

SCHWERPUNKTTHEMA

# Klimaneutralität: teure Pflicht für die öffentliche Hand

**Klimaneutralität erscheint als großes – und zeitlich weit entferntes Ziel. Im Alltag von Privathaushalten, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung halten sich die Auswirkungen noch in engen Grenzen. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Pflicht, sogar mit Verfassungsrang, wie eine Studie zeigt, die kürzlich unter Beteiligung des Instituts für den öffentlichen Sektor entstanden ist. Nachholbedarf besteht demnach schon in den Planungen der Treibhausgas-Abbaupfade. Die Umsetzung der Abbaumaßnahmen wird erhebliche Investitionen erfordern.**

Die öffentliche Verwaltung und ihre Unternehmen sind verfassungsrechtlich verpflichtet, Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zu ergreifen.<sup>1</sup> Maßgeblich hierfür ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021, das aus Art. 20a des Grundgesetzes ein Klimaschutzgebot ableitete. Danach ist der Staat zum Klimaschutz mit dem Ziel verpflichtet, Klimaneutralität zu erreichen. Auf dem Weg dorthin muss der Staat dafür sorgen, Treibhausgase gleichmäßig, das heißt in einem über die Jahre kontinuierlichen Abbaupfad, zu reduzieren. Kommt der Staat dem nicht nach, verletzt er dem Gericht zufolge Freiheitsrechte künftiger Generationen in unverhältnismäßigem Maße. Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) wurde infolge des Urteils novelliert, aktuell sieht es „Nationale Klimaschutzziele“ vor, die für Deutschland eine Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 vorsehen. Übergeordnetes Ziel des Gesetzes ist, die Erderwärmung entsprechend dem Paris-Übereinkommen auf deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C zu begrenzen. Der Staat und seine Unternehmen sind einer „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“ verpflichtet.<sup>2</sup> Die Bundesverwaltung hat sich zum Ziel gesetzt, bereits 2030 klimaneutral zu sein,<sup>3</sup> was auch öffentliche Unternehmen einschließt: Der Bund soll in den bundeseigenen Unternehmen darauf hinwirken, dass auch diese ihre „Verwaltungstätigkeit klimaneutral organisieren“.<sup>4</sup> Landes- und Kommunalunternehmen sind hiervon nicht unmittelbar betroffen, hier greifen Landesklimaschutzgesetze, über die die meisten Bundesländer verfügen.<sup>5</sup> Nordrhein-Westfalen etwa schließt öffentliche Unternehmen mit ein,<sup>6</sup> verweist bei Kommunen und ihren Unternehmen aber auf die „eigene Verantwortung“ der Gemeinden.<sup>7</sup>

Eine ehrgeizig formulierte gesetzliche Grundlage allerdings ist offenbar noch keine Garantie, dass auch entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden bzw. diese auch effektiv wirken. Im März 2022 legte der Bundesrechnungshof einen Sonderbericht zu den bis Ende 2020 verabschiedeten Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung vor. Die Rechnungsprüfer kamen zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen bis 2030 nur etwa 49 Prozent (anstatt der 65 Prozent) und bis 2040 etwa 67 Prozent (anstatt der 88 Prozent) Treibhausgase gegenüber

1990 einsparen werden. Die Differenz der jeweiligen Einsparungswerte wurde als „Klimalücke“ bezeichnet.<sup>8</sup>

### **Länder und Kommunen weichen vielfach vom Bund ab**

Bei Ländern und Kommunen weisen bereits die gesetzlichen Grundlagen bzw. anderweitige Strategien zum Abbau von Treibhausgasemissionen auf ihren jeweiligen Gebieten eine Klimalücke im Vergleich zu den Vorgaben des (Bundes-)KSG auf. Nur fünf Bundesländer weisen der bereits erwähnten Studie von KPMG/KPMG Law zufolge per Jahresbeginn 2023 Reduktionspfade auf, die mit dem KSG vergleichbar sind und eine Netto-Treibhausgasneutralität bis spätestens 2045 anstreben. Weitere fünf Landesklimaschutzgesetze haben zwar vergleichbare Reduktionspfade, aber mit anderem zahlenmäßigen Wert oder anderer Jahreszahl. Die verbleibenden Bundesländer haben keine gesetzlichen Reduktionspfade vorgesehen.<sup>9</sup> Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Reduktionspfaden deutscher Großstädte. Bei 13 von 80 Großstädten ließen sich Reduktionspfade ableiten, die sich mit dem KSG vergleichen lassen, davon sehen aber nur zwei einen ambitionierteren Abbau vor. Zwar hat eine große Zahl von Städten den „Klimanotstand“ ausgerufen und höhere Ziele beim Abbau von Treibhausgasen verkündet, wobei in der Regel ein früheres Jahr für die Erreichung der Klimaneutralität festgelegt wurde. Allerdings bedeutet das nicht notwendigerweise, dass auch ein Reduktionspfad im Sinne des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom März 2021 erkennbar ist.<sup>10</sup>

### **Die Folgen geringerer Ambition beim Klimaschutz**

Unzureichender Klimaschutz bedeutet nicht nur eine Beschädigung der erwähnten, gesetzlich festgelegten Vorbildwirkung der öffentlichen Hand, mithin ein erhebliches Reputationsrisiko. Die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen haben in der Vergangenheit auch in Deutschland zu einer Reihe von Klagen geführt, bei denen der Staat zu mehr Anstrengungen im Hinblick auf den Abbau von Treibhausgasemissionen verpflichtet werden sollte.<sup>11</sup>

Ein hoher Druck im Hinblick auf die Einhaltung von Klimaszutzziele dürfte auch von den Finanzmärkten ausgehen, die unter den Stichworten „Sustainable Finance“ und „ESG“<sup>12</sup> bei

1 Vgl. auch im Folgenden: KPMG, KPMG Law (Hrsg.) (2023): Klimaschutz im öffentlichen Sektor – warum Handlungsbedarf besteht. Whitepaper, Berlin

2 § 13 KSG

3 § 15 KSG

4 § 15 Abs. 3 KSG

5 Vgl. Püstow, M., Storzer, T. A. (2022): Klimaschutz durch öffentliche Unternehmen – von der guten Tat zur rechtlichen Pflicht. In: PublicGovernance (Frühjahr), S. 17

6 § 2 Abs. 2 KlimaschutzG Nordrhein-Westfalen

7 § 5 Abs. 2 KlimaschutzG Nordrhein-Westfalen

8 Vgl. Bundesrechnungshof (2022): Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland, 24. März, S. 19

9 KPMG, KPMG Law (Hrsg.) (2023): Klimaschutz im öffentlichen Sektor – warum Handlungsbedarf besteht, S. 7

10 Ebenda, S. 8

11 Vgl. Püstow, M., Storzer, T. A. (2022): Klimaschutz durch öffentliche Unternehmen – von der guten Tat zur rechtlichen Pflicht. In: PublicGovernance (Frühjahr), S. 18

12 Siehe Erklärung im Kasten auf S. 8

Finanzierungen entsprechende Nachweise verlangen werden. Bei der Kreditvergabe werden Banken auf entsprechende Ratings oder eigene Bewertungsmodelle zurückgreifen und auch den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck eines Unternehmens in die Bewertung einbeziehen.<sup>13</sup> Zahlreiche öffentliche Unternehmen werden ohnehin künftig durch die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) verpflichtet sein, über ihre Nachhaltigkeitsmaßnahmen zu berichten. Selbst wenn eine

Berichtspflicht nicht besteht, etwa in der Kernverwaltung oder unter Umständen bei kleinen öffentlichen Unternehmen, werden die entsprechenden Berichtspflichten bzw. die Klimaschutzambitionen von Finanzdienstleistern auf sie ausstrahlen, da Fremdfinanzierungskonditionen zunehmend davon abhängig sind, wie nachhaltig die Geschäftstätigkeit und Strategie ausgestaltet sind.<sup>14</sup>

13 Vgl. Schuster, F. (2022): Sustainable Public Finance: Nachhaltiges Finanzwesen und die Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor. In: PublicGovernance (Frühjahr), S. 5

14 KPMG, KPMG Law (Hrsg.) (2023): Klimaschutz im öffentlichen Sektor – warum Handlungsbedarf besteht, S. 10

## Begriffe kurz erklärt

### Nachhaltigkeit

Die Konzeption von Nachhaltigkeit entstand bereits in der sächsischen Forstwirtschaft des 18. Jahrhunderts. Es dauerte jedoch bis 1987, bis eine Definition gefunden wurde, die auch heute noch Gültigkeit hat und alle mittlerweile relevanten Dimensionen der Nachhaltigkeit umfasst: Nach dem UN-Brundlandt-Report befriedigt nachhaltige Entwicklung „die Bedürfnisse der Gegenwart, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.

Neben dem hier zentral hervorgehobenen Prinzip der Generationengerechtigkeit wird beim Nachhaltigkeitsbegriff zwischen drei Dimensionen unterschieden:

- Ökologie: Hinterfragen und Anpassen von Handlungsweisen in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz
- Soziales: Beseitigung von sozialen Ungleichheiten, Förderung von Diversität und gesellschaftlicher Teilhabe
- Ökonomie: Berücksichtigung von nachhaltiger Wirtschaftlichkeit, Innovationsfähigkeit und Einbindung aller relevanten Interessengruppen

Sozusagen „kodifiziert“ wurde Nachhaltigkeit zuletzt im Jahr 2015 mit dem Beschluss „Agenda 2030“ der Vereinten Nationen, in dem 17 globale Ziele, die Sustainable Development Goals (SDGs), festgelegt sind, unter anderem die Bekämpfung von Armut, aber auch der Schutz der Meere und des Klimas.

### ESG

ESG wird im Zusammenhang mit Unternehmensführung und an den Finanzmärkten vielfach synonym mit dem Begriff Nachhaltigkeit verwendet. Gleichbedeutend sind diese Konzepte aber nicht. Die drei Buchstaben

stehen für E wie Environment, die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen der Unternehmenstätigkeit, S wie Social, die sozialen Aspekte der wirtschaftlichen Betätigung, und G wie Governance, die Einhaltung von Grundsätzen der guten Unternehmensführung – Letzteres ist im Wesentlichen gleichbedeutend mit Corporate Governance. Zur Nachhaltigkeit gibt es vor allem zwei wesentliche Unterschiede: ESG bezieht sich auf Unternehmen und ihre Tätigkeit, nicht auf die gesamte Welt, wie etwa der Anspruch der SDGs lautet. Die ESG-Dimension „Governance“ wiederum deckt nur einen Teilaspekt der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit ab, die letztlich auf eine gerechte und nachhaltige Wirtschaftsordnung abzielt.

### Treibhausgase

Als Treibhausgase gelten gemäß internationalem Standard sieben Stoffe: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Lachgas (N<sub>2</sub>O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFCs), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFCs), Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>) und Stickstofftrifluorid (NF<sub>3</sub>).<sup>1</sup> In der Berichterstattung werden diese Stoffe in Form von CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (CO<sub>2</sub>e) vielfach summarisch ausgewiesen, das heißt, alle Gase werden nach ihrer Fähigkeit zur Förderung der Erderwärmung (Global Warming Potential) gewichtet und in CO<sub>2</sub>e ausgewiesen, wobei CO<sub>2</sub> selbst gleich eins gesetzt wird. Aus entsprechenden Umrechnungstabellen wird erkennbar, dass das Erderwärmungspotenzial, gerade bei den Fluoriden, erheblich über dem des CO<sub>2</sub> liegt, bei SF<sub>6</sub> etwa beim über Zwanzigtausendfachen.<sup>2</sup> Die Erhebung und Bilanzierung von Treibhausgas-

emissionen ist komplex: Direkte Messungen sind kaum möglich, stattdessen werden Ausstoßwerte auf Basis von Standards und Durchschnittswerten geschätzt.<sup>3</sup> Unterschieden wird nach dem (geografischen) Umfang der Erhebung in drei Stufen, „Scopes“ genannt, „Scope 1“ etwa umfasst die Emissionen, die innerhalb eines Gebiets, zum Beispiel einer Stadt, ausgestoßen werden.<sup>4</sup>

### Treibhausgas- bzw. Klimaneutralität

Für eine Gebietskörperschaft bedeutet die Erreichung von Klimaneutralität eine prüfbare „Netto-Null“-Emission von Treibhausgasen auf dem eigenen Gebiet bzw. im gewählten „Scope“ (siehe Stichwort „Treibhausgase“). Praktisch bedeutet dies, dass die Menge der in einem bestimmten Jahr ausgestoßenen Treibhausgase gleich ist der Menge an Reduktion derselben Gase, beides jeweils auf dem eigenen Gebiet. Reduktionsmaßnahmen können Einsparungen an Emission sein, zum Beispiel durch Abbau von fossiler Energienutzung, aber auch Ausbau von „Treibhausgasensenken“, zum Beispiel Aufforstung von Wald oder Vernässung von Mooren. Theoretisch könnte die Klimaneutralität auch durch Ankauf von Kompensationszertifikaten, die zum Beispiel Aufforstungsprojekte außerhalb des eigenen Gebiets bescheinigen, erreicht werden. Dies wird von Expertenseite sehr kritisch gesehen und ist im Bundes-KSG nicht vorgesehen.<sup>5</sup>

1 World Resources Institute et al. (Hrsg.) (2021): Greenhouse Gas Protocol, Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Inventories. An Accounting and Reporting Standard for Cities, Version 1.1, S. 34

2 Ebenda, S. 54 ff.

3 Vgl. Blab, D. et al. (2022): Kommunales Carbon Accounting in Zeiten des Klimawandels. In: Verwaltung & Management 28, Heft 6, S. 277

4 Vgl. World Resources Institute et al. (Hrsg.) (2021): Greenhouse Gas Protocol, Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Inventories. An Accounting and Reporting Standard for Cities, Version 1.1, S. 35 f. Der deutsche Standard BSKO ist demgegenüber vereinfacht und umfasst zum Beispiel nur die drei erstgenannten Gase, vgl. Blab et al. (2022), S. 283.

5 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2023): Klimaschutz in Kommunen, Leitfaden, 4. Auflage, Berlin, S. 177 f. und World Resources Institute et al. (Hrsg.) (2021), S. 145 f.



### Wo die öffentliche Hand jetzt gefordert ist

Aufgrund der dargestellten gesetzlichen Verpflichtungen muss die öffentliche Hand ihr Handeln als Organisation noch konsequenter an Treibhausgasreduktionspfaden ausrichten. Hierbei geht es nicht um die Funktion als Gesetzgeber und Regulator, sondern um den eigenen Treibhausgasausstoß, den Verwaltungsorganisationen und ihre Unternehmen verursachen. Dies bedeutet zunächst, das eigene Budget, das heißt die Menge an aktuellen Treibhausgasemissionen, zu kennen und dieses laufend zu beobachten bzw. zu steuern – in einem Fachbeitrag kürzlich als „Carbon Accounting“ bzw. „Carbon Controlling“ bezeichnet<sup>15</sup>. Dazu sind die meisten öffentlichen Einrichtungen wohl noch nicht in der Lage. Entsprechende Steuerungsinstrumente – zum Beispiel unter dem Stichwort „ClimateTech“<sup>16</sup> im Markt zu finden – sind aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, Abbaupfade nicht nur zu verkünden, sondern auch laufend einhalten zu können. Idealerweise sind diese Instrumente so leistungsfähig, dass einzelne Bereiche, zum Beispiel Abteilungen, Sachgebiete oder Unternehmensbereiche, wissen, wo sie stehen, um bei Abweichungen Maßnahmen ergreifen zu können. Ein pilothaftes Anwendungsbeispiel ist in diesem Heft auf Seite 10 vorgestellt.

Es liegt dabei auf der Hand, dass innerhalb des öffentlichen Sektors bestimmte Bereiche eine besondere Aufmerksamkeit verdienen, da sie vermutlich maßgebliche Teile des Treibhausgasausstoßes verursachen. Für Kommunen sind unterschiedliche Handlungsfelder identifiziert worden: Neben der Kommune selbst, ihrer Verwaltung und eigenen Liegenschaften sowie der Beschaffung von extern produzierten Gütern, sind zu nennen: Energie und Gebäude, Mobilität und Transport, Abfall- und Abwasserwirtschaft sowie Ernährung.<sup>17</sup> Innerhalb

der öffentlichen Verwaltung dürfte der Bereich der Gebäude- wirtschaft mit Abstand die höchsten Ausstoßanteile aufweisen. Auch Fuhrparks und IT-Bereiche dürften überdurchschnittliche Auswirkungen haben. In allen diesen Bereichen werden in den kommenden Jahren hohe Investitionen erforderlich sein, um die „extrem ambitionierten“<sup>18</sup> Vorgaben des Klimaschutzes zu erreichen. Für die kommunale Ebene allein rechnet die KfW mit einem jährlichen Investitionsbedarf von 5,8 Milliarden Euro bis 2045, im Jahr 2021 wurden aber geschätzt erst knapp drei Milliarden Euro tatsächlich ausgegeben. Für mehr als jede zweite Kommune ist die energetische Sanierung von Gebäuden unter den größten Investitionen im Bereich Klimaschutz; je ein knappes Drittel nannte hierbei auch die Installation von Solaranlagen und die Investitionen in die Verkehrswende (ÖPNV, Radinfrastruktur, E-Mobilität).<sup>19</sup> Auf Bund und Länder dürften Investitionen in vergleichbarer Höhe zukommen.

Am Beispiel der kommunalen Ebene ist erkennbar, dass schon jetzt Klimaschutzmaßnahmen eine erhebliche Verbreitung gefunden haben. Einer Studie zufolge waren bereits 2020 87 Prozent der befragten Kommunen im Besitz eines Klimaschutzkonzepts bzw. arbeiteten daran, noch 2012 war es nur gut jede zweite Kommune gewesen. Ebenfalls über 80 Prozent gaben an, für den Klimaschutz spezielles Personal zu haben, das sich überwiegend mit dieser Fragestellung beschäftigt. Genauso viele Kommunen bestätigten, dass sie über eine kommunale CO<sub>2</sub>-Bilanz verfügten, davon haben knapp 60 Prozent sogar Fortschreibungen ihrer Bilanzen vorgenommen. Über 80 Prozent aller Befragten wollen dabei über alle Emittentengruppen eine Verringerung der Treibhausgasemissionen erreicht haben.<sup>20</sup>

Die Studienergebnisse der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und der KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH haben jedoch gezeigt, dass bereits die geplanten Treibhausgas-Abbaupfade – so es sie überhaupt gibt – in vielen Fällen nicht ausreichen, um die Klimaneutralität für ganz Deutschland bis 2045 zu erreichen. Die Umsetzung der Abbaumaßnahmen, wie zum Beispiel die Gebäudesanierung, verläuft ebenfalls offenbar zu gering dimensioniert. Dabei sind Probleme der Beschaffung, zum Beispiel von Materialien und Bauleistungen, angesichts von Fachkräfte- und Kapazitätsmangel noch nicht einmal erwähnt. Klimaneutralität zu erreichen, bleibt eine erhebliche finanzielle und technologische Anstrengung und eine Aufgabe, die keine Vorbilder aus der Vergangenheit hat. Ähnlich wie die Transformation einer ganzen Volkswirtschaft nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 müssen auch jetzt weitreichende und finanziell außerordentlich schwerwiegende Entscheidungen unter hoher Unsicherheit getroffen werden. |

*Ferdinand Schuster, Susanne Klein*

15 Blab, D. et al. (2023): Ansätze zur Steuerung kommunaler Treibhausgasemissionen. In: Verwaltung & Management 29, Heft 1, S. 12 f.

16 Zu ClimateTech vgl. das Interview auf S. 14 in diesem Heft

17 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2023): Klimaschutz in Kommunen, Leitfaden, 4. Auflage, Berlin, S. 223 ff. und Blab, D. et al. (2023): Ansätze zur Steuerung kommunaler Treibhausgasemissionen. In: Verwaltung & Management 29, Heft 1, S. 16 f.

18 Scheller, H. (2023): Energiepreiskrise und Kommunalhaushalte – ein Gelegenheitsfenster für mehr Klimaschutz? In: der gemeindehaushalt 5, S. 100

19 Vgl. KfW Research (Hrsg.) (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen, Nr. 427, 24. April, S. 3 f.

20 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2020): Monitor Nachhaltige Kommune. Bericht 2020, S. 78 ff.