

# Klimaschutz als kommunale Aufgabe - Ökonomische Rechtfertigung, föderale Zuständigkeitsverteilung und Festlegung des Objektbereichs

Thomas Döring und Michael Thöne

**Key Words:** Klimaschutz, Klimaanpassung, kommunale Aufgabe, Kommune, Subsidiaritätsgrundsatz, Zuständigkeitsverteilung, Finanzierungsverantwortung.

**Abstract:** Entgegen vordergründigen Überlegungen, dass Klimaschutz allein als eine nationale, wenn nicht vorrangig sogar supranationale staatliche Aufgabe anzusehen, erfordern Maßnahmen gegen den Klimawandel und dessen negative Folgewirkungen aus ökonomischer Sicht ein politisches Handeln auf allen föderalen Ebenen. Dies schließt explizit auch die Kommunen mit ein. In Anbetracht dessen werden im vorliegenden Beitrag unter Rückgriff auf die ökonomische Föderalismustheorie die wichtigsten Rechtfertigungsargumente für einen nennenswerten kommunalen Beitrag zu Klimaschutz und Klimaanpassung benannt. Es schließt sich eine genauere Betrachtung der grundlegenden Ausgestaltungsmöglichkeiten von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz bezogen auf klimapolitische Maßnahmen der Kommunen an. Schließlich erfolgt eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung auf Ebene der Kommunen.

**Thomas Döring**, University of Applied Science Darmstadt, Holzhofallee 36b, D-64295 Darmstadt, Germany, e-mail: [thomas.doering@h-da.de](mailto:thomas.doering@h-da.de)

**Michael Thöne**, FiFo, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Wörthstr. 26, D-50668 Köln, Germany, e-mail: [thoene@fiffo-koeln.de](mailto:thoene@fiffo-koeln.de)

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Kommunaler Klimaschutz aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Grundlegende Überlegungen zur föderalen Zuordnung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung im Klimaschutz</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Unterschiedliche Objektdimensionen von Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen</b> .....	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>17</b>
	<b>Literatur</b> .....	<b>20</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kriterien für die föderale Zuordnung des öffentlichen Gutes Klimaschutz. ....	8
Tabelle 2:	Kriterien für die Zuordnung der drei Kompetenzen von Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung. ....	10
Tabelle 3:	Systematisierung der Handlungsmöglichkeiten einer Kommune in den Bereichen von Klimaschutz und Klimaanpassung. ....	17

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Treibhausgas-Emissionen ausgewählter Kreise und kreisfreier Städte am Beispiel des nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg. ....	14
Abbildung 2:	Unterschiedliche Dimensionen der Verursachung bestehender Treibhausgas-Emissionen innerhalb einer Kommune. ....	16

# 1

## Einleitung und Fragestellung

Entgegen vordergründigen Überlegungen, die staatliche Tätigkeit im Bereich des Klimaschutzes häufig allein als eine Aufgabe von mindestens nationaler, wenn nicht vorrangig sogar supranationaler Dimension einordnen, erfordern Maßnahmen gegen den Klimawandel und dessen negative Folgewirkungen aus ökonomischer Sicht ein politisches Handeln auf allen föderalen Ebenen. Nur in einem kohärenten Politikrahmen unter Beteiligung aller gebietskörperschaftlicher Ebenen ist eine erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgabe Klimaschutz zu erwarten.<sup>1</sup> Für ein solchermaßen gesamthaft zu erfüllendes klimapolitisches Handeln sprechen insbesondere aus Sicht der Kommunen eine Reihe von Gründen. So sind etwa urbane Räume nicht nur für einen erheblichen Teil des globalen Ausstoßes von Treibhausgasen verantwortlich<sup>2</sup>, was sie im Sinne des umweltökonomischen Ursprungsprinzips<sup>3</sup> zu einem zentralen Handlungsort für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung macht. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die kommunale Ebene bereits über Regulierungs- und Durchführungskompetenzen verfügt, welche auf solche wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten ausgerichtet sind, die als Quellen von Treibhausgasemissionen gelten.<sup>4</sup>

Aber nicht allein unter dem Blickwinkel der Verursachung des Klimawandels kommt den Kommunen eine besondere Rolle zu. Dies gilt vielmehr ebenso bezogen auf dessen negativen Auswirkungen und Belastungen, die nicht allein globaler Natur sind, sondern auch zu spürbaren regionalen und lokalen Effekten führen. So sind vor allem Städte es, die sich angesichts ihrer häufigen Lage an Flüssen ebenso wie aufgrund ihrer dichten Bebauung als besonders „verletzlich“ (vulnerabel) mit Blick auf klimabedingte Extremwetterereignisse (Starkregen, Überflutungen, lokale Hitzespots etc.) erweisen. Zugleich kennen Kommunalverwaltungen sowohl die örtlichen Infrastrukturen als auch die Anpassungs-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Scheller/Raffer (2021, S. 354) ebenso wie Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 8).

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

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

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

bedarfe der lokalen Bevölkerung besonders gut, um im Rahmen gegebener finanzieller wie personeller Ressourcen ebenso notwendige wie passende Maßnahmen zur Steigerung der Klimaresilienz vor Ort umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag darauf ab, in einem ersten Schritt unter Rückgriff auf die ökonomische Föderalismustheorie die wichtigsten Rechtfertigungsargumente für einen nennenswerten kommunalen Beitrag zu Klimaschutz und Klimaanpassung zu benennen (Kapitel 2). Es schließt sich eine genauere Betrachtung der grundlegenden Ausgestaltungsmöglichkeiten von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungs kompetenz bezogen auf klimapolitische Maßnahmen der Kommunen an (Kapitel 3). In einem dritten Schritt erfolgt eine Differenzierung unterschiedlicher Objektdimensionen von Klimaschutz und Klimaanpassung auf kommunaler Ebene, um entsprechende klimapolitische Maßnahmen, die vor Ort erbracht werden können, exemplarisch zu identifizieren (Kapitel 4). Der Beitrag schließt ab mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse (Kapitel 5).

## 2

### **Kommunaler Klimaschutz aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus**

Für die hier zugrundeliegende These, dass jede gebietskörperschaftliche Ebene (und damit auch die kommunale Ebene) zum Erreichen von klimapolitischen Zielsetzungen beitragen sollte, liefert nicht zuletzt die ökonomische Föderalismustheorie gute Argumente. Sie ist gekennzeichnet durch allokat ionstheoretische Überlegungen im Sinne einer möglichst optimalen Zuordnung von Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen eines föderalen Systems. Für diese Zuordnung sind dabei zwei Effizienzkriterien von Bedeutung. Dies ist zum einen jenes der Struktureffizienz, wonach das Angebot an öffentlichen Leistungen und Maßnahmen den Präferenzen der Nutzer möglichst gut entsprechen soll, um „Frustrationskosten“ zu vermeiden, was umso mehr gilt, je heterogener die regionalen und lokalen Präferenzen sind.<sup>5</sup> Zum anderen hat die Aufgaben- und Ausgabenverteilung kosteneffizient zu erfolgen, d.h. staatlicherseits angebotenen Leistungen sollen zu den geringsten möglichen Kosten erstellt werden.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Tullock (1969).

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch Schönböck et al. (2005, S. 27).

## 2.1 Effiziente Zuordnung klimapolitischer Aufgaben unter Einbindung der Kommunen

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

Darüber hinaus stellt die dezentrale Wahrnehmung staatlicher Aufgaben eine „quasi-natürliche“ Laborumgebung für Experimente und für das Testen der Wirksamkeit unterschiedlicher Lösungswege dar.<sup>10</sup> Damit ist eine möglichst dezentrale Aufgabenerfüllung auch aus einer dynamischen Effizienz­sicht von Vorteil<sup>11</sup>: Sie ermöglicht einen Wettbewerb zwischen (kommunalen) Gebietskörperschaften einschließlich des Ausprobierens unterschiedlicher Maßnahmen zur Bewältigung bestimmter neuer Aufgaben und verbessert damit die Bedingungen für eine rasche Anpassung an externe Veränderungen wie etwa der Präferenzen, der Produktionsmöglichkeiten öffentlicher Güter oder - allgemein - neu auftretender Probleme unter anderem im Bereich des Umweltschutzes. Eine dezentrale Aufgabenerfüllung, die mittels Wettbewerb zwischen den Gebietskör-

---

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

<sup>8</sup> Siehe zur föderalismustheoretischen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zudem Döring (1999).

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

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

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch Heller (1991).

perschaften deren Innovationsverhalten fördert, kann somit als ein „Entdeckungsverfahren“ für politische Neuerungen wirken, wobei besonders gute Problemlösungen lokaler oder regionaler Gebietskörperschaften dann als „best practice“ auch von anderen implementiert werden können.<sup>12</sup>

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

## **2.2 Grenzen klimapolitischer Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene**

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

---

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

<sup>13</sup> Siehe Kletzan-Slamanig et al. (2023, S. 10).

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

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz<sup>15</sup>, wonach der Kreis der Nutznießer öffentlicher Güter, deren Kostenträger sowie der Entscheider über deren Bereitstellung sich soweit wie möglich decken sollen, um ein präferenz- wie kosteneffizientes Angebot an staatlichen Leistungen zu gewährleisten, erfordert die räumliche Reichweite des Gutes Klimaschutz neben allein lokalen und regionalen Maßnahmen ebenso eine nationale wie supranationale Zuständigkeit.<sup>16</sup>

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

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

---

<sup>15</sup> Siehe zum fiskalischen Äquivalenzprinzip grundlegend Olson (1969).

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

<sup>17</sup> Siehe Schönböck et al. (2005, S. 28).

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

tes Klimaschutz sich nicht selten als ein Nebenprodukt lokaler Aufgabenerfüllung einstellt, wie dies beispielsweise auf den Ausbau des ÖPNV-Angebots zutrifft oder auch für kommunale Raum- und Verkehrsplanung gilt.

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

### **3 Grundlegende Überlegungen zur föderalen Zuordnung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung im Klimaschutz**

Soweit aus fiskalföderalistischer Sicht die Bereitstellung klimapolitisch relevanter öffentlicher Güter und Maßnahmen nicht allein in die Aufgabenzuständigkeit einer einzigen Gebietskörperschaftsebene fällt, ist damit zugleich die Frage eng verbunden, wie in einem staatlichen Mehrebenensystem die drei Kompetenzen von Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung organisiert werden sollen. Die Bündelung aller drei Kompetenzen „in einer Hand“, wie dies dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im Idealfall entsprechen würde, passt jedoch nicht zur Vorstellung einer notwendigen Differenzierung zwischen Bereitstellung und Produktion von öffentlichen Leistungen im Bereich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, was dazu führt, dass nicht nur die Bundesebene, sondern zugleich auch Länder und Kommunen an der Umsetzung dieser Aufgaben beteiligt sind. Mit anderen Worten: Ohne eine vertikale Kooperation bzw. Arbeitsteilung der verschiedenen föderalen Ebenen verbunden mit einer differenzierten Zuordnung von Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen wird es keinen effektiven Klimaschutz geben.<sup>19</sup>

#### **3.1 Klimapolitische Zuordnung von Gesetzgebungs- und Vollzugs-kompetenzen zwischen Kommunen und übergeordneten Staatsebenen**

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

Danach sollte die Gesetzgebungskompetenz immer dann einer zentralen Ebene zugewiesen werden, wenn lokale oder regionale, klimapolitisch relevante Aktivitäten umfangreiche positive oder negative räumliche Externalitäten aufweisen und damit folglich Nutzen oder Schäden bei anderen Gebietskörperschaften mit sich bringen. Andernfalls besteht die Gefahr von Ineffizienzen bei gesetzlichen Regelungen, da untere Gebietskörperschaften (Länder oder Kommunen) solche Spillover-Effekte nicht hinreichend bei ihrer eigenen Entscheidungsfindung berücksichtigen. Eine zentrale Übernahme der Gesetzgebungskompetenz bedeutet allerdings nicht, dass die Erreichung von Zielen zum Klimaschutz ebenso wie zur Klimaanpassung bis ins letzte Detail geregelt sein müssen. Je

---

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

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

nachdem, wie sich lokale oder regionale Präferenzen auf der Landesebene ebenso wie auf der kommunalen Ebene unterscheiden, kann sich an zentraler Stelle darauf beschränkt werden, einen allgemeinen einheitlichen (mehr oder weniger breiten) Rechtsrahmen zu schaffen.

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

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

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

Eine möglichst optimale Verortung der Vollzugskompetenz<sup>21</sup> wird demgegenüber eher nach verwaltungsökonomischen (bzw. betriebswirtschaftlichen) Kriterien vorgenommen. Eine zentrale Durchführung bzw. Umsetzung von rechtlichen Regelungen ist immer dann angebracht, wenn damit positive Skalenerträge in Form nennenswerter Kostendegressionseffekte realisiert werden können, wie dies etwa auf Größenvorteile durch eine bessere Auslastung der Infrastruktur oder auch die Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen im Verwaltungsbereich zutrifft. Demgegenüber ist ein dezentraler Vollzug immer dann geboten, wenn problemlos auf schon bestehende Verwaltungsstrukturen, wie

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

dies in Deutschland auf der Ebene von Ländern und Kommunen der Fall ist, zurückgegriffen werden kann und die regionalen Rahmenbedingungen (geographische, sozioökonomische, institutionelle) zugleich sehr heterogen ausfallen. Auch trägt ein dezentraler Vollzug in stärkerem Maße bereits vorhandenen politischen Souveränitätsrechten Rechnung, wie dies in Deutschland etwa auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zutrifft. Schließlich fällt es bei einer dezentralen Durchführung von Gesetzen leichter, bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung eine entsprechende Nähe zu den Bürgern herzustellen. Zugleich können in diesem Fall etwaige Defizite oder Fehler im Vollzug von den Bürgern auf „kürzerem Weg“ und damit unter geringeren politischen Transaktionskosten an die verantwortlichen Verwaltungseinheiten vor Ort zurückgemeldet werden.<sup>22</sup>

### **3.2 Konnexitätsgrundsatz und Zuordnung der Finanzierungskompetenz im Bereich des Klimaschutzes**

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

---

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

<sup>23</sup> Fischer-Menshausen (1980, S. 643).

zweckmäßigen Interpretation des Konnexitätsgrundsatzes ab.<sup>24</sup> Hierbei sprechen verwaltungswirtschaftliche Argumente in der Tendenz für eine dezentrale Zuordnung der Finanzierungskompetenz, während politökonomische Überlegungen für eine entsprechende Zentralisierung votieren lassen.<sup>25</sup>

Für eine dezentrale Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen durch Länder und Kommunen im Sinne der Vollzugskonnexität spricht der Anreiz zur Wirtschaftlichkeit, wenn die unteren Ebenen die Ausgaben auch für solche Leistungen tragen, die von einer höheren Ebene veranlasst wurden. Das budgetäre Eigeninteresse der ausführenden Gebietskörperschaft sorgt hierbei für einen solchen Anreiz zur effizienten und sparsamen Ausgestaltung der delegierten Aufgabe. Für eine dezentrale Finanzierung spricht zudem die größere Flexibilität und Mitverantwortung und dies vor allem dann, wenn die dezentrale Ebene über Gestaltungsspielräume beim Vollzug zentral veranlasster Leistungen verfügt.<sup>26</sup> Schließlich kann für eine dezentrale Finanzierung auch mit der Einheit der Verwaltung argumentiert werden: Wenn die untere Ebene neben den zugewiesenen Aufgaben auch eigene, fachlich verwandte Aufgaben erfüllt, wie dies auch für den Bereich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung der Fall ist, beugt die integrierte dezentrale Finanzierung etwaigen Abgrenzungsproblemen vor, lässt keine Anreize verdeckter Quersubventionierung oder ähnliches aufkommen und stärkt insofern die Budgettransparenz.<sup>27</sup>

Für eine zentrale Verortung der Finanzierungskompetenz liefern die Fehlentwicklungen des deutschen Vollzugsföderalismus der zurückliegenden Jahre ein gewichtiges Argument. So hat die Erfahrung gezeigt, dass eine zentrale Gesetzgebungskompetenz ohne die dazugehörige Pflicht, die veranlassten Leistungen auch zu finanzieren, eine ausgreifende „Großzügigkeit“ politischen Handelns zu Lasten der öffentlichen Haushalte auf nachgeordneten Gebietskörperschaftsebenen ermöglicht und es auf diese Weise zum Phänomen des „unsichtbaren Finanzausgleichs“ kommt.<sup>28</sup> Die Notwendigkeit, selbst veranlasste Leistungen auch aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren, wird so zum wichtigen

---

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

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

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

<sup>27</sup> Siehe Thöne/Kreuter (2021, S. 29).

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

Regulativ politischer Verantwortung. Eine dergestalt realisierte Gesetzeskonexität entkoppelt zudem den Umfang und die Qualität der vor Ort erbrachten Leistungen von der konkreten fiskalischen Leistungsfähigkeit der jeweiligen dezentralen Gebietskörperschaft. Entsprechend kann die zentrale Finanzierung besser mit dem Anspruch solidarischer Lastenteilung vereinbart werden.

## **4 Unterschiedliche Objektdimensionen von Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen**

Zwar ergeben sich aus dem Klimaschutzgesetz des Bundes keine direkten Handlungspflichten für die Kommunen, die kommunalen Gebietskörperschaften sind jedoch als Träger öffentlicher Aufgaben im Sinne eines Berücksichtigungsgebots dazu aufgerufen, den Zweck des Gesetzes bei ihrer Planung und Entscheidung zu berücksichtigen, um einen eigenständigen kommunalen Beitrag zur Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu realisieren. Vergleichbares gilt für mittlerweile in den Ländern vorhandene Klimaanpassungsgesetze, so etwa in Nordrhein-Westfalen, wo 2021 erstmals bundesweit ein Gesetz dieser Art auf Landesebene beschlossen wurde. Auch diesbezüglich sind die Kommunen als öffentliche Aufgabenträger innerhalb eines Bundeslandes dazu aufgefordert, Ziele, Strategien und Umsetzungsmaßnahmen zur Klimaanpassung zu entwickeln, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, drohende Schäden zu verringern sowie die eigene Klimaresilienz zu steigern.<sup>29</sup>

### **4.1 Angemessene Festlegung des Objektbereichs für den kommunalen Klimaschutz**

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

---

Sicht verzerrte Ausgabenentscheidungen bei zugleich „undurchschaubaren Entscheidungs- und Koordinationsbürokratien, die einen Anstieg der Verwaltungsausgaben bedeuten“ nach sich ziehen.

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

auf der Grundlage von Daten des landeseigenen Treibhausgas-Emissionsinventars<sup>30</sup> dargestellt ist.

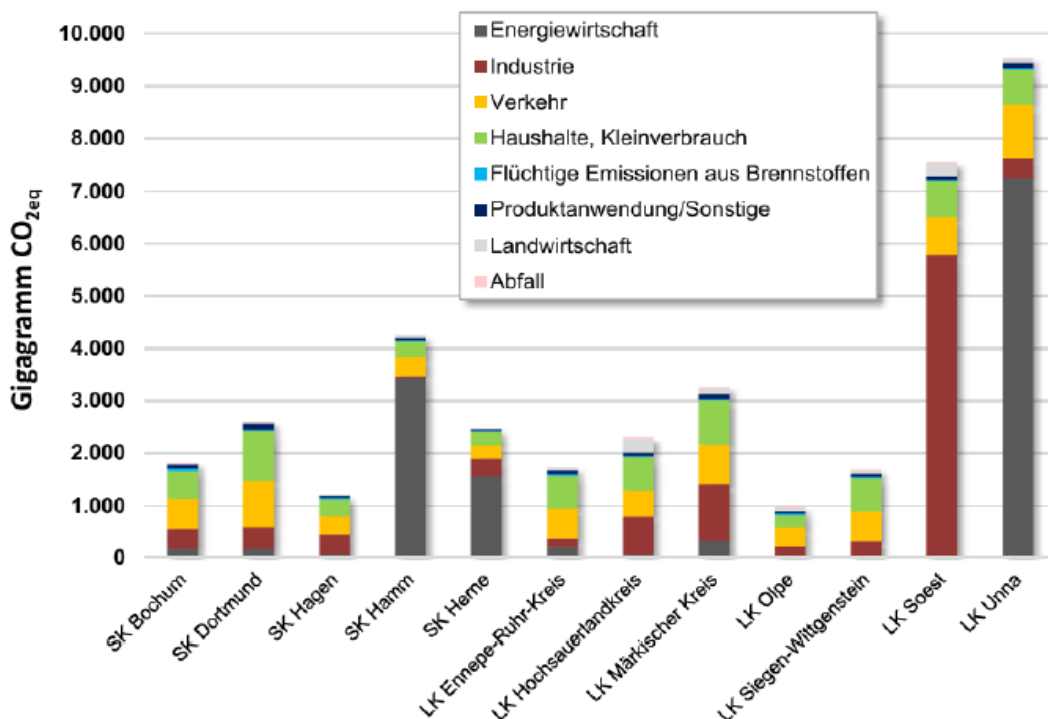


Abbildung 1: Treibhausgas-Emissionen ausgewählter Kreise und kreisfreier Städte am Beispiel des nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Arnsberg. Quelle: LANUV (2021) - Daten beziehen sich auf das Jahr 2017.

Das Problem bezogen auf den in Abbildung 1 wiedergegebenen Standard der räumlichen Darstellung von Treibhausgas-Emissionen ist darin zu sehen, dass es hier insbesondere aus der Perspektive eines kommunalen Klimaschutzes - in abgeschwächter Form aber auch für den Bereich der Klimaanpassung - an der erforderlichen Abgrenzung mangelt, welche der lokal induzierten Emissionen von einer Kommune im Sinne der Reduzierung direkt beeinflusst werden können (z.B. in Form energiesparender kommunaler Liegenschaften, einer klimafreundlichen Beschaffung oder mehr Klimaschutz in der Nah- und Fernwärmeversorgung) und für welchen Anteil an Emissionen dies nur mittelbar gilt (z.B. die Förderung der energetischen Sanierung privater Gebäude oder eine klimasensibles Verkehrs- und Parkraummanagement) oder gar nicht der Fall ist (wie etwa weitestgehend im Bereich der ortsansässigen Industrie).

<sup>30</sup> Siehe LANUV-Fachbericht 107.

So sind mit Blick auf Abbildung 1 die eigenen Treibhausgasemissionen einer Kommune, welche sie direkt beeinflussen kann, in der Rubrik „Haushalte, Kleinverbrauch“ in Form eines (kleineren) Anteils an Wohn- und Nicht-Wohngebäuden einer Stadt, Gemeinde oder eines Landkreises enthalten. Darüber hinaus enthält die Rubrik „Verkehr“ in kleinerem Umfang durch den ÖPNV verursachte Emissionen. Größer sind demgegenüber die Emissionsanteile in den Rubriken „Abfall“ und im Bereich der „Energiewirtschaft“. Im Ergebnis führt eine solche Betrachtungsweise der räumlichen Entstehung von Treibhausgasen zu keiner praktikablen Bestimmung des klimapolitischen Handlungsfelds von Kommunen.

#### **4.1 Implikationen eines „Schalen-Modells“ für die klimapolitische Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene**

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

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

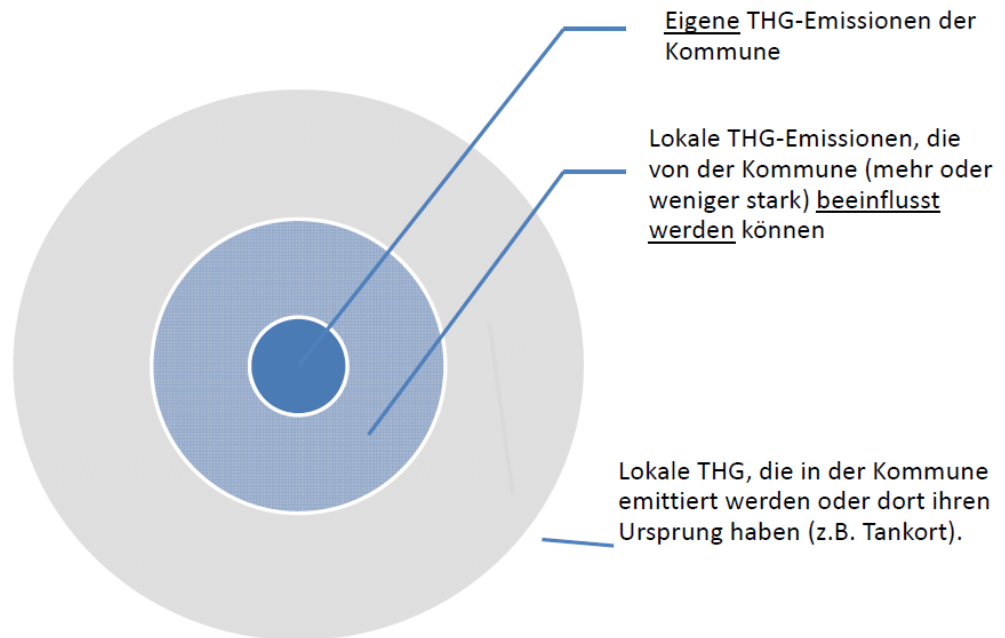


Abbildung 2: Unterschiedliche Dimensionen der Verursachung bestehender Treibhausgas-Emissionen innerhalb einer Kommune.  
Quelle: Eigene Darstellung.

In vergleichbarer Form lassen sich auch kommunale Maßnahmen der Klimaanpassung der Logik des Schalen-Modells folgend verorten. So können dem Kernbereich kommunaler Handlungsmöglichkeiten etwa Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Landkreisen im Bereich von Hochwasserschutz und Starkregenvorsorge zugerechnet werden.<sup>31</sup> Dem stehen solche kommunalen Möglichkeiten der Klimaanpassung gegenüber, die durch eine lediglich abgeschwächte Einflussnahme gekennzeichnet sind, wie dies etwa für den Bereich der (privaten) Land- und Forstwirtschaft (Moorschutz, Waldumbau, Biodiversität) oder auch für Maßnahmen gegen Wasserknappheit bzw. bei Dürre gilt.

Eine Zusammenfassung der Abgrenzung des Objektbereichs im Sinne der bestehenden Handlungsmöglichkeiten einer Kommune im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung findet sich in Tabelle 3.

<sup>31</sup> Siehe für kommunale Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel etwa Schanze et al. (2021).

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5 Zusammenfassung

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

- Aus den fiskalföderalen Überlegungen zur Aufgabenzuordnung im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung lässt sich ableiten, dass beide Tätigkeitsfelder innerhalb des Bundesstaates einer gesamthaften Steuerungsverantwortung unterliegen, die nicht allein auf die Bundes- oder die Länderebene beschränkt ist, sondern zwingenderweise auch die Kommunen mit umfassen muss. Dabei ist nicht allein von Relevanz, dass die bestehenden klimaschutzpolitischen Ziele ohne eine nennenswerte Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen sind. Noch bedeutsamer ist aus ökonomischer

Sicht, dass nur das Neben- und Miteinander von zentraler und dezentraler (kommunaler) Zuständigkeiten zugleich auch eine effiziente Aufgabenerfüllung erwarten lässt. Damit einher geht die Einsicht, dass Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsthema in (fast) alle öffentlichen (und damit auch kommunalen) Aufgabenfelder hineinspielt. Im Ergebnis kann der ökonomischen Föderalismustheorie somit die Forderung nach einer mehrstufigen Verantwortung im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung entnommen werden, um die Vor- und Nachteile dezentraler ebenso wie zentraler staatlicher Aufgabenerfüllung bestmöglich zu kombinieren. Auch wenn im Fall Deutschlands die wesentlichen Klimaziele für den Bundesstaat insgesamt formuliert sind, müssen diese aufgrund der bestehenden föderalen Verflechtung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen sowohl auf die regionale als auch die lokale Ebene heruntergebrochen werden, um eine effiziente Zielerreichung zu gewährleisten.

- Mit Blick auf die föderale Verteilung von Gesetzgebungs-, Ausführungs- und Finanzierungskompetenz im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung als einer öffentlichen Gemeinschaftsaufgabe ist wiederum festzuhalten, dass auch im Fall einheitlicher bundesgesetzlicher Vorgaben ein dezentraler Vollzug immer dann geboten ist, wenn problemlos auf schon bestehende Verwaltungsstrukturen, wie dies in Deutschland auf der Ebene von Ländern und Kommunen der Fall ist, zurückgegriffen werden kann. Auch trägt ein dezentraler Vollzug in stärkerem Maße bereits vorhandenen politischen Souveränitätsrechten Rechnung, wie dies etwa auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zutrifft. Daraus folgt, dass Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht zwingend in einer Hand liegen müssen. Damit ist jedoch zugleich offen, welcher der beiden Kompetenzen (Gesetzgebung oder Vollzug) die Finanzierungsverantwortung folgen soll. Ob die Kosten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung der veranlassenden (Gesetzeskausalität) oder der ausführenden Ebene (Vollzugskausalität) angelastet werden sollen, hängt dabei von der ökonomisch zweckmäßigen Interpretation des Konnexitätsgrundsatzes ab. Folgt man hierbei wiederum verwaltungsökonomischen Argumenten, sollte die Finanzierungskompetenz in der Tendenz dezentral zugeordnet werden bei zugleich pauschaler Abgeltung der entstehenden Kosten auf Ebene der Landes- und Kommunalverwaltungen, wie dies bereits aktuell im Rahmen der bestehenden Finanzausgleichsbeziehungen in Deutschland zumindest dem Grundsatz nach erfolgt.
- Was wiederum die grundlegende Bestimmung der Handlungsmöglichkeiten im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung auf kommunaler Ebene

betrifft, liefert eine Orientierung an regionalen Daten zu den Treibhausgasemissionen allein keinen hinreichenden Anhaltspunkt. Hier ist eine abgestufte Betrachtung im Sinne eines Denkens in konzentrischen Kreisen zweckmäßiger, dem eine Differenzierung der klimapolitischen Einflussmöglichkeiten einer Kommune anhand der unterschiedlichen Dimensionen der Verursachung von Treibhausgasen vor Ort zugrunde liegt. Den Kern eines sich daraus ergebenden Modells konzentrischer (Verursachungs-)Kreise bilden die von einer Kommune selbst verursachten Treibhausgas-Emissionen (z.B. infolge einer unzureichenden energetischen Sanierung des kommunalen Gebäudebestands). Dieser Kern an eigenerzeugten Emissionen wird wiederum von solchen Emissionen umschlossen, die von einer Kommune zwar nicht selbst hervorgebracht werden, auf die sie jedoch mit entsprechenden klimapolitischen Maßnahmen einen mehr oder weniger starken Einfluss nehmen kann (z.B. im Rahmen der kommunalen Verkehrsplanung). Der äußere Kreis umfasst schließlich solche lokalen Emissionen, die in der Kommune emittiert werden (z.B. in Form des überregionalen Durchgangsverkehrs) oder dort ihren Ursprung haben (z.B. in Gestalt von Tankorten), die sich der klimapolitischen Einflussnahme einer Kommune jedoch weitestgehend oder sogar vollständig entziehen. In vergleichbarer Form lassen sich auch die Einflussmöglichkeiten der Kommunen im Bereich der Klimaanpassung entsprechend der Logik dieses Schalen-Modells bestimmen.

## Literatur

- Bird, R.M. (1999): Fiscal Federalism, in: Cordes J.J. und R.D. Ebel (Hrsg.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Washington (DC), S. 151-154.
- Blankart, Ch.B. (2003): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 5. Aufl., München.
- Bösinger, R. (1999): *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995*, Frankfurt a.M. et al.
- Breton, A. (1965): A Theory of Local Grants, in: *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 31, S. 175-187.
- Breton, A. und A. Scott (1978): *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto et al.
- Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Döring, T. (1997): *Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union*, Marburg.
- Döring, T. (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, W. (Hrsg.), *Subsidiarität – Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Paderborn, S. 63-91.
- Döring, T. (2001): *Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*, Marburg.
- Döring, T. (2004): *Konnexitätsprinzip*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 33, S. 609-613.
- Döring, T. und D. Stahl (1999): *Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Hannover.
- Döring, T. und A.E. Töller (2018): *Umweltpolitik*, in: Mause, K., Müller, Ch. Und K. Schubert (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft – ein integratives Kompendium*, Wiesbaden, S. 401-430.
- Eichenberger, R. (1994): The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 403-420.
- Fischer-Menshausen, H. (1980): *Finanzausgleich II – Grundzüge des Finanzausgleichsrechts*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 2, Stuttgart et al., S. 636-662.
- Geske, O.-E. (1999): Zum Verhältnis von Aufgaben und Ausgaben zwischen Bund und Ländern, in: Hüttig, Ch. und F. Nägel (Hrsg.), *Verflochten und*

- Verschuldet – Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa, Loccum, S. 134-166.
- Hansmeyer, K.H. und M. Kops (1985): Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, D. und D. Kath (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin, S. 3-32.
- Heller, P. (1991): Kommunen und europäische Einigung – Gefahren, Folgen, Chancen, in: Gräber, G. (Hrsg.), Baustelle Europa – Abschied von den Nationalstaaten?, Stuttgart, S. 65-69.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997): The Political Economy of Federalism, in: Mueller, D.C. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, Cambridge (MA), S. 73-105.
- Karl, H. (1996): Föderalismus und Umweltpolitik, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 8, S. 139-156.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Pitlik, H. und M. Schratzenstaller (2023): Der Finanzausgleich als Hebel der Umsetzung österreichischer Klimaziele – Handlungsfelder und konzeptionelle Grundlagen, Wien.
- LANUV – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2021): Treibhausgas-Emissionsinventar Nordrhein-Westfalen – Regionalisierung des Treibhausgas-Emissionsinventars Nordrhein-Westfalen am Beispiel ausgewählter Kreise und Städte, Recklinghausen.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Oates, W.E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149.
- Oates, W.E. (2004): A Reconsideration of Environmental Federalism, in: List, J.A. und A. d. Zeeuw (Hrsg.), Recent Advances in Environmental Economics, Cheltenham, S. 1-32.
- De Mello, L. und T. Ter-Minassian (2023): Decarbonisation and Intergovernmental Fiscal Relations – Policy Challenges and Reform Options, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 43, Paris.
- Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence – The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59, S. 479-487.
- Pitlik, H. (1997): Politische Ökonomie des Föderalismus, Frankfurt a.M. et al.
- Rosen, H.S. und R. Windisch (1992): Finanzwissenschaft, Bd. 1, München und Wien.
- Seidel, B. (1992): Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt a.M.

- Schanze, J., Korzhenevych, A. und S. Bartel (2021): Handlungsansätze kleinerer und / oder finanzschwacher Kommunen zur Anpassung an den Klimawandel und den gesellschaftlichen Wandel, Umweltbundesamt, Texte 01/2021, Dessau-Roßlau.
- Scheller, H. und Ch. Raffer (2021): Kommunaler Klimaschutz als Pflichtaufgabe?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Bd. 1-2022, Berlin, S. 351-376.
- Schönbäck, W., Fröschl, L., Gutheil, G., Bröthaler, J., Schratzenstaller, M. und D. Kletzan (2005): Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen, Wien.
- Shobe, W.M. und D. Burtraw (2012): Rethinking Environmental Federalism in a Warming World, in: Climate Change Economics, Vol. 3(4), S. 1-33.
- Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden.
- Tiebout, Ch.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Public Economics, Vol. 64, S. 416-424.
- Thöne, M. und H. Kreuter (2021): Öffentliche Güter im föderalen Europa, Bertelsmann Stiftung, Reihe: Vision Europa, Paper 4 (März 2021), Gütersloh.
- Thöne, M. und J. Willeken (2023): Transformation, Investition, Nachhaltigkeit. Reihe: NRW.Bank - Fokus Kommunen 2023, Düsseldorf.
- Tullock, G. (1969): Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. 6, S. 19-29.
- Tullock, G. (1977): Föderalismus – Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York, S. 27-35.
- Verheyen, R. und K. Hölzen (2022): Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements, Hamburg.
- Wust, H. (1996): Föderalismus, Göttingen.
- Zimmermann, K. und W. Kahlenborn (1994): Umweltföderalismus, Berlin.