steuerungsgrundlage sowie Ermittlung von Best-Practice-Beispielen
- Effizient Fördern: Mehr Projekte mit weniger Personal umsetzen
- Praktisch Fördern: Ein Förderantrag für viele Einzelprojekte

Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen – Modellbeschreibung

Eckpunkte

- (1) Die Unterstützung bei der Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen erfolgt wirkungsorientiert. Anders als bei klassischen Förderprogrammen 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 CO₂-Emission), die Fördersumme für ein Projekt ist das Produkt von Klimawirksamkeit und einem vom Bund festgelegten Förderbetrag je Einheit. Dies bedeutet, dass die Förderquote für ein einzelnes Projekt variabel ist.
- (2) Jede Kommune erhält ein festes Budget an Fördermitteln. Dieses Budget steht für einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren bereit, der Mittelabruf erfolgt nach Abschluss eines Projektes bzw. einzelner Projektschritte.
- (3) Die Finanzierung erfolgt von Bund und Ländern gemeinsam. Die Bundesmittel werden nach Einwohnerzahl auf die Länder aufgeteilt, die Länder legen die Höhe der einzelnen Kommunalbudgets fest. Hierbei können die Länder in Abstimmung mit dem Bund neben der Einwohnerzahl auch die kommunale Finanzlage, die unterschiedlichen Gegebenheiten zur Durchführung kosteneffizienter Klimaschutzmaßnahmen und weitere Faktoren berücksichtigen. Unter Berücksichtigung der Gebietsstrukturen können seitens des Landes auch Budgets einzelner Kommunen zusammengefasst werden, wenn andernfalls das einzelne Budgetvolumen zu gering ausfällt.

Quantifizierung der Klimawirksamkeit

- (4) Es werden Standards auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitet bzw. bestehende Standards festgeschrieben, mit denen die voraussichtliche Klimawirksamkeit der einzelnen Maßnahmen (z. B. Höhe eingesparter CO₂-Emission) quantifiziert wird. Hierbei stimmen sich Bund, Länder und Gemeinden ab. In einer Übergangsphase können von den antragstellenden Kommunen auch in der Wissenschaft bestehende, aber noch nicht fixierte Standards verwendet werden. Es ist hervorzuheben, dass die Standards zur Messung der Klimawirksamkeit zwar die Höhe der Fördermittel eines einzelnen Projektes bestimmen, nicht aber die Höhe der Fördermittel, die einer Kommune insgesamt zur Verfügung stehen. Die Standards sind ein Steuerungsinstrument für die Auswahl vor Ort, aber kein Instrument der regionalen Ressourcenzuteilung. Deswegen ist Mut zur Einfachheit angezeigt.
- (5) Die Berechnung der Klimawirksamkeit von Maßnahmen wird durch entsprechend zertifizierte Institute, durch vom Fördermittelgeber benannte Institutionen oder vom Fördermittelnehmer selbst durchgeführt; sie werden aus dem Fördermittelbudget finanziert. Es wird dringend angeregt, dass vergleichbar mit Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Institutionen zur Durchführung von Klimawirksamkeitsabschätzungen zertifiziert werden. Diese Institutionen können dann von Kommunen mit der Abschätzung der Klimawirksamkeit beauftragt werden; dies ermöglicht den Fördermittelgebern, auf eigene Detailprüfungen zu verzichten (s. Punkt 7, Prüfverfahren).
- (6) Es ist zu prüfen, ob ein Katalog mit Berechnungsmethoden für Standardmaßnahmen erstellt werden kann (vergleichbar mit einer Positivliste).
- (7) Maximal 5 Prozent des Fördermittelbudgets darf für die Evaluation der Klimawirksamkeit von verschiedenen Maßnahmen verwendet werden. Die Evaluationskosten dürfen auch dann aus dem Fördermittelbudget finanziert werden, wenn sich eine Kommune letztlich gegen ein Projekt entscheidet, z. B. aufgrund einer niedrigen Klimawirksamkeit.

Schlankes und sicheres Prüfverfahren

- (8) Es besteht ein schlankes Prüfverfahren, das Planungssicherheit für die Kommunen schafft, eine zweckorientierte Mittelverausgabung sicherstellt und in weiten Bereichen auf externe Prüfungen zur Klimawirksamkeit zurückgreift: Fördermittel fließen erst dann, wenn seitens der Kommunen eine Projektbeschreibung vorgelegt wird, die eine Abschätzung der Klimawirksamkeit des Projektes beinhaltet. Die Kommune entscheidet selbst, wann sie die Berechnung der Klimawirksamkeit vorlegt. Die Fördermittelstelle prüft, ob die Abschätzung der Klimawirksamkeit den festgelegten Standards entspricht bzw. von einer Institution erstellt wurde, die nachgewiesenermaßen die festgelegten Standards umsetzt. Im Regelfall findet eine Auszahlung der Fördermittel erst dann statt, wenn das Projekt abgeschlossen wurde. Finanzschwache Kommunen können Abschlagszahlungen beantragen, auch hierfür ist die Vorlage und Prüfung von Projektbeschreibung und Klimawirksamkeitsabschätzung notwendig. In denjenigen Fällen, in denen

eine Kommune die Klimawirksamkeitsabschätzung eigenständig durchführt und somit eine inhaltliche Prüfung durch den Fördermittelgeber notwendig wird, kann die Kommune auf eigenen Wunsch die Klimawirksamkeitsabschätzung auch vorfristig zur zeitnahen Prüfung durch den Fördermittelgeber vorlegen, umso mehr Planungssicherheit zu erlangen. Der Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung kann entfallen, weil die Höhe der eingesetzten Fördermittel nicht von den Projektkosten abhängig ist. Eine vorherige Genehmigung der Projekte ist nicht erforderlich.

Kombinationsmöglichkeiten ohne Doppelförderung

- (9) Aus dem Fördermittelbudget können von einer Kommune sämtliche Maßnahmen (ko-)finanziert werden, die klimawirksam sind. Um Mitnahmeeffekte zu verhindern, kann der Bund die Förderfähigkeit von Projekten einschränken, bei denen der Klimaeffekt lediglich einen zwangsläufigen entstehenden, geringfügigen Nebeneffekt des Projektes darstellt. Um Klimaschutz in allen Bereichen kommunalen Handelns zu ermöglichen, können die Fördermittel für kommunalen Klimaschutz mit anderen Fördermitteln für Kommunen kombiniert werden. Eine Doppelförderung wird dadurch vermieden, dass die über das Klimaschutzbudget geförderten Projektbestandteile nicht bei den anderen Förderprogrammen berücksichtigt werden können.

Innovation ermöglichen

- (10) Bis zu 10 Prozent des Förderbudgets können auf Wunsch einer Kommune als Innovationsbudget verwendet werden. Mit Zustimmung des Fördermittelgebers können Mittel des Innovationsbudgets für Maßnahmen verwendet werden, die nach Auffassung der Kommune und des Fördermittelgebers potenziell klimawirksam sind und einen besonderen Innovationscharakter haben, für die aber noch keine etablierten und belastbaren Methoden zur genauen Wirksamkeitsmessung vorliegen. Weil (noch) kein standardisiertes Verfahren zur Quantifizierung der Klimawirksamkeit vorliegt ist in diesen Fällen keine unstrittige Bestimmung der Fördermittelhöhe anhand der Klimawirksamkeit möglich. Die Förderung erfolgt daher als Zuschussförderung, der Eigenanteil der Kommune beträgt mindestens 10 Prozent. Gelder für eine wissenschaftliche Evaluation dieser Maßnahmen sind gesondert bereit zu stellen.
- (11) Sobald Quantifizierungsstandards für ursprünglich neuartige Projekte vorliegen, kann auf Wunsch der Kommune die Förderung nach den nun vorliegenden Standards berechnet werden. Hierdurch wird das Innovationsbudget für (noch) nicht quantifizierbare und innovative Maßnahmen wieder frei. Dieses Verfahren ermöglicht die Förderung von innovativen Projekten, verhindert aber zugleich im Verbund mit der Zustimmungserfordernis durch den Fördermittelgeber eine Zweckentfremdung.

Regionales Pooling

- (12) Regionales Pooling der Fördermittel ist auf gemeinsamen Wunsch der beteiligten Kommunen möglich, z. B. im Rahmen von Stadt-Umland-Kooperationen. Zusätzlich können hierdurch auch bei einer kleinteiligen Gebietsstruktur notwendige Mindestgrößen erreicht werden.
- (13) Ergänzend zu den Regionalbudgets werden Mittel zur wissenschaftlichen Evaluierung, zur überregionalen Vernetzung der Akteure, Vergleichsringen, der systematischen Identifikation und Aufbereitung von Best-Practice-Beispielen u. ä. bereitgestellt.

Berichtspflichten für Transparenz und Steuerung

- (14) Seitens jeder Kommune wird nach gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen unter Einbindung der Wissenschaft festgelegten Maßstäben ein Klimabericht erstellt, der zwei Berichtskreise erfasst. Erstens berichten die Kommunen über ihre Klimaprojekte, für die sie Fördermittel in Anspruch genommen haben. Hierbei sind insbesondere Klimawirksamkeit und Projektkosten zu nennen. Auch Projekte, bei denen bislang lediglich eine Ermittlung der Klimawirksamkeit vorgenommen wurde, sind in diesen Bericht aufzunehmen. Zweitens berichten die Kommunen im Sinne eines klassischen Klimaberichts über die CO₂-Emissionen vor Ort, wobei sämtlich Sektoren erfasst werden, auf die die Kommunen direkt oder indirekt Einfluss nehmen können. Die Berichte sind von den Kommunen zu veröffentlichen sowie in elektronischer Form dem Fördermittelgeber zur weiteren Auswertung (auch durch die Wissenschaft) zur Verfügung zu stellen. Es ist dringend darauf zu achten, dass die Berichtspflichten nicht über den für die Steuerung und Transparenzsicherung notwendigen Umfang hinausgehen.
- (15) Die Berichtspflichten ersetzen zusammen mit den Quantifizierungen der Klimawirksamkeit die sonst üblichen Verwendungsnachweise.
- (16) Die Kommunen unterstützen auch die Erstellung eines zentralen Gebäuderegisters, das u. a. Informationen zum energetischen Zustand enthält. Das Gebäuderegister muss in Abstimmung zur vorgesehenen Einführung des Gebäuderessourcenpasses erstellt werden.

Stufenweise Einführung

- (17) Es ist denkbar, eine stufenweise Einführung vorzunehmen und ergänzend zu Mitteln des Energie- und Klimafonds bzw. des Klima- und Transformationsfonds auch bestehende Förderprogramme schrittweise in die neue Fördersystematik zu überführen.

Förderfähigkeit von Personal und Konzeptentwicklung

- (18) Bei der Umsetzung von Klimaschutzprojekten stellt sich mit Blick auf das in den Kommunalverwaltungen verfügbare Personal die gleiche Problemstellung wie in anderen Bereichen der Förderpolitik: Gerade im Planungsbereich sind die Kommunalverwaltungen ausgedünnt, ausreichend eigene Mittel zur Personalgewinnung stehen oftmals nicht zur Verfügung. Daher ist es für eine erfolgreiche Förderung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen notwendig, dass die für die Durchführung der Maßnahme notwendigen Personalkosten ebenfalls gefördert werden können. Eine Förderung des laufenden Betriebs ist hierbei ausgeschlossen.
- (19) In verschiedenen Förderprogrammen ist die Förderfähigkeit von Konzepten bereits ermöglicht worden. Entsprechendes muss auch für die Förderung von Klimaschutzkonzepten gelten.

Förderung für kommunale Klimaschutzmaßnahmen – Detaillierte Anmerkungen und Erläuterungen

Feste, regionalisierte und überjährige Budgets

Die festen Budgets für jede Kommune schaffen zusammen mit der regulierten Inanspruchnahmemöglichkeit der Fördermittel Planungssicherheit für Kommunen. Zugleich sorgen die festen Budgets und kostenunabhängigen Projektfördersummen dafür, dass eine Kommune ein originäres Interesse an einer sparsamen Mittelverausgabung hat: Mehr- oder Minderausgaben werden zu 100 Prozent im kommunalen Haushalt spürbar, weil die Förderung nicht an das Projektvolumen geknüpft ist, sondern an die Projektwirksamkeit.

Von höchster Bedeutung ist die langfristige Verfügbarkeit der Fördermittel: Nur durch die über Jahre hinaus garantierte Möglichkeit zum Mittelabruf besteht für die Kommunen die Möglichkeit, auch langfristige Projekte anzugehen. Zudem kann durch die langfristig gesicherte Fördermittelbereitstellung auch die notwendige Grundlage zum Kapazitätsausbau in Verwaltung und privaten Unternehmen gegeben werden.

Zugleich sorgen die regionalen Budgets dafür, dass die Berechnung der Klimawirksamkeit nur Auswirkungen auf die Fördersumme für ein Projekt hat, nicht aber auf die Höhe an Fördermitteln, die einer Kommune insgesamt zur Verfügung stehen. Daher sind die Unschärfen bei der Abschätzung der Klimawirksamkeit auch politisch vertretbar, denn sie bestimmen allein die Projektauswahl innerhalb einer Kommune.

Dieser Bruch zwischen einer weitgehend nach klimaschutzfremden Kriterien vorgenommenen regionalen Mittelaufteilung und einer nach Klimaschutzkriterien hergeleiteten Fördersumme für ein einzelnes Projekt ist die angemessene Positionierung innerhalb eines mehrdimensionalen Zielkonflikts. Ein großer und unmittelbarer Handlungsdruck, die Forderung nach effizienzorientierter Steuerung, die Notwendigkeit von Planungssicherheit, der

Wunsch nach politischem Konsens sowie der bislang geringe Kenntnisstand über die genauen Gegebenheiten vor Ort zwingen dazu, möglichst viele Entscheidungen in den kommunalen Bereich zu verlagern. Zugleich muss das Förderprogramm einen Rahmen erstellen, innerhalb dessen auf marktähnliche Art und Weise die Kommunen zu kosteneffizienter Klimapolitik angeregt werden.

Standardisierte Quantifizierung der Klimawirksamkeit

Dreh- und Angelpunkt des Vorschlages ist die Notwendigkeit, dass sich die Bund, Länder und Kommunen unter Einbindung der Wissenschaft gemeinsam auf die Erstellung eines Kataloges von Standards verständigen, anhand derer die Klimawirksamkeit von Maßnahmen ermittelt wird. Diese Standards stellen das zentrale Steuerungsinstrument des kommunalen Klimaschutzes dar. Die Erstellung eines derartigen Katalogs von Quantifizierungsstandards erscheint zunächst sehr ambitioniert. Allerdings muss man sich umgekehrt vor Augen halten, wie befremdlich es wäre, dauerhaft Klimaschutz betreiben zu wollen, ohne die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu kennen. Auch wenn deutlich darauf hinzuweisen ist, dass hier keine direkte Übertragbarkeit gegeben ist: Bereits jetzt ist festzustellen, dass auch aufgrund von EU-Regelungen zur Taxonomie die Entwicklung von Evaluationsstandards rasant fortschreitet. So liegen z. B. im Bereich sustainable finance erste Ansätze vor, um EU-Vorgaben (Taxonomie) leicht anwendbar aufzubereiten (siehe z. B. das taxo-tool des Verbands öffentlicher Banken¹). Beachtenswert scheinen auch die in Kooperation von Umweltbundesamt und IFEU (Institut für Energie- und Umweltforschung) entstehenden Modelle zu sein. Eine Verknüpfung mit bestehenden Indikatorensystemen muss selbstverständlich sein, z. B. den SDGs für Kommunen oder der Taxonomie.

Die festzulegenden Standards dienen letztlich der Steuerung der Projektauswahl durch eine einzelne Kommune. Die Höhe der insgesamt oder für eine einzelne Kommune bereitgestellten Fördermittel werden durch die Standards nicht beeinflusst. Bei der Erarbeitung der Standards ist auf ein nutzungsadäquates Verhältnis von sehr geringem Ermittlungsaufwand, möglichst kleinem Gestaltungsspielraum und vertretbarer Genauigkeit zu achten.

Technische Fragen der Standardentwicklung (Berücksichtigung grauer Energie, Zeitperspektive, Annahmen zu Rahmenbedingungen wie Entwicklung des Energiemix) sollen einheitlich geklärt werden und müssen hier nicht diskutiert werden.

Gesonderte Budgets für quantifizierbare Standardmaßnahmen sowie innovative Maßnahmen

Klimaschutz ist ein äußerst dynamischer Bereich. Ein Förderprogramm muss diesem Umstand durch entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen und der Gewährung von Innovationsoffenheit Rechnung tragen. Zugleich muss sichergestellt werden, dass die für den Klimaschutz bereitgestellten Bundesmittel möglichst zeitnah tatsächlich dem Klimaschutz zugutekommen. Das Konzept des Innovationsbudgets trägt beiden Aspekten Rechnung.

¹ https://www.voeb-service.de/fileadmin/Download/Produkte/Bankensoftware/Taxo_Tool/Taxo_Tool_Flyer_DE_final.pdf

Insbesondere die Möglichkeit, ursprünglich über das Innovationsbudget geförderte Maßnahmen bei Vorliegen von Standards zur Wirkungsquantifizierung nachträglich über das reguläre Budget zu fördern, ermöglicht einer Kommune ein rollierendes Verfahren. Zunächst wird der innovative Ansatz mit leicht abgesenkter Förderung (fixierte Eigenanteilserfordernisse) umgesetzt. Sobald die Evaluierung möglich ist, kann dann der reguläre Förderweg gewählt werden. Für den nächsten innovativen Ansatz stehen dann wiederum Fördermittel mit verringerten Anforderungen zur Verfügung.

Zugleich sichert dieses Vorgehen ab, dass nicht in unververtretbarem Maß unkonventionelle Verfahren gewählt werden oder aber Klimaschutz nur als Begründung für aus anderen Gründen gewünschte Projekte herangezogen wird. Derartige Maßnahmen blockieren das Innovationsbudget einer Kommune dauerhaft.

Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Förderprogrammen

Die Zeiten, in denen mit einer kommunalen Maßnahme lediglich ein einzelnes Ziel verfolgt werden soll, sind vorbei. Diesem Umstand muss auch eine finanzielle Förderung von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen Rechnung tragen: Der nachhaltige Neubau einer Schulmensa, die Sanierung eines Hallenbades, die Dachbegrünung mitsamt der Installation einer Photovoltaikanlage – bei all diesen Projekten ist offensichtlich, dass der Klimaschutz ein Ziel des Projektes darstellt, aber nicht das Einzige.

Dementsprechend ist es offensichtlich notwendig, dass bei diesen verschiedenen Projekten auch verschiedene Förderprogramme in Anspruch genommen werden können müssen. Ebenso offensichtlich ist aber auch, dass eine ungewollte Doppelförderung verhindert werden muss. Die wirkungsorientierte Förderung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen lässt sich leicht mit anderen Förderprogrammen kombinieren. Hierzu müssen seitens der Kommunen lediglich die Projektkosten gedanklich aufgeteilt werden: Diejenigen Kosten, die auch bei der günstigsten gesetzlich zulässigen Maßnahme angefallen wären (z. B. Sanierung des Hallenbades zu energetischen Minimalstandards) werden über die regulären fachspezifischen Förderprogramme gefördert; die über die Minimalstandards hinausgehenden Maßnahmen können über das Klimaschutzprogramm gefördert werden.

Regionales Pooling

Gerade im Bereich von Stadt-Umland-Kooperationen (z. B. Pendler und ÖPNV, Energie) liegt großes Potential für den Klimaschutz. Auch sind diverse Projekte denkbar, bei denen eine einzelne Gemeinde zu klein ist, um das Projekt allein durchzuführen. Ein unkompliziertes Pooling ist leicht umzusetzen und erschließt auch diese Bereiche für eine Förderung. Ein von mehreren Kommunen getragenes Projekt wird von Seite des Fördermittelgebers wie ein Projekt behandelt. Über die Aufteilung der Kosten sowie der Fördermittel entscheiden die beteiligten Kommunen autonom. Dies ermöglicht auch die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessenlagen und Belastungen der einzelnen Kommunen (z. B. bei einer Geothermieanlage im Umland, die auch zur Fernwärmeproduktion für Immobilien in der Kernstadt verwendet wird oder dem Ausbau des Straßenbahnnetzes über Kreisgrenzen

hinaus). Auch ermöglicht dies, bei einer kleinteiligen Gebietsstruktur notwendige Mindestgrößen zu erreichen.

Berichtspflichten

Bereits jetzt bilanzieren viele Kommunen ihre Treibhausgas-Emissionen². Dabei kommt zu meist ein auf dem sog. BSKO-Standard basierendes Konzept zur Anwendung, allerdings sind die hierauf basierenden Berichte dennoch nicht ohne weiteres aggregierbar oder direkt vergleichbar. Auch wenn eine Treibhausgasbilanzierung noch nicht flächendeckend erfolgt, liegen ausreichend Erfahrungen vor.

Die einheitlich definierten Berichtspflichten dienen mehreren Zwecken zugleich. Erstens wird durch die Berichtspflichten eine lokale Diskussion nicht nur ermöglicht, sondern auch angestoßen. Klimaschutz wird so auch auf die lokale Agenda gesetzt. Das einheitliche Format der Berichte erlaubt außerdem, dass jede Kommune ihre Maßnahmen mit den Maßnahmen anderer Kommunen vergleichen kann.

Für die Betrachtung durch Außenstehende – z. B. die Fördermittelgeber – liefern die Berichte zudem unerlässliche Steuerungsinformationen. Dank des einheitlichen Rasters kann z. B. schnell festgestellt werden, in welchen Bereichen welche Fördermaßnahmen wie wirksam sind. Es kann auch herausgearbeitet werden, inwiefern sich in unterschiedlichen Regionstypen welche Maßnahmen eignen – so ist zu vermuten, dass ÖPNV-Förderung oder Geothermie in Verbindung mit Fernwärme in dicht besiedelten Regionen höhere Wirkungsgrade aufzeigen als in ländlichen Regionen. Umgekehrt erscheint denkbar, dass flächenintensive Maßnahmen wiederum eher in Regionen mit niedrigen Bodenpreisen und bestehenden Flächenreserven zum Tragen kommen werden.

Auch sind die Berichte ein guter Mechanismus zur Identifikation von Best-Practice-Beispielen. Anders als bei Wettbewerben o. ä. ist zudem sichergestellt, dass dank des einheitlichen Formates die Best-Practice-Beispiele schnell aufgefunden werden können.

Sofern die Berichte eine gesonderte Darstellung der mit dem gesonderten Budget geförderten Projekte beinhaltet (dies wird empfohlen), können die Fördermittelgeber schnell feststellen, in welchen Bereichen bzw. für welche Projekte die Erarbeitung von Evaluierungsstandards mit besonderer Dringlichkeit erfolgen muss. Innovationen können hierdurch schnell im standardisierten Verfahren gefördert werden.

Nicht zuletzt generieren die Berichte die notwendige Datenbasis für die Klimapolitik der kommenden Jahrzehnte. Dank des standardisierten Formats sind sie für die Wissenschaft leicht aggregierbar und einer quantitativen Analyse zugänglich. Hierzu zählt auch das Gebäuderegister. Die Erstellung des Gebäuderegisters muss in Abstimmung zur vorgesehenen Einführung des Gebäuderessourcenpasses erstellt werden, weil ansonsten Doppelstrukturen und eine unnötige Belastung der Eigentümer und Verwaltung mit Administrationsaufwand entsteht. Der relativ geringe Mehraufwand, der durch ein Gebäuderegister mit Bezug zum

² Siehe Deutsches Institut für Urbanistik, Monitor Nachhaltige Kommune – Bericht 2020, S. 83 <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/579558>

Gebäuderessourcenpass entsteht, wird durch die deutliche Informationsgewinne mehr als überkompensiert.

Bei der Festschreibung der Berichtspflichten muss die Produktion von unnötigen Datenfriedhöfen verhindert werden. Seitens des Bundes ist bei jeder Anforderung an den Bericht zu begründen, inwiefern die geforderten Informationen für welchen Zweck notwendig sind.

Organisatorische Umsetzung

Die Umsetzung kann im Rahmen der bestehenden föderalen Ordnung geschehen. Wie in anderen Bereichen auch, stellt der Bund den Ländern die Mittel zur Verfügung. Die Länder wiederum zahlen die Mittel an die Kommunen aus, sobald diese die Fertigstellung eines Projektes anzeigen und die zertifizierte Ex-ante-Wirkungsabschätzung übermitteln.

Der Kontrollaufwand der Länder bezieht sich bei der Umsetzung aus dem Standardbudget im Wesentlichen darauf, ob die Wirkungsabschätzung sachgerecht ist (bzw. von einer zertifizierten Institution erstellt wurde) und ob das fertiggestellte Projekt den Angaben aus der zertifizierten Wirkungsabschätzung entspricht. Eine Prüfung der Projektkosten entfällt weitestgehend, da die Förderungshöhe von den Projektkosten unabhängig ist. Lediglich eine Überförderung muss ausgeschlossen werden – hierfür reichen Überschlagsrechnungen. Falls ein Projekt die Erwartungen über- oder untererfüllt, hat dies keine Auswirkungen auf die Fördersumme. Entsprechende Prüfungen sind daher nicht notwendig.

Für die Abrechnung der Förderung aus dem Innovationsbudget gelten ggf. abweichende Regelungen. Hier sind die aufgrund der Förderung in Abhängigkeit der Projektkosten die auch bei anderen Förderprogrammen notwendigen Prüfungen der Abrechnungen mit Blick auf die sparsame Mittelverwendung erforderlich. Die grundsätzliche Eignung eines solchen (Teil-) Projektes als Klimaschutzförderlich muss im Vorfeld seitens der Kommune plausibel dargestellt werden und vom Fördermittelgeber genehmigt werden.

Förderung von Personalkosten und Konzeptentwicklung

Die Problematik der Förderung von Personalkosten im Rahmen der Investitionsförderung (Planungsleistungen, Bauaufsicht etc.) ist zwar keine Besonderheit der Förderung von Klimaschutzmaßnahmen. Aufgrund ihrer großen Bedeutung wird sie dennoch auch im Rahmen des Modellvorschlags thematisiert. Nach Auffassung des Deutschen Städtetages sollten sämtliche Personalkosten, die nicht dem laufenden Betrieb einer Infrastruktur zuzurechnen sind, sondern ihrer Erstellung, förderfähig sein. Technisch ausgedrückt: Sämtliche Aufwendungen, die im doppelten Sinne aktivierbar (d. h. vermögenssteigernd) sind, sollten förderfähig sein. Die verfassungsrechtliche Trennungslinie zwischen Investitionsförderung einerseits und dem entsprechenden Verbot der Mischfinanzierung laufender Ausgaben würde eingehalten.

Die Entwicklung von Klimaschutzkonzepten ist die Voraussetzung von erfolgreichen kommunalen Klimaschutzmaßnahmen. Die Förderung von Klimaschutzkonzepten kann aus technischen Gründen allerdings nicht anhand der Klimaschutzwirkung erfolgen. Deswegen ist innerhalb der jeweiligen Budgets ein Maximalbetrag festzuschreiben, der zur Finanzierung von Klimaschutzkonzepten verwendet werden kann.

Herausgeber

Deutscher Städtetag, Berlin und Köln, 2. Auflage Mai 2023

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordnete Verena Göppert

Hauptreferent Stefan Anton, E-Mail: stefan.anton@staedtetag.de