



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

DIE EINBEZIEHUNG VON KLIMASCHUTZZIELEN IN DIE FINANZAUSGLEICHSSYSTEME DEUTSCHLANDS

ÜBERLEGUNGEN ZU INSTRUMENTELLEN MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

PROF. DR. THOMAS LENK

UNIVERSITÄT LEIPZIG
INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN UND PUBLIC MANAGEMENT
MITGLIED IM UNABHÄNGIGEN BEIRAT DES STABILITÄTSRATES

LOCCUMER FINANZTAGE | 19./20. NOVEMBER 2020

GLIEDERUNG

1. KLIMASCHUTZZIELE IN EUROPA UND DEUTSCHLAND
2. KLIMASCHUTZ ALS AUFGABE IM FÖDERALEN SYSTEM
3. KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH



1. KLIMASCHUTZZIELE IN EUROPA UND DEUTSCHLAND



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Prof. Dr. Thomas Lenk
stellv. Rektor
Prorektor für Entwicklung und Transfer

KLIMAPOLITISCHE ZIELE DER EUROPÄISCHEN UNION

Klima- und energiepolitischer Rahmen der EU

- Senkung der Treibhausgas-Emissionen um 80 % - 95 % bis 2050 (gegenüber 1990)
 - Senkung der Emissionen um mindestens 40 % bis 2030
 - Steigerung der Nutzung erneuerbarer Energien auf 32 % des Energieverbrauchs
 - Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 %

langfristige klimapolitische Strategie der EU

- Beschleunigung der Energiewende, Ausbau der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen
- Einführung einer CO₂-freien Straßenverkehrsmobilität, Förderung von CO₂-armen Verkehrsträgern
- Diversifizierung von Landwirtschaft, Tierhaltung, Aquakultur und Forstproduktion
- Stärkung der klimaresilienten Infrastruktur und Einbindung von wichtigen Industrieclustern (zunächst auf lokaler Ebene)
- Förderung der Forschung und Entwicklung von CO₂-freien Lösungen
- ...



KLIMAPOLITISCHE ZIELE DEUTSCHLANDS

Klimaschutzprogramm 2030

- Reduzierung der Treibhausgase um 55 % bis 2030 (gegenüber 1990) bei wirtschaftlicher und sozialer Ausgewogenheit
- Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050
- Bundes-Klimaschutzgesetz seit dem 17.12.2019 in Kraft, darunter Festlegung von CO₂-Grenzen für einzelne Sektoren (Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges)
- CO₂-Bepreisung in den Bereichen Verkehr und Wärme
- höhere Flugsteuer seit 2020
- neue steuerliche Förderung für Gebäudesanierung
- klimaneutrale Bundesverwaltung bis 2030
- Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Erreichung der Klimaschutzziele



KLIMAPOLITISCHE ZIELE DEUTSCHLANDS

Klimaschutzprogramm 2030

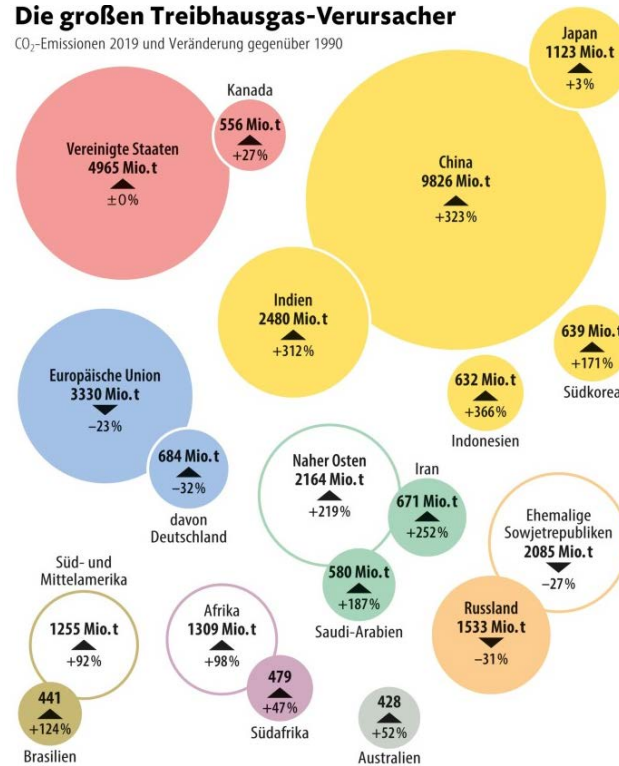
zulässige Jahresemissionsmengen in den Sektoren

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

Quelle: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513).



KLIMAPOLITISCHE ZIELE DEUTSCHLANDS



Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung (online) vom 13.11.2020.



2. KLIMASCHUTZ ALS AUFGABE IM FÖDERALEN SYSTEM

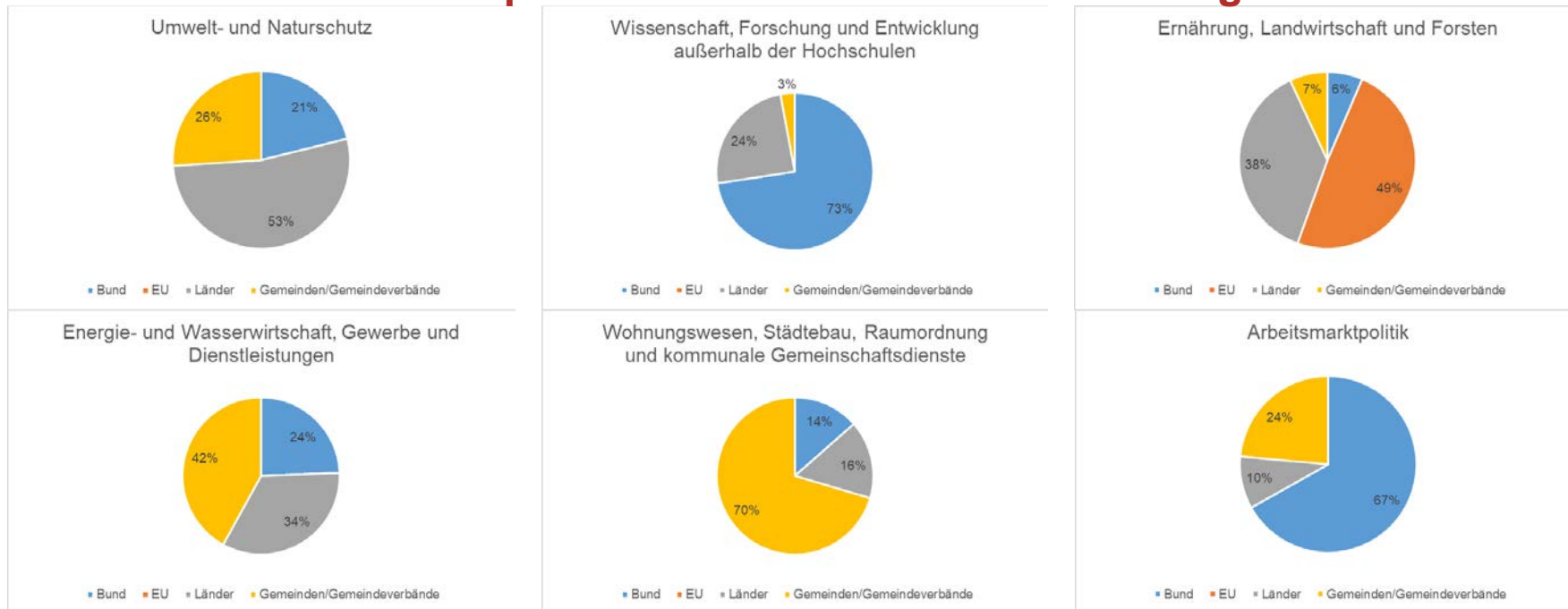


UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Prof. Dr. Thomas Lenk
stellv. Rektor
Prorektor für Entwicklung und Transfer

KLIMASCHUTZ IM LICHT FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN

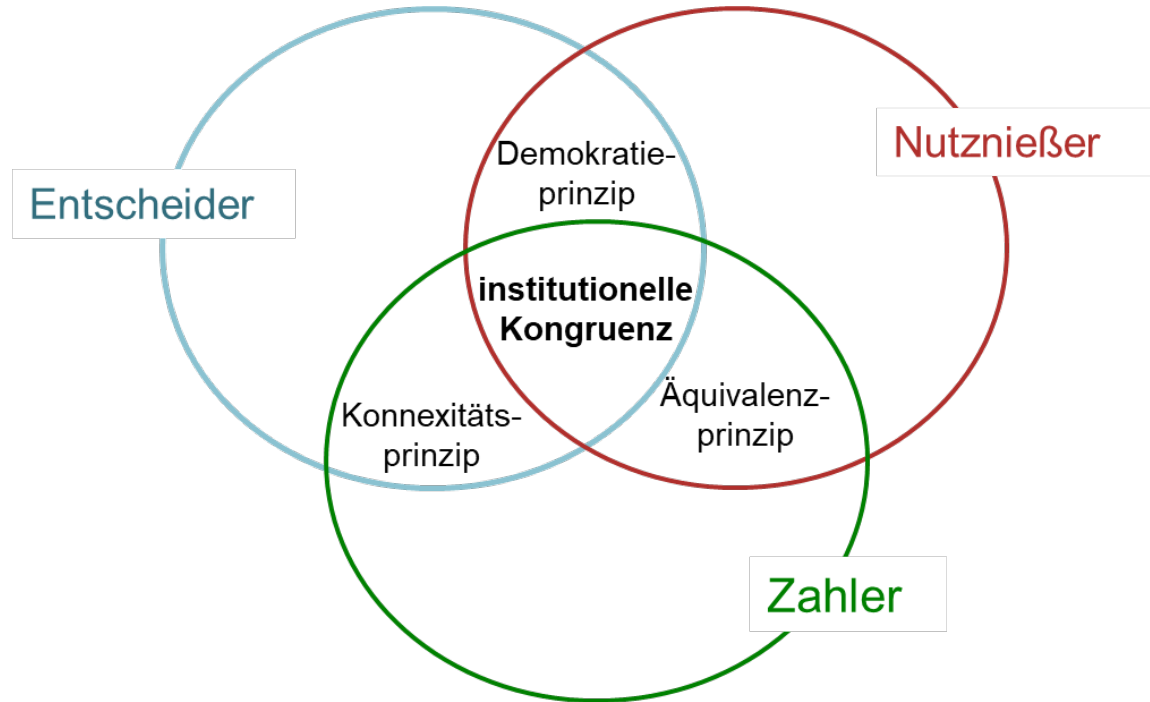
Anteile der Gebietskörperschaftsebenen an den Nettoausgaben für ...



Quelle: Eigene Darstellungen, eigenen Berechnungen. Datengrundlage: Rechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2012.



KLIMASCHUTZ IM LICHTE FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN



KLIMASCHUTZ IM LICHTE FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN

Allokative Kriterien

(1) Herstellung fiskalischer Äquivalenz, d. h., Übereinstimmung von (gruppenmäßigen) Zahler- und Nutzenträgerkreisen

- grundsätzlich spricht das Kriterium für einen Mix aus zentralen und dezentralen Lösungen
- im Zusammenhang mit klimapolitischen Zielen ergibt sich folgende Differenzierung:
 - **zentrale Lösungen** bei Klimaschutzmaßnahmen mit großer Nutzenreichweite:
 - Festsetzung von gesamtstaatlichen Klimaschutzzielen und anzustrebenden Emissionsgrenzen
 - Gesamtsteuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Reduzierung fossiler Energieträger
 - Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen
 - Entwicklung von umweltverträglichen Technologien
 - Gestaltung und Entwicklung von Fernwärmesystemen
 - ...
 - **dezentrale Lösungen** bei Klimaschutzmaßnahmen mit geringer Nutzenreichweite:
 - energetische Gebäudesanierungen und klimafreundliche städtebauliche Maßnahmen
 - klimafreundliche kommunale Verkehrsentwicklung, z. B. mit Elektromobilität und Ladesäuleninfrastruktur
 - Grünflächenplanung und -gestaltung
 - Gestaltung und Entwicklung von Nahwärmesystemen
 - ...



KLIMASCHUTZ IM LICHTE FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN

Allokative Kriterien

(2) Abstimmung des öffentlichen Angebots auf individuelle Präferenzen und Gegebenheiten

- grundsätzlich spricht das Kriterium eher für dezentrale Lösungen
- im Zusammenhang mit klimapolitischen Zielen erfordern zum Beispiel folgende Maßnahmen **Dezentralität** in der Umsetzung:
 - klimafreundliche Energieerzeugung und Bereitstellung beim Endverbraucher
 - umweltverträgliche Verkehrsentwicklung und Umbau der städtischen Mobilität
 - Entwicklung von Smart Cities
 - Berücksichtigung klimapolitischer Aspekte im Wohnungswesen, dem Städtebau oder der Raumordnung
 - energetische Sanierung kommunaler Verwaltungseinheiten
 - Entwicklung CO₂-armer kommunale Einrichtungen und Unternehmen
 - Förderung von energieeffizienten Investitionen
 - Öffentlichkeitsarbeit und Beratung zu Klimaschutzanpassungen vor Ort



KLIMASCHUTZ IM LICHTE FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN

Allokative Kriterien

(3) Förderung der Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors

- grundsätzlich spricht das Kriterium eher für dezentrale Lösungen
- im Zusammenhang mit klimapolitischen Zielen führt **Dezentralität** eher zu Innovationen als Zentralität, zum Beispiel:
 - im Wettbewerb unterschiedlicher klimafreundlicher Städtebaukonzepte
 - im Wettbewerb neuer emissionsarmer Technologien
 - im Wettbewerb hinsichtlich der Standortqualität für Einwohner (Luftqualität, Grünflächen, Begrünung des öffentlichen Raums)
 - im Wettbewerb kommunaler Unternehmen um (umweltbewusste) Arbeitnehmer



KLIMASCHUTZ IM LICHTE FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN

Allokative Kriterien

(4) produktionstechnische Erwägungen

- grundsätzlich spricht das Kriterium für einen Mix aus zentralen und dezentralen Lösungen
- im Zusammenhang mit klimapolitischen Zielen ergibt sich folgende Differenzierung:
 - **zentrale Lösungen** bei Klimaschutzmaßnahmen aufgrund von *Economies of Scale*, zum Beispiel:
 - Einrichtung, Betreuung und Finanzierung von Klimaforschungseinrichtungen
 - größere Investitionen zum Beispiel in Windparks oder Fernwärmesysteme
 - arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Um- oder Weiterbildung von Menschen, die vom Ausstieg aus fossilen Brennstoffen betroffen sind
 - finanzielle Förderung von klimafreundlichem Verhalten von Menschen und Unternehmen (z. B. Vergabe von Förderkrediten oder Prämien)
 - **dezentrale Lösungen** bei Klimaschutzmaßnahmen aufgrund von *Diseconomies of Scale*, zum Beispiel:
 - kleinere Investitionen, z. B. in die energetische Sanierung einzelner Gebäude
 - Gestaltung und Umsetzung von Nahwärmekonzepten
 - klimafreundliche Verkehrsplanung auf kommunaler Ebene
 - Beratung von örtlichen Unternehmen hinsichtlich eigener Klimaschutzkonzepte



KLIMASCHUTZ IM LICHTE FÖDERALISMUSTHEORETISCHER KRITERIEN

Distributive Kriterien

(1) personelle Verteilung von Einkommen, Gütern und Leistungen

- grundsätzlich spricht das Kriterium eher für **zentrale** Lösungen
- im Zusammenhang mit klimapolitischen Zielen erfordern zum Beispiel folgende Aspekte **Zentralität**:
 - gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen des Klimaschutzes zwischen privaten Haushalten
 - gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen des Klimaschutzes zwischen Unternehmen

(2) regionale Verteilung von Einkommen, Gütern und Leistungen

- grundsätzlich spricht das Kriterium eher für **zentrale** Lösungen
- im Zusammenhang mit klimapolitischen Zielen erfordern zum Beispiel folgende Aspekte **Zentralität**:
 - gerechte vertikale Verteilung von öffentlichen Lasten und Einnahmeneffekten des Klimaschutzes zwischen Gebietskörperschaftsebenen
 - gerechte horizontale Verteilung von öffentlichen Lasten und Einnahmeneffekten des Klimaschutzes zwischen Gebietskörperschaften auf gleicher Ebene



3. KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

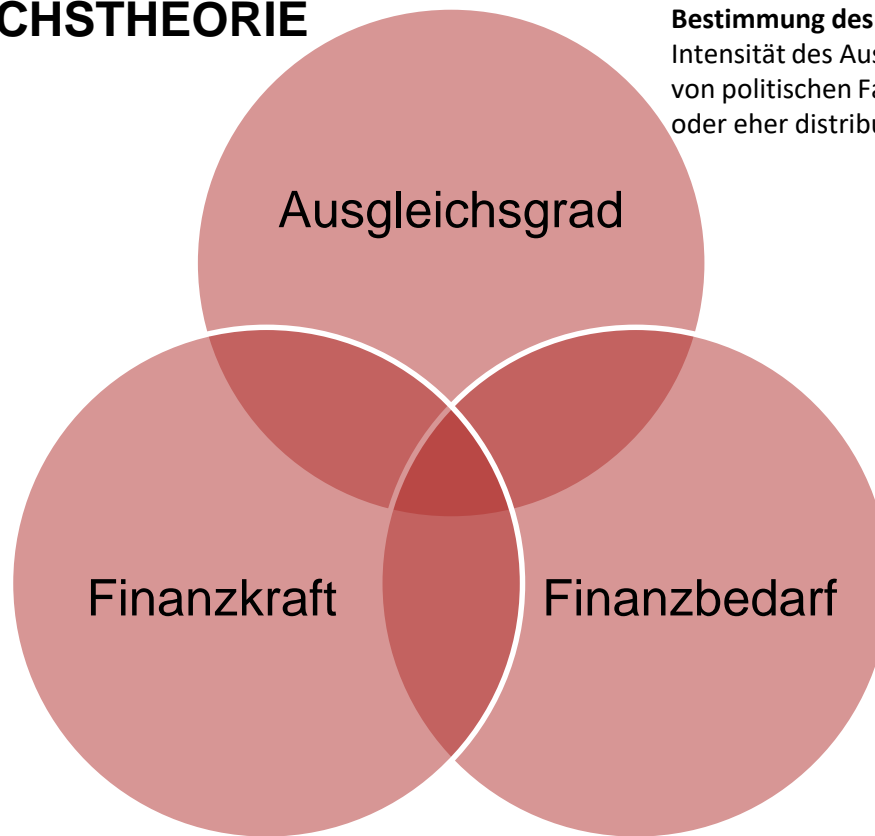


UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Prof. Dr. Thomas Lenk
stellv. Rektor
Prorektor für Entwicklung und Transfer

FINANZAUSGLEICHSTHEORIE

Bestimmung des Ausgleichsgrades:
Intensität des Ausgleichs abhängig
von politischen Faktoren (allokative
oder eher distributive Zielsetzungen)



Basis der Finanzkraft:

- i. d. R. Steuereinnahmen
- tw. nivellierte Steuereinnahmen

Einfluss der Klimaziele:

- keine unmittelbaren Effekte auf die Finanzkraft
- mittelbare Effekte über Nutzen erfolgreicher Klimapolitik (z. B. durch Zuwanderung oder Unternehmensansiedlungen)

Basis des Finanzbedarfs:

- zugewiesene Aufgaben und daraus resultierende Lasten
- Versorgungsniveau, Kostenstrukturen

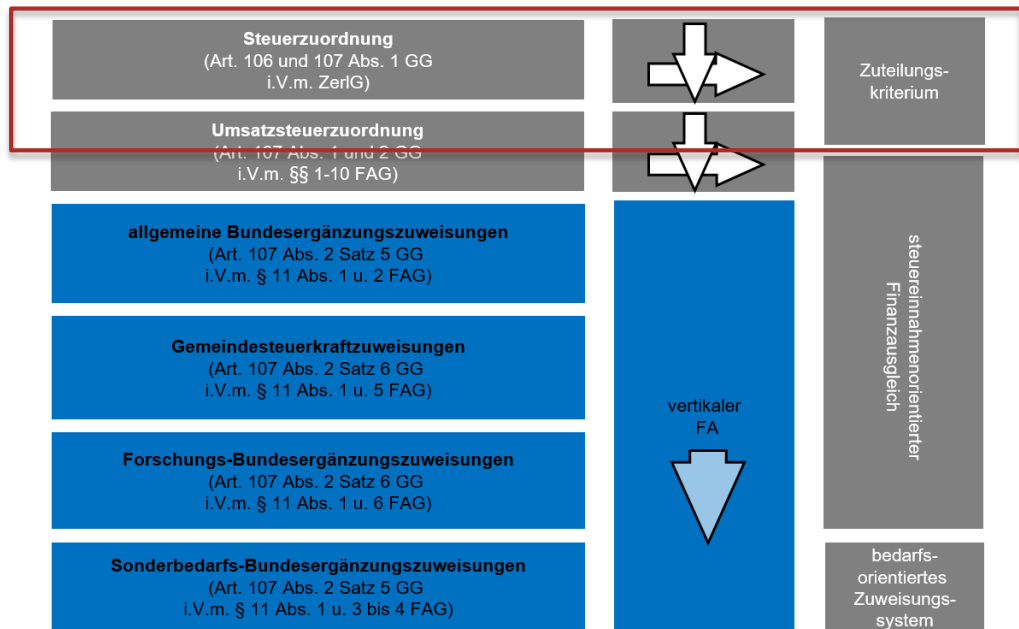
Einfluss der Klimaziele:

- Erhöhung des Finanzbedarfs
- klimaschutzbedingter Finanzbedarf unterschiedlich hoch
- Ausgangsverhältnis aus Finanzkraft und Finanzbedarf ändert sich



KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

Allokative Kriterien im bundesstaatlichen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.



KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

Klimaaspekte in der Finanzmittelallokation: vertikale Steuerzuordnung

- vertikale Steuerzuordnung nach Art. 106 GG
- aufgaben- und lastenadäquate Ausstattung der Gebietskörperschaftsebenen mit Steuermitteln
- mögliche (stärkere) Berücksichtigung von klimaschutzbezogenen Ausgabebelastungen der Gebietskörperschaftsebenen bei der originären vertikalen Einnahmenverteilung durch:
 - Änderung der Ertragszuweisung von Steuern, die nach dem Trennsystem zugeordnet werden
 - Änderung der vertikalen Verteilungsquoten an den Gemeinschaftssteuern, z. B. durch eine veränderte Umsatzsteuerverteilung (fällt unter den gleichmäßigen Anspruch auf Deckung notwendiger Ausgaben nach Art. 106 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 GG)
- Vorteile: „systematische Lösung“ innerhalb der originären Steuerzuordnung; kein gesonderter Transmissionskanal; unbürokratischer Mitteleinsatz
- Nachteile: allgemeine Deckungsmittel ohne Zweckbindung, d. h., Verwendung für Klimaschutzzwecke nicht gesichert; geringe Zielgenauigkeit der Mittel, da horizontale Mittelverteilung nicht unmittelbar steuerbar



KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

Klimaaspekte in der Finanzmittelallokation: horizontale Steuererlegung

- Steuererlegung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 2, 3 GG = Modifizierung des örtlichen Aufkommens
- Ziel der Steuererlegung: Herstellung fiskalischer Äquivalenz (gruppenmäßige Äquivalenz) vor Finanzkraftausgleich
 - Zerlegung des örtlichen Lohnsteueraufkommens nach dem Wohnsitzprinzip
 - Zerlegung des örtlichen Körperschaftsteueraufkommens nach dem Betriebsstättenprinzip
 - Zerlegung des örtlichen Abgeltungssteueraufkommens nach dem (Wohn-)Sitzprinzip
- Zerlegung auch nach **klimabezogenen Kriterien** möglich?
 - klimaschädigendes Verhalten erzeugt externe Kosten (über Gebietskörperschaftsgrenzen hinaus)
 - schädigende Gebietskörperschaft müsste Zerlegungsbeträge abführen
 - geschädigte Gebietskörperschaft müsste Zerlegungsbeträge empfangen
 - klimafreundliches Verhalten erzeugt externen Nutzen (über Gebietskörperschaftsgrenzen hinaus)
 - nutzenstiftende Gebietskörperschaft müsste Zerlegungsbeträge erhalten
 - nutzenempfangene Gebietskörperschaft müsste Zerlegungsbeträge abführen



KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

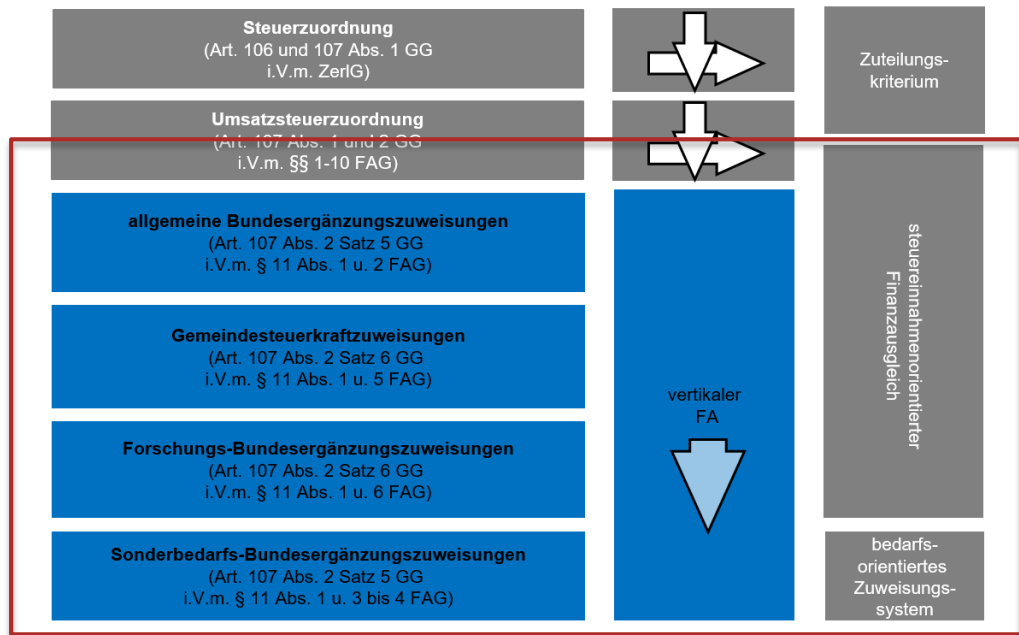
Klimaaspekte in der Finanzmittelallokation: horizontale Steuerzerlegung

- eine klimabezogene Steuerzerlegung entspräche dem Gedanken einer Pigou-Steuer auf Gebietskörperschaftsebene
 - finanzielle Belastung von Verursachern externer Kosten / von Empfängern externer Nutzen
 - finanzielle Besserstellung von Empfängern externer Kosten / von Verursachern externer Nutzen
- zu diskutierende Fragen
 - Welche konkreten Kriterien wären für eine klimabezogene Steuerzerlegung heranzuziehen?
 - Welche Steuern sollten einer klimabezogenen Steuerzerlegung unterzogen werden?
 - Wie lässt sich der Verwaltungsaufwand einer solchen Zerlegungsform begrenzen?
- Vorteil: unmittelbare finanzielle Effekte in Abhängigkeit von Klimaschutzmaßnahmen noch vor dem Finanzkraftausgleich
- Nachteile: aufwendige Ermittlung der gebietskörperschaftlichen „Klimabilanzen“; Nivellierung der finanziellen „Klimaeffekte“ im Rahmen der Steuerzerlegung durch die anschließenden Finanzausgleichsstufen



KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

Distributive Kriterien im bundesstaatlichen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.



KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

Klimaaspekte in der Finanzmitteldistribution: horizontale Umsatzsteuerzuordnung

- horizontale Umsatzsteuerzuordnung abweichend von der grundsätzlichen Einwohnerorientierung nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1-4 GG
- zentraler Mechanismus des horizontalen Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern
- bedarfsseitige Differenzierung über „Einwohnerveredelungen“ in der Ausgleichsmesszahl (derzeit für BE, HH, HB mit Faktor 1,35 und auf kommunaler Ebene für BE, HH, HB (je 1,35), MV (1,05), BB (1,03), ST (1,02))
- mögliche stärkere Berücksichtigung von klimaschutzbedingten Mehrbedarfen über zusätzliche oder veränderte „Einwohnerveredelungen“
 - z. B. Höhergewichtung der Einwohnerzahlen von NRW, Sachsen und Brandenburg („Kohleregionen“) aufgrund höherer Finanzbedarfe durch wirtschaftliche Transformation
 - z. B. Differenzierung der Einwohnergewichtungen nach jährlichem Pro-Kopf-CO₂-Ausstoß in den Ländern
- Vorteile: einfache Modellierung und „technische“ Umsetzung
- Nachteile: geringe Zielgenauigkeit aufgrund von Verrechnungseffekten auf der selben und auf anschließenden Finanzausgleichsstufen; keine Zweckbindung der Mittel; rechtliche Risiken, da Einwohnerveredelungen üblicherweise an „abstrakte“ Mehrbedarfe gekoppelt sind; mittelfristig sind die Effekte wenig berechenbar



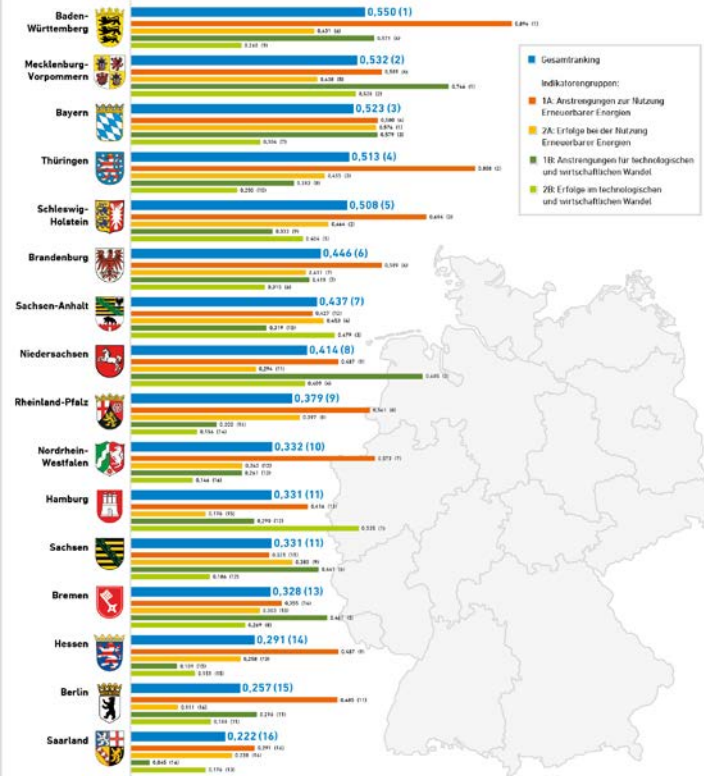
KLIMASCHUTZ UND FINANZAUSGLEICH

Klimaaspekte in der Finanzmitteldistribution: Bundesergänzungszuweisungen

- Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 5, 6 GG
- Ergänzung von besonderen Finanzbedarfen im Bereich des Klimaschutzes durch
 - Einführung von „Klima-BEZ“: Festlegung eines flexiblen Mechanismus zur Mittelgewährung mit klimaschutzbezogenen Indikatoren als eigenständiges Instrument (Grundgesetzänderung erforderlich); ähnlich der aktuellen Gemeindesteuerkraftzuweisungen oder der Forschungs-BEZ
 - Einführung von Sonderbedarfs-BEZ: Festlegung von fixen jährlichen Summen für konkrete Länder, in denen klimaschutzbedingte Sonderbedarfe vorliegen; ähnlich der aktuellen AL-BEZ und der Pol-BEZ
- Vorteile: vergleichsweise hohe Zielgenauigkeit, gute mittelfristige Berechenbarkeit, hohe Transparenz, keine Verrechnungseffekte durch anschließende Ausgleichsstufen
- Nachteile: schwierige Ermittlung von objektiven Sonderbedarfen, keine Zweckbindung der Mittel



Bundesländer-Vergleichsstudie Erneuerbare Energien 2017 Gesamtranking und Ergebnisse der Indikatorengruppen Punktzahl und Platzierung



Quelle: Agentur für Erneuerbare Energien (2017).



BEDARFSBERÜCKSICHTIGUNG IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Nebenansatz	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
zentrale Orte		x						x	x				
Schüler/Schülerbeförderung						o ^a	xo	xo		xo			
Heilbäder/Kurorte									x				
Fläche			o		o		x	xo					
Bevölkerungswachstum/Demografie				xo									
(Klein-)Kinder		x							x		x		x
Streitkräfte	x	x						x	x				
SV.-pflichtige Arbeitnehmer							x						
Straßen						o ^a			x				
Sozialhilfe/Soziallasten		xo		x		o ^a	x	o ^b	o				o ^a
Grubengemeinden									x				
Strukturschwäche		x		x									
Studenten	x												
Polizei	x												

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

a) Der Ansatz wird für Kreisaufgaben gewährt, die von den Landkreisen und den kreisfreien Städte wahrgenommen werden

b) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt



FAZIT

- Klimaschutzmaßnahmen sind primär finanzbedarfsrelevant und deshalb prinzipiell in die Finanzausgleichslogik integrierbar
- Möglichkeiten der Integration von Klimaschutzzielen bestehen auf allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (bei der originären Steuerzuordnung, der Steuererlegung, der Umsatzsteuerzuordnung und den Bundesergänzungszuweisungen) und mit größerem Instrumentenkasten auf kommunaler Ebene
- Diskussionsbedarf insbesondere hinsichtlich konkreter Indikatoren, die Klimaschutzziele operationalisieren und finanzielle Klimaschutzbedarfe anzeigen sowie hinsichtlich der Zielgenauigkeit der Mittelgewährung und Mittelverwendung
- kein „Königsweg“, da alle Optionen Vor- und Nachteile aufweisen
- höchste Zielgenauigkeit innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs über Bundesergänzungszuweisungen, aber auch hier keine Zweckbindung der Mittel
- eine Alternative zu einer finanzausgleichsinternen Lösung könnten (bedingte) Finanzhilfen des Bundes im Sinne der Art. 104c und 104d GG sein → neuer Art. 104e GG: „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich des Klimaschutzes“?





UNIVERSITÄT
LEIPZIG

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT.

PROF. DR. THOMAS LENK

UNIVERSITÄT LEIPZIG
INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN UND PUBLIC MANAGEMENT
MITGLIED IM UNABHÄNGIGEN BEIRAT DES STABILITÄTSRATES

LOCCUMER FINANZTAGE | 19./20. NOVEMBER 2020
