

# Klimaschutz nach Maß – Zur möglichen Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen für verpflichtende kommunale Treibhausgasmessung

Judith Kärn

## Inhaltsübersicht

A. Einleitung	249
B. Status quo von Treibhausgasmessung in Deutschland und der Mehrwert einer kommunalen Verpflichtung zur Treibhausgasmessung	251
C. Rechtsrahmen für kommunale Klimaschutzmessung	254
I. Status quo: weiche Instrumente	254
II. Erste Vorstöße im Landesrecht für ordnungsrechtliche Instrumente	255
III. Ein geeigneter Rechtsrahmen für kommunale Treibhausgasmessung	255
1. Möglichkeit der bundesgesetzlichen Regelung?	256
2. Möglichkeit der landesgesetzlichen Regelung?	256
3. Überlegungen zur konkreten gesetzlichen Ausgestaltung	260
D. Conclusio, Limitationen und Ausblick	266

## A. Einleitung

Für den Klimaschutz ist es kurz vor zwölf. Ob die Bundes-Klimaschutzziele für 2030 erreicht werden können, ist zweifelhaft<sup>1</sup>. Im Zeitpunkt der verschärften Klimaschutzgesetzgebung von 2021 war die derzeitige Energiekrise zudem noch nicht absehbar. So besteht die Möglichkeit, dass sich die Energiekrise negativ auf das Erreichen der Klimaschutzziele auswirken

---

1 S. Gores/L. Moosmann, Öko-Institut Working Paper 5/2018 – Entwicklung der Effort Sharing Emissionen nach Sektoren in Deutschland, abrufbar unter: <https://www.eko.de/fileadmin/oekodoc/WP-ESD-Trends.pdf>; R. Harthan et al., Treibhausgasminderwirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht). Teilbericht des Projektes „THG-Projektion: Weiterentwicklung der Methoden und Umsetzung der EU Effort Sharing Decision im Projektionsbericht 2019 (Politikszenerien IX)“, 2019, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/projektionsbericht-2019-fuer-deutschland>; vgl. zu Zweifeln am Erreichen der Klimaschutzziele auch S. Schlacke, Klimaschutz im Mehrebenensystem, EnWZ 2020, 355 (363).

könnte<sup>2</sup>. Umso dringlicher erscheint es daher, alle Akteure im Multi-Level-Governance-Geflecht, die einen Beitrag zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele leisten können, mit ins Boot zu holen. Kommunen und Städte sind relevante Akteurinnen im Klimaschutz. So geht das Umweltbundesamt davon aus, dass Kommunen etwa ein Siebtel der Treibhausgas-Emissionen in Deutschland (bezogen auf das Jahr 2020) durch das Ergreifen bestimmter Maßnahmen beeinflussen könnten<sup>3</sup>. Dennoch sind die verschiedenen Ebenen des Multi-Level-Governance-Systems bislang im Kontext Klimaschutz unzureichend integriert<sup>4</sup>: So werden aus den auf Bundes- und Landesebene festgesetzten Klimaschutzziele keine spezifischen Anforderungen für untergeordnete Ebenen<sup>5</sup> wie die lokale Ebene abgeleitet.

In diesem Beitrag wird vertreten, dass eine ordnungsrechtliche Verpflichtung<sup>6</sup> von Kommunen zur Treibhausgasemissionsbilanzierung einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, die Klimaschutzziele des Bundes und der Länder auf die lokale Ebene herunterzuberechnen und tatsächlich zu erreichen. Allerdings besteht bislang noch eine Forschungslücke, wie genau ein geeigneter Rechtsrahmen für eine solche ordnungsrechtliche Verpflichtung aussehen könnte. Dies in zweierlei Hinsicht: So ist zunächst aus übergeordneter rechtsdogmatischer Perspektive zu untersuchen, welchem Verband im Bundesstaat die Kompetenz für eine solche Regelung zukommen kann und wie eine solche Regelung aus Sicht des Kompetenzgefüges zu bewerten ist. In einem zweiten Schritt werden in diesem Beitrag erste Vorschläge für das konkrete gesetzliche Design einer ordnungsrechtlichen Verpflichtung von Kommunen gemacht.

Entsprechend geht der Beitrag methodisch interdisziplinär vor. So wird einerseits rechtsdogmatisch untersucht, wie ein entsprechender Rechtsrah-

---

2 *Climate Action Tracker*, Global reaction to energy crisis risks zero carbon transition, 2022, abrufbar unter: <https://climateactiontracker.org/publications/global-reaction-to-energy-crisis-risks-zero-carbon-transition/>.

3 *Umweltbundesamt*, Klimaschutzpotenziale in Kommunen, 2022, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/kommunaler-klimaschutz/klimaschutzpotenziale-in-kommunen>.

4 *H. Fuhr/T. Hickmann/K. Kern*, The Role of Cities in Multi-Level Climate Governance: Local Climate Policies and the 1.5 C Target, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2018, 1 (1); *M. Knauff*, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, *KlimR* 2022, 47 (50).

5 Vgl. *W. Köck/L. Kohlrausch* zur Bundesebene, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, *ZUR* 2021, 610 (612).

6 Vgl. auch *S. Schlacke*, Klimaschutz im Mehrebenensystem, *EnWZ* 2020, 355 (363) als Befürworterin weiterer ordnungsrechtlicher Regulierung.

men gestaltet werden könnte und welche Probleme sich aus rechtsdogmatischer Sicht hinsichtlich einer kommunalen Verpflichtung zur Treibhausgasbilanzierung ergeben könnten. In einem zweiten Schritt wird basierend auf sozialwissenschaftlichen Methoden (qualitative Leitfadenbefragungen von Experten aus der Praxis)<sup>7</sup> untersucht, wie das gesetzliche Design einer Bilanzierungsverpflichtung konkret ausgestaltet werden sollte. Die Experten aus der Praxis wurden darüber hinaus dazu befragt, inwieweit sie es für möglich und sinnvoll halten, Klimaschutzziele übergeordneter Governanceebenen auf die lokale Ebene herunterzurechnen, worauf im folgenden Abschnitt detaillierter eingegangen wird.

### B. Status quo von Treibhausgasmessung in Deutschland und der Mehrwert einer kommunalen Verpflichtung zur Treibhausgasmessung

Für die Messung des Treibhausgasausstoßes und die Überwachung der Einhaltung der in den Klimaschutzgesetzen definierten Minderungsziele ist derzeit das Umweltbundesamt zuständig. Dieses nimmt jedoch keine Messungen vor, sondern ermittelt den Treibhausgasausstoß durch Bilanzierungsberechnungen auf Basis von statistischen Erhebungen<sup>8</sup>.

Auf kommunaler Ebene gibt es bereits Kommunen, die im Rahmen ihrer Selbstverwaltung freiwillig Energie- und CO<sub>2</sub>-Bilanzierungen erstellt haben. 2020 waren dies rund 1.600 von rund 11.000 Kommunen in Deutschland, also etwa 15 %<sup>9</sup>. Welchen Beitrag kommunale Emissionsbilanzierung zum kommunalen, ebenso wie zum Multi-Level-Klimaschutzmonitoring

7 Die Interviews wurden nach sozialwissenschaftlichen Standards aufgezeichnet und dokumentiert. Kontaktiert wurden insgesamt sieben Personen im September/Oktober 2022, von denen für fünf Personen ein (jedenfalls teilweiser) Rücklauf (schriftlich oder telefonisch) erzielt werden konnte. Den Befragten wurde Anonymität zugesichert, sodass die Experten\*innen im Folgenden durchnummeriert wurden und das generische Maskulinum verwendet wird; insbesondere Experte 4 verwies bei vielen Fragen auf politische Unzuständigkeit, sodass nur wenige Fragen beantwortet wurden, weshalb Experte 4 im Text nur selten zitiert werden kann. Als Experten wurden Personen von wissenschaftlichen Einrichtungen, NGOs und aus der Verwaltung angefragt, die sich bereits jetzt mit kommunaler Treibhausgasbilanzierung bzw. Treibhausgasbilanzierung im Multi-Level-Governance-System befassen.

8 Vgl. C. Hecking, Klimaschutz und die Wirtschaft: Wie misst man CO<sub>2</sub>?, 2020, abrufbar unter: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/wie-misst-man-co2>.

9 B. Gugel/H. Hertle/F. Dünnebeil/V. Herhoffer, Weiterentwicklung des kommunalen Bilanzierungsstandards für THG-Emissionen [:] Bilanzierungssystematik kommunal – BSKO Abschlussbericht, 2020, S. 15, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.d>

leisten kann, ist umstritten: So brachte einer der für diesen Beitrag befragten Experten (Experte 3) insgesamt zum Ausdruck, dass er eine Bilanzierungsverpflichtung nicht für sinnvoll halte. Er vertrat den Standpunkt, dass kommunale Bilanzierung keinen Beitrag zum Monitoring von Klimaschutzzielen übergeordneter Ebenen leisten könne: Insgesamt müssten die Kommunen ohnehin langfristig auf einen CO-Ausstoß von Null kommen und alle Bereiche dekarbonisiert werden, weshalb er es für falsch halte, da „so viel Energie hineinzustecken“. Konkrete Maßnahmen seien wichtiger als Instrumente zur Erfassung des Ist-Zustandes.

Hertle et al.<sup>10</sup> gehen dagegen davon aus, dass durch Bilanzierung Handlungsschwerpunkte für Kommunen identifizierbar sind. Auch im Multi-Level-Governance-Kontext gehen drei der befragten Experten (Experte 1, 2 und 5) davon aus, dass kommunale Bilanzen hier einen Beitrag leisten können. Experte 2 vertrat etwa die Ansicht, dass „man das [gemeint sind übergeordnete Klimaschutzziele] sektoral herunterbrechen muss“, um auf kommunale Spezifika (z.B. Betonherstellung oder Stahlherstellung) eingehen zu können. So könnten konkrete Vorgaben im Hinblick auf Restemissionen, die noch emittiert werden dürfen, für konkrete Betriebe vor Ort abgeleitet werden. Diese Experten (1, 2 und 5) meinten, dass kommunale Bilanzierungen aufzeigen könnten, ob Verbräuche und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen in der Kommune sinken. Im Kontext einer Integration der kommunalen Ebene in das Multi-Level-Governance-System ging Experte 1 davon aus, dass kommunale Bilanzierungen aufzeigen können, „ob die von oben vorgegebenen Ziele erreicht werden“. Experte 2 stützte diese Ansicht: Kommunale Bilanzierung zeige die „Differenz zwischen dem Ziel und dem, was erreicht wurde“ auf und ermögliche dann eine „zeitnahe Nachsteuerung“. Experte 5 merkte weiter an, dass Bilanzierungen einzelner Kommunen jedenfalls auch dazu beitragen könnten, Regionen als übergeordnete Einheit klimaneutral zu machen: Schließlich sei es für einzelne Städte (z.B. mit CO<sub>2</sub>-intensivem Gewerbe) mitunter schwierig, klimaneutral zu werden. Im Kontext einer übergeordneten Regionenbetrachtung könnte es einfacher gelingen, die übergeordnete Region treibhausgasneutral zu machen.

---

e/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc\_19-2020\_endbericht\_sv-gutachten\_bisko.pdf

10 H. Hertle/F. Dünnebeil/C. Gebauer/B. Gugel/C. Heuer/F. Kutzner/R. Vogt, Empfehlungen zur Methodik der kommunalen Treibhausgasbilanzierung für den Energie- und Verkehrssektor in Deutschland Im Rahmen des Vorhabens „Klimaschutz-Planer – Kommunaler Planungsassistent für Energie und Klimaschutz“, 2014, 1 (19).

Aufgrund dieser von den befragten Experten angestellten Erwägungen wird in diesem Beitrag davon ausgegangen, dass kommunale Treibhausgasbilanzierung einen Beitrag dazu leisten kann, ein präziseres Monitoring von Klimaschutzzielen übergeordneter Ebenen zu ermöglichen: Kommunale Treibhausgasbilanzierung kann es wahrscheinlicher machen, die Bundes- und Landesklimaschutzziele tatsächlich zu erreichen. Durch ein ordnungsrechtliches Instrument kann zudem eine vereinheitlichte Anwendung eines Bilanzierungsstandards gewährleistet werden, sodass kommunale Klimaschutzbilanzierung landes- und – im besten Fall – deutschlandweit vergleichbar wird. So hat sich bislang kein einheitlicher Standard für kommunale Treibhausgasbilanzierung herausentwickelt<sup>11</sup>.

Eine Verpflichtung zur Bilanzierung könnte Kommunen, die bislang weniger aktiv im Klimaschutz sind, auch dazu anhalten, mehr Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn z.B. bei unterdurchschnittlichen Bilanzen Druck durch die Gemeindebevölkerung aufgebaut wird. Eine umfangreiche Datenverfügbarkeit ermöglichte es Kommunen zudem, kommunalen internen Prozessabläufe im Klimaschutz besser zu kontrollieren und zu optimieren. Durch eine so erzielte Datenverfügbarkeit, die auf einer vereinheitlichten Bilanzierungsstrategie beruht, hätten nach Einschätzung eines der befragten Experten (Experte 1) die Länder einen Überblick, „wo im Land besonders hohe Treibhausgas-Dichten“ sind und „könnten Klimaschutz gezielt entsprechend fördern“. Ebenso können nach Ansicht der Autorin Kommunen identifiziert werden, die im Bereich der Treibhausgasreduzierung besonders erfolgreich sind. Hier kann eingehender analysiert werden, worin diese Erfolgsfaktoren begründet liegen und es können Best Practices abgeleitet werden. So ermöglicht eine bessere Datenverfügbarkeit von Treibhausgasausstoß und -reduktion auch, diese Daten wissenschaftlich zu nutzen, um insgesamt relevante Faktoren für kommunalen Klimaschutz identifizieren zu können.

Städte und Kommunen zeichnen sich im Verhältnis zu den übergeordneten Ebenen zudem durch besondere Bürgernähe aus, sodass ihr Handeln möglicherweise besonders geeignet ist, individuelles Verhalten zu beeinflussen. So könnten sich intensivierete kommunale Klimaschutzbemühungen positiv auf das Bürgerbewusstsein auswirken: Kommunale Erfolge werden ebenso wie Defizite vor Ort direkt nachvollziehbar. Kritisch ange-

11 G. Chen/Y. Shan/Y. Hu/K. Tong/T. Wiedmann/A. Ramaswami/D. Guan/L. Shi/Y. Wang, Review on City-Level Carbon Accounting, *Environmental Science and Technology*, 2019, 5545 (5545 ff.); Gugel et al. (Fn. 9), 15.

merkt wurde dagegen von Experte 3, dass Kommunen auf „viele Dinge [...] keinen Einfluss“ hätten, sodass z.B. die Konzentration auf Maßnahmen, auf die Kommunen unmittelbaren Einfluss haben (z.B. im eigenen Gebäudebestand, in der Bauleitplanung, in der kommunalen Wärme- und Mobilitätsplanung) für sinnvoller als Bilanzierungsmaßnahmen erachtet wurde.

Eine Verpflichtung von Kommunen kann zudem einen ersten Schritt darstellen, weitere ordnungsrechtliche Regulierung wie z.B. eine kommunale Verpflichtung zur Erstellung von kommunalen Klimaschutzplänen und/oder zur Definition von Klimaschutzzielen vorzubereiten. So macht aus Sicht von Experte 2 eine reine Bilanzierungsverpflichtung wenig Sinn, wenn sie nicht von weiteren Maßnahmen flankiert wird. Ebenfalls wurden seitens Experte 1 und Experte 5 Bedenken geäußert, dass „Kommunen nicht auf Basis ihrer Bilanz alleine gelassen werden sollten“ (Experte 1). Wenn jede Kommune ihre eigenen Klimaschutzziele stecke, komme nach Ansicht von Experte 1 „am Ende vielleicht nicht das Ergebnis in der Gesamtheit raus“, das es brauche.

### C. Rechtsrahmen für kommunale Klimaschutzmessung

#### I. Status quo: weiche Instrumente

Bislang stehen im Wesentlichen weiche Instrumente zur Verfügung, um kommunale Klimaschutzbilanzierung zu befördern. So werden positive Anreize durch Fördermittelbereitstellung (z.B. Kommunalrichtlinie auf Bundesebene, verschiedene Programme auf Landesebene<sup>12</sup>) gesetzt. Zudem vermittelt die Mitgliedschaft von Kommunen in Klimaschutznetzwerken positive Anreize zur kommunalen Bilanzierung, indem etwa das entsprechende Know-How vermittelt wird oder eine Netzwerkmitgliedschaft explizit eine Selbstverpflichtung zur Bilanzierung voraussetzt<sup>13</sup>. So zeigen sozialwissenschaftliche Studien, dass sich die Mitgliedschaft in Klimaschutznetzwerken positiv auf kommunales Klimaschutzengagement auswirkt<sup>14</sup>. Dennoch bi-

12 Z.B. Klimaschutz-Plus Förderprogramm in Baden-Württemberg.

13 Z.B. *Covenant of Mayors*, The Covenant of Mayors for Climate and Energy Reporting Guidelines, 2016, abrufbar unter: [https://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/Covenant\\_ReportingGuidelines.pdf](https://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/Covenant_ReportingGuidelines.pdf).

14 Z.B. J. Kemmerzell, Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities, in: S. Hughes/E. K. Chu/S. G. Mason (Hrsg.), *Climate Change in Cities*. Cham: Springer, 2018, S. 39

lanzieren bislang nur rund 15 % der deutschen Kommunen. Damit erscheinen die bislang zur Verfügung stehenden weichen Instrumente als nicht ausreichend, um Kommunen flächendeckend zur Bilanzierung anzuhalten, was eine ordnungsrechtliche Regelung sinnvoll erscheinen lässt.

## II. Erste Vorstöße im Landesrecht für ordnungsrechtliche Instrumente

Im Landesrecht können bereits erste Vorbilder für ordnungsrechtliche Instrumente gefunden werden, um Kommunen zu klimaschutzrelevanten Messungen und Bilanzierungen zu verpflichten. Als Vorreiterin dieser Entwicklungen kann die Novellierung des baden-württembergischen Landesklimaschutzgesetzes aus dem Jahr 2020 gelten. Durch § 7d KSG BW werden größere Gemeinden dazu verpflichtet, kommunale Wärmepläne zu erstellen. § 7b KSG BW schreibt darüber hinaus vor, dass der Energieverbrauch von Gemeinden und Kommunen zu erfassen ist. Allerdings ist diese Erfassung ähnlich wie bei § 17 Niedersächsisches KSG, der zur Erstellung von Energieberichten verpflichtet, im Wesentlichen auf öffentliche Liegenschaften und Gebäude beschränkt. Damit kann sich folglich kein umfassendes Gesamtbild des Energieverbrauchs in Kommunen unter Einbeziehung von Privathaushalten, Industrie und Unternehmen ergeben. Immerhin weitet § 18 des Novellierungsvorschlags des KSG BW 2022 die Erfassungspflicht des § 7b KSG BW auf Unternehmen, für die die Kommune die Mehrheit der Anteile hält, aus.

## III. Ein geeigneter Rechtsrahmen für kommunale Treibhausgasmessung

Weder aus dem Staatsziel des Art. 20a GG<sup>15</sup> noch aus dem Bundesklimaschutzgesetz (§ 3)<sup>16</sup> dürfte sich durch die Vorgabe nationaler Klimaziele eine unmittelbare Verpflichtung von Kommunen zur Treibhausgasbilanzierung ableiten lassen<sup>17</sup>. Auch für die Länder dürfte sich weder aus die-

---

(54); T. Lee/C. Koski, *Multilevel Governance and Urban Climate Change Mitigation*, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2015, S. 1501 (1511).

15 Vgl. M. Rodi, *Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Energie- und Klimaschutzpolitik – Status quo und Reformansätze*, IR 2012, 242 (243).

16 Vgl. Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 612.

17 Vgl. Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 612.

sen Normen noch aus dem Grundsatz der Bundestreue<sup>18</sup> eine direkte Verpflichtung zum Ergreifen von *konkreten* (Bilanzierungs-)Maßnahmen ableiten lassen. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie ein ordnungsrechtliches Instrument zur verpflichtenden kommunalen Treibhausgasmessung ausgestaltet werden könnte.

## 1. Möglichkeit der bundesgesetzlichen Regelung?

Der Sache nach geht es bei der Verpflichtung von Kommunen zur Treibhausgasmessung schwerpunktmäßig um eine vorbereitende Maßnahme zum Klimaschutz im Sinne der Luftreinhaltung. Die Gesetzgebungskompetenz für Luftreinhaltung liegt gemäß Art. 74 I Nr. 24 GG konkurrierend beim Bund und den Ländern. Will man Art. 74 I Nr. 24 GG nicht für direkt einschlägig halten, weil die Emissionsbilanzierung eine Vorstufe im Kontext der Luftreinhaltung darstellt, so kann jedenfalls von einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs ausgegangen werden<sup>19</sup>. Einer Verankerung einer Verpflichtung für Kommunen z.B. im Bundesklimaschutzgesetz steht jedoch das in Art. 84 I S. 7 GG niedergelegte Aufgabenübertragungsverbot<sup>20</sup> entgegen, wonach Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden dürfen.

## 2. Möglichkeit der landesgesetzlichen Regelung?

Damit verbleibt die Möglichkeit einer landesgesetzlichen Regelung. Hier ergeben sich jedoch aus rechtsdogmatischer Sicht mehrere Probleme. Zunächst ist zu überlegen, ob die bundesgesetzliche Regelung der Emissionsbilanzierung bereits als abschließende Regelung zu betrachten ist, sodass kein Spielraum für eine ergänzende Landesgesetzgebung verbleibt. Dafür könnte sprechen, dass gemäß § 5 I des Bundesklimaschutzgesetzes das Umweltbundesamt die Daten der Treibhausgasemissionen in den im Bundesklimaschutzgesetz definierten Sektoren erstellt, womit möglicherweise eine alleinige Zuständigkeit des Umweltbundesamtes definiert wird. Dagegen spricht jedoch, dass das Bundesklimaschutzgesetz in § 14 I und II eine Öff-

---

18 Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 612, 613.

19 Vgl. M. Herold, 5. Kapitel. Kompetenz- und Verfahrensvorschriften des Grundgesetzes, in: V. Chiofalo/J. Kohal/L. Linke (Hrsg.), 1. Aufl. Staatsorganisationsrecht, 2022, S. 369 (380 f.).

20 Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 614; Rodi (Fn. 15), 245.

nungsklausel vorsieht, die den Ländern die Möglichkeit belässt, eigene Klimaschutzgesetze zu erlassen, soweit diese mit Bundesrecht vereinbar sind. Zudem gelten die bereits bestehenden Landklimaschutzgesetze unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht fort (§ 14 I S. 2). Versteht man daher eine Verpflichtung zur kommunalen Treibhausgasbilanzierung als Ergänzung und nicht als Substitution der Bilanzierung durch das Umweltbundesamt, erscheint eine ordnungsrechtliche Verpflichtung der Kommunen durch Landesgesetzgebung möglich. So kann in einer solchen Verpflichtung bei entsprechender Ausgestaltung zudem eine Maßnahme der Länder gesehen werden, um die Ziele des Bundesklimaschutzgesetzes zu erreichen, was § 14 II BKSG explizit gutheißt.

Entsprechend erscheint eine landesrechtliche Verpflichtung von Kommunen zur Emissionsbilanzierung möglich. Hier wäre eine „Copy-Paste“-Gesetzgebung anzudenken, um zu gewährleisten, dass einheitliche Bilanzierungsstandards und Berichtspflichten verankert werden und die Bilanzierung einen Beitrag zur Erreichung der Landes- und insbesondere auch der Bundesklimaschutzgesetzziele im Sinne eines verbesserten Monitorings leisten kann. Dann wäre aber fraglich, ob in einer solchen bewussten „Copy-Paste“-Gesetzgebung eine möglicherweise unzulässige Umgehung sowohl der Bundeskompetenz zur Luftreinhaltung als auch des Aufgabenübertragungsverbots, das für den Bund besteht, liegen würde. Das ist jedoch mit der oben bereits geführten Argumentation, die entsprechend herangezogen werden kann, abzulehnen: Wenn den Bundesländern grundsätzlich ein Spielraum für eine solche ordnungsrechtliche Verpflichtung von Kommunen zusteht, dann steht ihnen auch die Entscheidung über die Art, wie genau sie gesetzgeberisch tätig werden wollen, zu. So ist es auch im Kontext anderer Regelungsmaterien (z.B. im Polizeirecht) zur Vereinheitlichung des Rechts zu gemeinsamen Musterentwürfen für Gesetze der Länder<sup>21</sup> gekommen, die als „Copy-Paste“-Gesetze ausgestaltet wurden. Entsprechend hebt ein solches Vorgehen auch nicht die Landeskompetenz aus, solange sich die Länder auf freiwilliger Basis zu einer solchen Kooperation im Gesetzgebungsprozess entscheiden, auch wenn sie dabei (jedenfalls auch) die Erreichung nationaler Klimaschutzziele im Blick haben.

---

21 Vgl. K.-H. Friauf, Dritter Abschnitt. Polizei- und Ordnungsrecht, in: I. Münch/P. Badora (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2020, S. 191 (239).

Weiter könnte einer landesrechtlichen Regelung die in Art. 28 II GG niedergelegte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen entgegenstehen. Gemäß Art. 28 II GG muss für die Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. In der Wendung „im Rahmen der Gesetze“ wird dabei überwiegend ein Gesetzesvorbehalt gesehen.<sup>22</sup> Grundsätzlich können die Länder folglich den Gemeinden Aufgaben durch Gesetz zuweisen, wobei aber der „Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden“<sup>23</sup> darf. Im Hinblick auf eine ordnungsrechtliche Verpflichtung der Kommunen zur Bilanzierung wäre zunächst fraglich, ob Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft überhaupt betroffen wären. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ werden vom Bundesverfassungsgericht definiert als „diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen speziellen Bezug haben [...], die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“<sup>24</sup>. Dafür, kommunale Emissionsbilanzierung unter den Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu subsumieren, könnte folgende Überlegung sprechen: Kommunale Bilanzierung wurzelt insofern in der örtlichen Gemeinschaft, als dass das Ziel der Bilanzierung darin besteht, lokale Emissionen zunächst zu erfassen und in einem weiteren Schritt Potenziale für Emissionsreduktionen im kommunalen Bereich identifizieren zu können. Da es für lokale Treibhausgasreduktionsmaßnahmen eine Vielzahl an Alternativen geben kann, die der politischen Auseinandersetzung der Gemeindeeinwohner\*innen unterliegt und die Bilanzierung hierfür eine relevante Vorstufe darstellt, könnte vertreten werden, dass eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft vorliegt<sup>25</sup>. Ebenso kann argumentiert werden, dass auch die Entscheidung darüber, für welche Sektoren in der Kommune bilanziert werden soll, bereits eine politische Entscheidung der Gemeinde darstellt. Dem steht allerdings entgegen, dass es sich bei der Aufgabe des Klimaschutzes und der Emissionsreduktion bereits rein denkllogisch um eine Aufgabe übergeordneter Ebenen

---

22 Vgl. C. Zengerling, § 13 Kommunale Klimaschutzplanung, in: M. Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 235 (246); BVerfGE 79, 127 (143).

23 BVerfGE 79, 127 (146).

24 BVerfGE 79, 127 (151 f.).

25 So wohl auch Rodi (Fn. 15), 243.

bis hin zur Weltgemeinschaft handelt<sup>26</sup>, sodass es sich bei der ordnungsrechtlichen Verpflichtung von Kommunen zur Bilanzierung nur um ein „Herunterbrechen“ im Kontext des Erreichens von z.B. bundes- und landesrechtlich gesetzten Klimaschutzstandards handelt. Folgt man dieser Argumentation, sind schon im Grundsatz gar keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft tangiert.

Insofern die Emissionsbilanzierung jedenfalls nicht dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zuzuordnen ist, dürfte der Gesetzgeber, selbst wenn man in der kommunalen Bilanzierung eine „Aufgabe mit relevantem örtlichem Charakter“ sehen wollte, diese Aufgabe jedenfalls „aus Gründen des Gemeininteresses“<sup>27</sup> am Klimaschutz und an einer Vereinheitlichung von Bilanzierungsstrategien zur Verbesserung des Klimaschutzmonitorings regulieren. In der Regel ist ein Eingreifen übergeordneter Ebenen „vor allem“ dann möglich, „wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“<sup>28</sup>. Hier ergibt sich die Problematik, dass bereits eine Bilanzierung auf Bundesebene erfolgt, die als ausreichend betrachtet werden könnte. Allerdings erweist sich die Bilanzierung auf Bundesebene gerade nicht als ausreichend, weil bereits jetzt absehbar ist, dass nationale Klimaschutzziele, die auch für die Länder verbindlich sind, voraussichtlich nicht erreicht werden<sup>29</sup> und die lokale Ebene im Kontext des Klimaschutzes im Multi-Level-Emissionsmonitoring unzureichend integriert ist. Zudem weist das Bundesverfassungsgericht dem Kriterium durch den Wortlaut „vor allem“ nur Indizwirkung zu, womit dem Gemeinwohlbelang des Klimaschutzes nach hier vertretener Ansicht Vorrang gegenüber dem Grundsatz der dezentralen Verwaltung<sup>30</sup> selbst bei Annahme einer Tangierung des Art 28 II GG einzuräumen ist. Im Ergebnis wird hier also davon ausgegangen, dass eine ordnungsrechtliche Regulierung einer Verpflichtung von Kommunen zur lokalen Treibhausgasbilanzierung mit dem in Art. 28 II GG niedergelegten kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar ist.

26 Diese Erwägungen finden sich ebenfalls bei *Rodi* (Fn. 15), 243.

27 So hat das Bundesverfassungsgericht im Fall *Rastede* z.B. eine Regulierung der Abfallwirtschaft durch übergeordnete Ebenen aus Gründen des Umweltschutzes als ausreichendes „Gemeininteresse von hoher Bedeutung“ qualifiziert, BVerfGE 79, 127 (153); a.A. wegen Bedenken, inwieweit das Erreichen von Klimaschutzzielen der Länder (und auch des Bundes) tatsächlich einen Einfluss auf die Verhinderung gefährlicher Klimaerwärmungsszenarien aus globaler Perspektive haben kann, sicher vertretbar.

28 BVerfGE 79, 127 (153).

29 Vgl. Fn. 1.

30 *C. Bumke/A. Vofßkuhle*, Casebook Verfassungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 441.

Eine ordnungsrechtliche Verpflichtung von Kommunen zur Treibhausgasemissionsbilanzierung kann also auf landesrechtlicher Ebene erfolgen. Zur Finanzierung ist dabei auf das Konnexitätsprinzip<sup>31</sup> des Art. 104a GG zurückzugreifen, sodass die entsprechenden Mittel durch die Länder beizustellen sind.

### 3. Überlegungen zur konkreten gesetzlichen Ausgestaltung

Zentral für das Erreichen übergeordneter Klimaschutzziele ist eine Vereinheitlichung von Messstandards für kommunale Treibhausgasbilanzierung. Eine erste deutschlandweite Initiative für die Entwicklung solcher Standards bieten die BIKSO-Standards des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg<sup>32</sup>. Im Grundsatz unterschieden werden können ein quellenbasierter Bilanzierungsansatz und ein verbrauchsbasierter Bilanzierungsansatz. Während sich der quellenbasierte Ansatz dadurch auszeichnet, dass Emissionsquellen, die innerhalb des Territoriums liegen (*Zengerling* nennt etwa beispielhaft Quellen der lokalen Stromproduktion, Mobilität oder Industrie<sup>33</sup>) auf Grundlage des *Primärenergieverbrauchs* ermittelt werden, zeichnet sich der verbrauchsbasierte Bilanzierungsansatz dadurch aus, dass der lokale *Endenergieverbrauch* ermittelt wird. Während das Umweltbundesamt für die Bundesebene zum Erreichen der Klimaschutzziele eine quellbasierte Bilanz führt, führen die Länder sowohl quell- als auch verbrauchsbasierte Bilanzen<sup>34</sup>. Derzeitige kommunale Bilanzierungsstandards sind im Wesentlichen als verbrauchsbasierte Territorialbilanzierungen ausgestaltet. Sie erfassen dabei nicht nur die Treibhausgasemissionen, die durch die Kommunen selbst verursacht werden, sondern auch diejenigen von Industrie und Privathaushalten<sup>35</sup>. Möchte man kommunale Emissionsdaten zu übergeordneten Bilanzierungen (insbesondere der Bundesbilanz) in Beziehung setzen, erweist sich dies folglich als problematisch. Es wäre aber nach Einschätzung der Mehrzahl der befragten Experten (Experte 1, 2 und 5) durchaus möglich: So wäre – wenn alle Kommunen in

---

31 Vgl. C. Brüning/A. Yasin, Gestaltungskompetenz der Länder zum Klimaschutz, NordÖR 2022, 53 (57).

32 H. Hertle/F. Dünnebeil/B. Gugel/E. Rechsteiner/C. Reinhard, BIKSO Bilanzierungs-Systematik Kommunal, 2019, abrufbar unter: <https://www.ifeu.de/publikation/bisko-bilanzierungs-systematik-kommunal/>.

33 Zengerling (Fn. 22), 244.

34 Zengerling (Fn. 22), 244.

35 H. Hertle et al. (Fn. 10), 9.

Deutschland bilanzieren würden – eine Aggregation von Kommunen-Daten nach gewissen Modifikationen möglich, die dann „im Idealfall die deutsche THG-Bilanzierung wieder abbilden“ würde (Experte 1). Bereits heute sei es nach Ansicht von Experte 2 theoretisch möglich, die Daten für bestimmte Sektoren „bis auf einige Randbereiche“ zu aggregieren. Allerdings schränkte Experte 1 diese Einschätzung insofern ein, als dass sich bereits derzeit Abweichungen für auf Landkreisebene erhobenen Bilanzierungen ergeben, wenn diese aggregierten Bilanzierungen, die auf Kommunenebene gewonnen wurden, gegenübergestellt wurden. Damit kann folglich allenfalls eine Annäherung aggregierter Bilanzierungen an Bilanzierungen übergeordneter Ebenen erfolgen, was auch durch Experte 5 bestätigt wurde.

Hier muss nach Einschätzung der Experten 2 und 5 eine einheitliche Treibhausgasbilanzierungsmethodik gefunden werden, um Bilanzierungen auf kommunaler Ebene mit Bilanzierungen übergeordneter Ebenen kompatibel zu machen. Die NGO „LocalZero“ macht etwa einen Vorschlag<sup>36</sup>, die Bundesreduktionsziele im Wesentlichen quellbasiert auf die Kommunen herunterzubrechen, wobei für den Sektor Energiewirtschaft zusätzlich eine Verbrauchsbilanz geführt wird. Dies wird jedoch nach Einschätzung von Experte 1 kritisch betrachtet: So mache es wenig Sinn, den Bundessektor der Energiewirtschaft auf die lokale Ebene herunterzubrechen, weil dieser Sektor am besten im Kontext des Quellenprinzips von Bundeshand gesteuert werden könne. Weiter sei es nach Ansicht von Experte 1 schwierig, den jeweiligen spezifischen Herausforderungen (z.B. Kommunen mit energieintensiven Betrieben wie z.B. einem Stahlwerk) von Kommunen bei einem reinen Herunterbrechen von übergeordneten Sektorzielen gerecht zu werden. Insgesamt verwies Experte 5 auf die Möglichkeit einer „Einflussbilanz“, also die Art der Bilanzierung danach zu beurteilen, wo Einflussmöglichkeiten zur Reduktion bestehen.

Zur Lösung des Kompatibilitätsproblems von kommunaler und übergeordneter Bilanzierungsmethodik wurde von Experte 1 vorgeschlagen, dass der Bund „im Grunde seine Klimaschutzziele auf die Länder aufteilen“ müsse, welche wiederum den „Landkreise[n]/Kommunen Ziele im Rahmen ihrer Bilanzierungsmethodik vorgeben“ könnten. So könnten die Länder, die ohnehin zumeist quell- und verbrauchs basiert bilanzieren, den nötigen *missing link* zur Integration verbrauchsbasierter kommunaler Klimaschutzbilanzierung in das Multi-Level-Governancesystem herstellen.

---

36 LocalZero, 2022, abrufbar unter: <https://localzero-generator.readthedocs.io/de/latest>.

Alternativ käme aus Sicht von Experte 1 in Betracht, Komponenten des verbrauchsbasierten Ansatzes weiter mit Komponenten des quellbasierten Ansatzes zu kombinieren (Integration von nicht-energetischen THG-Emissionen aus der Landwirtschaft und Abfallwirtschaft in kommunale Bilanzen), um z.B. eine bessere Vergleichbarkeit mit den (aggregierten) Sektorzielen auf Bundesebene zu erreichen<sup>37</sup>. Diesbezüglich wurde seitens Experte 2 angemerkt, dass es ausreichend sei, die kommunale Bilanzierung insoweit auf Sektoren zu beschränken, für die im Anschluss auch „kommunenspezifische“ Maßnahmen abgeleitet werden können. Da oben vertreten wurde, dass die kommunale Bilanzierung keine Substitution der Bilanzierung durch das Umweltbundesamt darstellt (die aus rechtsdogmatischer Sicht wohl ohnehin als unzulässig zu betrachten wäre), sondern lediglich eine Ergänzung, kann aus der bundesgesetzlichen Entscheidung für einen (quellbasierten) Sektoransatz insgesamt keine Verpflichtung zur Übernahme dieses Sektoransatzes für ergänzende Bilanzierungen von Kommunen gefolgert werden. Dementsprechend ist eine Kombination von quell- und verbrauchsbasierem Ansatz möglich. Allerdings zeigte sich Experte 3 besorgt, inwieweit es gelingen könne, für die Einzelkommunen eine *gerechte* Bilanzierung zu erstellen, insbesondere wenn es um die Frage geht, ob die Emission quellenbasiert einer Kommune zugerechnet werden soll, oder verbrauchsbedingt der anderen. Der Idee<sup>38</sup>, dass Kommunen insgesamt eine quellen- und zusätzlich auch eine verbrauchsorientierte Bilanz erstellen könnten, da sich je nach Erhebungsmethode erhebliche Unterschiede für einzelne Kommunen (insbesondere für solche mit erheblichen Emissionsquellen) ergeben können<sup>39</sup>, wurde sowohl von Experte 1 ebenso wie von Experte 5 nicht gefolgt. Die Idee wäre wohl auch aus finanzpolitischer Sicht nur schwierig umzusetzen. So wies Experte 1 auf eine mögliche Überforderung der Kommunen hin (auch Experte 3 zeigte sich diesbezüglich besorgt).

Im Kontext einer möglichen Neuentwicklung eines Instruments hielten sowohl Experte 1 als auch die Experten 2 und 5 es nicht für sinnvoll, auch ein Erhebungsinstrument für „graue Energie“<sup>40</sup>, also Emissionen, die durch Produktkonsum (etwa durch Einfuhr von Gütern aus dem Ausland) entstehen, in die Bilanzierung einzubeziehen. Hierfür wird z.B. auch nicht

---

37 So wohl auch Gugel et al. (Fn. 9), 20.

38 Zengerling (Fn. 22), 245.

39 Zengerling (Fn. 22), 244.

40 Gugel et al. (Fn. 9), 19.

auf den übergeordneten Ebenen bilanziert. Experte 5 wies allerdings darauf hin, dass für alle relevanten Arten von Treibhausgasen umfassend bilanziert werden sollte. So sollten jedenfalls alle im Bundesklimaschutzgesetz genannten Treibhausgase auch auf kommunaler Ebene erfasst werden.

Zengerling<sup>41</sup> geht davon aus, dass auf Basis derzeitig verfügbarer Bilanzierungsstandards „Effekte kleinteiliger städtischer Maßnahmen“ schlecht abbildbar seien. Für größere Städte rät sie daher eine „maßnahmenscharfe“<sup>42</sup> Bilanzierung an, die den Erfolg kommunaler Klimaschutzmaßnahmen evaluiert. Im Kontext einer „maßnahmenscharfen“ Bilanzierung stellte sich jedoch – sofern man das kommunale Selbstverwaltungsrecht als durch eine Verpflichtung zur Bilanzierung tangiert betrachten wollte – wieder die Frage der Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG. Die Frage kann hier dahinstehen. Schließlich trüge eine solche maßnahmenscharfe Bilanzierungsstrategie wenig zum Ziel der Datenvergleichbarkeit bei und würde im Kontext einer ordnungsrechtlichen Verpflichtung mangels Standardisierungsmöglichkeit nur schwer bezifferbare Kosten verursachen.

Um kleine Kommunen nicht übermäßig zu belasten, könnte es sinnvoll sein, die Verpflichtung zur Bilanzierung auf Kommunen ab einer Einwohnerzahl von 5.000 Einwohner\*innen zu begrenzen, was einem Bevölkerungsanteil von 86%<sup>43</sup> entsprechen würde. Andererseits wurde von den Experten 2 und 5 vertreten, dass durchaus auch eine Verpflichtung aller Kommunen anvisiert werden könnte, weil z.B. auch kleine Kommunen durch spezifische Charakteristika (z.B. Flächennutzung) hohe Relevanz für Treibhausgasreduktion hätten. Alternativ käme für kleinere Kommunen eine Bilanzierung auf Landkreisebene in Betracht.

Um ein besseres Monitoring im Hinblick auf Landesklimaschutzziele bzw. die für die Länder verbindlichen Bundesklimaschutzziele zu erreichen, erscheint es zudem erforderlich, im Design der gesetzlichen Regelung jährliche Berichtspflichten der Kommunen zu definieren, die gegenüber dem jeweiligen Land zu erfüllen sind. Die aggregierten Kommunendaten könnten dann auch unter Nennung des Kommunennamens auf den Sei-

41 Zengerling (Fn. 22), 244.

42 Zengerling (Fn. 22), 245.

43 Eigene Berechnung, basierend auf *Statistisches Bundesamt*, Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen, 2020, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html>.

ten der statistischen Landesämter veröffentlicht werden, wobei sich allerdings – wie in der Befragung von Experte 4 deutlich wurde – Konflikte im Kontext von Geheimhaltung (insbesondere von Unternehmensdaten) ergeben können<sup>44</sup>. Durch eine Aufnahme der Daten in eine zentrale Landesdatenbank kann (so Experte 2) jedenfalls überprüft werden, ob Angaben vergleichbarer Kommunen realistisch sind. Die Länder sollten zudem regeln, dass die Kommunen die für ihr Territorium relevanten aggregierten Daten unter dem entsprechenden Kommunennamen als *Open Data* zugänglich machen müssen<sup>45</sup>, beziehungsweise darauf hinarbeiten, dass Kommunen diese freiwillig veröffentlichen<sup>46</sup>. Dies ermöglichte eine direkte Vergleichbarkeit von Kommunen für ihre Bürger\*innen und kann kommunenintern Prozesse in Gang setzen, um besseren Klimaschutz zu erzielen. Für eine weitergehende Zusammenarbeit und Aggregation der Daten auf Bundesebene sollte eine freiwillige Arbeitsgemeinschaft eingerichtet werden. Hier kommt etwa die bereits bestehende Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima-Energie-Mobilität-Nachhaltigkeit“ in Betracht<sup>47</sup>. Dies könnte dem bislang fehlenden „Abstimmungsmechanismus“<sup>48</sup> zwischen Bund und Ländern entgegenwirken.

Um mit der Bilanz für Kommunen spezifisch relevante Handlungsfelder identifizieren zu können, ist es nach Einschätzung von Experte 1 relevant, eine detaillierte Bilanz zu erstellen, also keine bundesweiten Kennzahlen als Datenstellvertreter zu verwenden, sondern Daten kommunenspezifisch z.B. von lokalen Energieversorgern und Schornsteinefegern zu erheben. Datenverfügbarkeit auf lokaler Ebene stellt derzeit aus Sicht dieses Experten noch ein erhebliches Problem dar. Hier müssen flankierende (eventuell auch gesetzgeberische) Maßnahmen ergriffen werden. Allerdings wurde seitens Experte 3 kritisch angemerkt, dass eigene Erhebungen einen erheblichen Aufwand machten. Es erscheint daher notwendig, genauer zu definieren, für welche Daten sich bei einer lokalen Erhebung ein sinnvoller Mehrwert ergeben kann. So schlug Experte 5 etwa vor, sich hier auf Daten zu be-

---

44 Vgl. F. Knoll, § 20 Daten und Datenzugang im Lichte des Klimaschutzes, in: M. Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 387 (393, Rn. 22).

45 Hier wäre eingehender zu untersuchen, inwieweit Art. 28 GG dem entgegenstehen könnte, was aus Platzgründen unterbleiben muss.

46 Bislang existieren für Kommunen keine solchen proaktiven Offenlegungspflichten, vgl. C. Hoffmann/S. E. Schulz: Open Data für Kommunen, KommJur 2014, 126 (126 ff.). In diesem Kontext stellt sich dieselbe Frage wie bereits in der vorigen Fn.

47 Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 616.

48 Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 616.

schränken, auf die vor Ort in hohem Maß Einfluss genommen werden kann (z.B. Abfallaufkommen, Flächennutzung, Viehbestände). Vorschriften zur standardisierten Erhebung könnten hier zudem nach Ansicht des Experten 5 helfen, eine Überforderung von Kommunen zu vermeiden.

Insgesamt wurde seitens der Experten 1, 2 und 5 kritisch angemerkt, dass eine reine Bilanzierungsverpflichtung nicht mit erfolgreichem Klimaschutz gleichzusetzen sei. Aus Sicht der Experten 1 und 2 sei eine Bilanzierung nur im Kontext weiterer kommunaler Verpflichtungen sinnvoll. So kann eine Bilanzierungsverpflichtung als Ausgang für weitere ordnungsrechtliche Regulierung (Verpflichtung von Kommunen zur Erstellung von Klimaschutzplänen auf Basis der Bilanzierungsergebnisse, Definition spezifischer Treibhausgasreduktionsziele) dienen. Experte 5 schlug zudem vor, auf Basis der Bilanzierungen standardisierte Monitoring-Prozessoptimierungsstrategien für kommunalen Klimaschutz zu definieren. Solche standardisierten Klimaschutzmonitoring-Optimierungsstrategien könnten Eingang in eine gesetzliche Regulierung finden.

Im Hinblick auf einen erheblichen Kostenaufwand für die kommunale Emissionsbilanzierung muss zur Wahrung des Konnexitätsprinzips sichergestellt werden, dass durch die Länder ausreichend Fördermittel für die Erstellung der Bilanzierungen bereitstehen. Entsprechend dem bereits durch Kommunen auf freiwilliger Basis einsetzbaren Klimaschutzmanager, der über Fördermittel finanziert wird, kann für das Design einer erweiterten ordnungsrechtlichen Regulierung (Bilanzierungsverpflichtung flankiert von weiteren Verpflichtungen) über einen verpflichtenden Einsatz eines Klimaschutzmanagers nachgedacht werden. Hier könnte jedoch die durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht garantierte kommunale Organisationshoheit betroffen sein. Entsprechend der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts im Falle der Verpflichtung zur Beschäftigung von Gleichstellungsbeauftragten ließe sich hier aber argumentieren, dass den Gemeinden auch bei einer Verpflichtung zur Einsetzung eines Klimaschutzbeauftragten genügend „organisatorische Befugnisse für eine selbst gestaltete Aufgabenwahrnehmung“<sup>49</sup> im Bereich Klimaschutz und Emissionsreduzierung verbleiben, sodass die Grenze, die durch den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gesetzt ist<sup>50</sup>, nicht überschritten wäre. Schließlich kann auch in diesem Kontext das Gemeinwohlinteresse an der Reduzierung von Treibhausgasemissionen angeführt werden.

49 BVerfGE 91, 228 (238).

50 *Bumke/Voßkuhle* (Fn. 30), S. 448.

In einem letzten Schritt ist zu untersuchen, inwieweit Sanktionsmöglichkeiten definiert werden sollten, wenn Kommunen ihrer Bilanzierungsverpflichtung nicht nachkommen. So berichtete etwa Experte 2, dass Kommunen bereits jetzt bestehenden Berichtspflichten im Klimaschutzkontext nicht nachgekommen seien. Eine monetäre Sanktionierung erscheint wenig sinnvoll, da sich dies negativ auf das Ergreifen von Klimaschutzmaßnahmen auswirken könnte, insofern viele Kommunen bereits jetzt unterfinanziert sind<sup>51</sup>. Auch eine Sanktionierung im Kontext der Ausgabe von Brennstoffemissionshandelszertifikaten<sup>52</sup> kommt nicht in Betracht, da Kommunen, die hier z.B. über Stadtwerke Anteile halten, gegenüber Unternehmen unzulässig ungleich behandelt würden.

Allerdings berichtete Experte 2, dass der Verstoß gegen Berichtspflichten aus seiner Sicht zumeist daran gelegen habe, dass viele Kommunen „personal- oder tool-mäßig“ nicht in der Lage gewesen seien, die Berichtspflicht zu erfüllen, es also an den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen gefehlt habe. Insofern sollten die Länder insgesamt auf eine Befähigung der Kommunen, ihren Bilanzierungsverpflichtungen nachzukommen (z.B. durch entsprechende Trainings) hinarbeiten.

Kommunen, die ihrer Bilanzierungsverpflichtung dennoch nicht nachkommen, könnte eine weitere Verpflichtung zur Erstellung eines Aktionsplans, wie sie ihre Pflicht binnen sechs Monaten erfüllen wollen, auferlegt werden. Hier könnte auch vorgesehen werden, dass die Kommunen diesen Aktionsplan zusammen mit Zentralstellen entwickeln müssen.

#### D. *Conclusio, Limitationen und Ausblick*

Eine ordnungsrechtliche Verpflichtung zur kommunalen Klimaschutzmessung kann helfen, Klimaschutzaktivitäten im Multi-Level-Governance-System zu integrieren und einen Beitrag dazu leisten, die auf Landes- und Bundesebene gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen. Sie ist nach hier verretener Auffassung auch rechtlich zulässig. Allerdings wurde durch den Beitrag deutlich, dass die grundgesetzlich vorgeschriebene Zuständigkeits-

---

51 *Statistisches Bundesamt*, Kommunen schließen das 1. Halbjahr 2021 mit Finanzierungsdefizit von 5,7 Milliarden Euro ab, 2021, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/10/PD21\\_467\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/10/PD21_467_71137.html).

52 Vgl. zu dieser Idee *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, Kurzinformation Sanktionsmöglichkeiten bei Klimaschutzabkommen, 2018, 1 (1).

verteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine „Copy-Paste“-Gesetzgebung auf Landesebene erforderlich machen würde, die aus dogmatischer Sicht durchaus angreifbar ist. Es stellt sich daher insgesamt die Frage, inwieweit die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im Kontext von Multi-Level-Governance-Problemen wie dem Klimaschutz noch zeitgemäß ist. Hilfreich wäre in diesem Kontext auch, wenn der Bund seine Bilanzierungsstrategie insgesamt überdächte (z.B. Hinwendung zur Aggregation von Daten von untergeordneten Verwaltungsebenen, Abkehr von der Sektorenbilanzierung durch das Umweltbundesamt; Entwicklung von Vorgaben, wie Daten untergeordneter Ebenen mit der Bundesbilanzierung kompatibel gemacht werden können), was sich auch im Bundesklimaschutzgesetz niederschlagen könnte. Weiter stellt sich auch die Frage, inwieweit die Länder politisch bereit sein werden, die Ausgaben für eine verpflichtende kommunale Bilanzierung allein ohne Beteiligung des Bundes zu tragen, wenn inhaltlich jedenfalls auch ein Beitrag dazu geleistet werden soll, die Bundesklimaschutzziele zu erreichen. Derzeit ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes nicht möglich, da das Grundgesetz im Rahmen der gegenwärtigen Finanzverfassung hierzu weder in den Art. 91a ff. GG noch in den Art. 104b ff. GG eine Möglichkeit eröffnet<sup>53</sup>. Entsprechend wäre zu überlegen, den Art. 91a I GG um eine Nummer 3 „Verbesserung des Klimaschutzes“ zu erweitern. Auch ist fraglich, inwieweit die Länder den politi-

53 *Bundesministerium der Finanzen*, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, 2021, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2021.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bund-laender-finanzbeziehungen-2021.html), 10 ff.

Nachgedacht werden könnte zwar über ein Geldleistungsgesetz i.S. des Art 104a III oder IV auf Basis des Kompetenztitels der Luftreinhaltung, wonach der Bund den Kommunen direkt (III) oder den Ländern zur Förderung von kommunalen Emissionsbilanzierungen (IV) Mittel zukommen lassen könnte. Zweifelhaft wäre jedoch, ob es sich bei Kommunen wegen ihrer Staatszugehörigkeit um Anspruchsberechtigte im Sinne des III bzw. Dritte im Sinne des IV handeln kann (abgelehnt etwa von *W. Heun*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 26, prototypisch gemeint dürften vom Gesetz jedenfalls Leistungen an Bürger\*innen sein). Auch käme Art. 104b I S. 2 in Betracht, wonach der Bund „in außergewöhnlichen Notsituationen“ Finanzhilfen gewähren darf. So wurde etwa die Finanzkrise 2008 als solche Notsituation eingeordnet (vgl. *W. Hein/A. Thiele*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 26). In der „Klimakrise“ gleichfalls eine solche außergewöhnliche Notsituation zu sehen, wäre zum derzeitigen Zeitpunkt aber wohl eher schwer vertretbar. Wegen erheblicher rechtlicher Unsicherheiten solcher hier nur kurz angerissenen möglichen Argumentationen wird hier im Ergebnis davon ausgegangen, dass dem Bund keine Möglichkeiten zur Co-Finanzierung offenstehen.

schen Willen zu einer Vereinheitlichung der Bilanzierung aufbringen würden oder dies an Alleingängen scheitern könnte. Zudem ist festzustellen, dass eine Vereinheitlichung von Bilanzierungsstandards sorgfältig durch wissenschaftliche *Think Tanks* begleitet werden muss, da sich hier *Lock-In*-Effekte ergeben und schwierig von einem einmal festgelegten Bilanzierungssystem abgewichen werden kann. Eine wesentliche Voraussetzung für eine bessere Integration von kommunalem Klimaschutz in das Multi-Level-Governance-System wird zudem sein, dass auch die Klimaschutzgesetzgebung der Länder besser in den nationalen Klimaschutz integriert wird. So besteht derzeit (noch) keine Konformität von Bundes- und Landesgesetzgebung<sup>54</sup>. Auch auf eine sorgfältige Flankierung einer ordnungsrechtlichen Verpflichtung von Kommunen zur Bilanzierung mit den dies ermöglichenden Anpassungen im Daten(schutz)recht und in den entsprechenden Statistikgesetzen wird zu achten sein, wobei hier eine vertretbare Interessenabwägung erfolgen muss. Im Beitrag wurde zudem deutlich, dass eine Bilanzierungsverpflichtung nach Experteneinschätzung um weitere ordnungsrechtliche Verpflichtungen von Kommunen, z.B. zur Erstellung eines Klimaschutzplanes oder der Definition von konkreten Reduktionszielen, ergänzt werden sollte. Die rechtliche Möglichkeit zu erweiterten Verpflichtungen von Kommunen ist noch eingehender zu untersuchen. Als Ausblick für weitere Governance-Forschung wäre auch eine Studie im Hinblick auf die Rolle von kommunaler Klimaschutzbilanzierung im noch weiter aufgespannten Multi-Level-Governance-System (europarechtliche Ebene, globale Ebene) wünschenswert. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht wäre zudem interessant zu untersuchen, welchen Beitrag kommunale Bilanzierungsdaten im Kontext der Treibhausgasreduzierung Dritter (Unternehmen/Bürger\*innen) leisten können, bzw. inwieweit die Verpflichtung von Kommunen zur Bilanzierung als Vorbild für eine intensivere Beschäftigung von Dritten wie Unternehmen und Bürger\*innen mit Klimaschutzthemen einhergehen kann. Eine solche Analyse könnte sich auch in eine breitere Untersuchung einfügen, ob oder inwieweit eine gesetzlich behauptete „Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung“ (z.B. Abschnitt 5 Bundesklimaschutzgesetz, § 7 Klimaschutzgesetz BW) beobachtbar ist.

---

54 Köck/Kohlrausch (Fn. 5), 617.