

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Ordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

8. **Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen**

Die 4 kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster haben Klimaschutzkonzepte erarbeitet. Nur mit dem nachhaltigen Einsatz von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sind diese kommunalen Klimaschutzkonzepte zu realisieren. Dabei unterstützen Bund und Land die Kommunen im Rahmen der aktuellen Konjunkturprogramme allein im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm mit zusätzlichen Mitteln von 39 Mio. €.

Über ein novelliertes Energiewende- und Klimaschutzgesetz bestünde die Möglichkeit, die Umsetzung der verbindlichen klimapolitischen Ziele des Landes durch eine gezielte finanzielle Förderung der Kommunen zu unterstützen.

8.1 **Der Prüfungsansatz - wo steht der kommunale Klimaschutz in Schleswig-Holstein**

Der LRH hat in einer Querschnittsprüfung 2018 und 2019 die kommunalpolitischen Vorgaben zum Klimaschutz sowie deren organisatorische Umsetzung in den Verwaltungen der kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster geprüft. Den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen und der konkreten Umsetzung der kommunalen Klimaschutzkonzepte wurde ein besonderes Augenmerk gewidmet.

Die politischen Rahmenbedingungen für Klimaschutzbelange und Vorgaben seitens der EU, des Bundes und des Landes wurden der Prüfung zugrunde gelegt. Besondere Berücksichtigung fand das von der Landesregierung im März 2017 beschlossene Energiewende- und Klimaschutzgesetz (EWKG).¹ Für die 4 Städte wurde die Entwicklung der Klimaschutz-Thematik dargestellt sowie Status und Inhalte der Klimaschutzkonzepte analysiert.

Abschließend wurden - sofern möglich - die tatsächlich erreichten CO₂-Emissionsminderungen dargestellt und mit den kommunalpolitischen Vorgaben abgeglichen.

¹ Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG) vom 07.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 124.

8.2 Die Klimaschutzpolitik des Landes

Das Klima der Erde ist ein hochkomplexes System, in dem bereits kleinste Veränderungen erhebliche Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben. Es ist essenziell für die Entfaltung der Natur und das Leben der Menschen. Das Klima hat zu allen Zeiten das gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhalten der Menschen beeinflusst.

In der heutigen Zeit ist das Klimasystem der Erde einem starken Wandel unterworfen. Der Grund hierfür sind Treibhausgase, die sich in steigenden Konzentrationen in der Erdatmosphäre nachweisen lassen. Hierzu gehören insbesondere Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O) und die als Kältemittel bekannten fluorierten (Chlor-)Kohlenwasserstoffe (FCKW, HFKW, FKW) und Schwefelhexafluorid (SF₆).

CO₂ als Hauptbestandteil der Treibhausgasemissionen wird vor allem bei der Oxidation (Verbrennung) fossiler Energieträger zur elektrischen Energieversorgung, zur Wärmeversorgung, in industriellen Prozessen oder im Verkehr freigesetzt. Die Folgen sind ein Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur der Erdatmosphäre und des Meeresspiegels. Auch treten weltweit immer häufiger Wetterextreme mit erheblichem Zerstörungspotenzial auf.

Der Klimawandel kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Allein die Menge der bereits ausgestoßenen Treibhausgase sorgt für eine weitere Erwärmung des globalen Klimas. Es ist jedoch noch möglich, den Klimawandel zu verlangsamen und damit seine Auswirkungen für Menschen und Umwelt zu begrenzen. Dieses Ziel - der Klimaschutz - ist Aufgabe der weltweiten Staatengemeinschaft.

Klimaschutzpolitik ist auch Wirtschaftspolitik, da sie die Rahmenbedingungen für die Industrie, das Gewerbe und die Gesellschaft erheblich beeinflusst. Die Vernetzung, der Wissenstransfer und eine koordinierte Zusammenarbeit aller Akteure sind wesentliche Erfolgsfaktoren im nationalen und kommunalen Klimaschutz.

Damit ist ein signifikanter Wandel des wirtschaftlichen Handelns und der Mobilität verbunden. Innovative Produkte und neue Dienstleistungen im Bereich der Erneuerbaren Energien, einer nachhaltigeren Mobilität sowie der Senkung des Rohstoff- und Energiebedarfs gelten inzwischen als beste Chance, um auch im zukünftigen internationalen Wettbewerb wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Ökonomie und Ökologie sind schon lange kein Widerspruch mehr.

Neben deutlichen Wettbewerbsvorteilen durch energieeffiziente Produktion spielen insbesondere neue Produkte und Verfahren im Bereich der Erneuerbaren Energien eine große Rolle bei der Zukunftssicherung von Kommunen und Industriestandorten.

Die Landesregierung bekennt sich zu den Zielen der völkerrechtlichen Verträge von Paris, die Erwärmung der Atmosphäre auf höchstens 2 °C zu begrenzen. Bis 2050 soll die Energieerzeugung in Schleswig-Holstein deshalb umgestellt werden und ausschließlich auf Basis Erneuerbarer Energien erfolgen.

Klimapolitische Ziele der Landesregierung

	Ist-Wert	Zielszenario			
	2015	2020	2025	2030	2050
Minderung der Treibhausgasemissionen jeweils ggü. 1990	24,9%	40%	k.A.	55%	80-95% ^{c)}
Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien in TWh (umgerechnet als Anteil am Bruttostromverbrauch)	17,9 TWh (114,5%)	28 TWh ^{a)} (ca. 180% ^{b)})	37 TWh (ca. 240% ^{b)})	44 TWh (ca. 300% ^{b)})	k.A. k.A.
Anteil der Wärmeversorgung aus Erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch Wärme	14,1%	(18%) ^{a)}	22%	25%	k.A.
a) Kein explizit formuliertes Ausbauziel, ergibt sich als Zwischenziel bei Interpolation zwischen aktuell erreichtem Stand und Ziel 2025 b) Aus den jeweiligen Ausbauzielen resultierender Anteil am Bruttostromverbrauch unter der Annahme, dass der Bruttostromverbrauch bis 2030 auf rund 15 TWh leicht sinkt. ² c) Dabei wird der obere Rand angestrebt					
Die gelb markierten Ziele sind auch in § 3 des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes aufgeführt. Nach § 3 Absatz 5 EWKG soll die Landesregierung die Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien für den Zeitraum ab 2025 in den Energiewende- und Klimaschutzberichten fortschreiben.					
Die hellrot markierten Ausbauziele für Erneuerbaren Energien für das Zieljahr 2030 hat die Landesregierung mit dem Energiewende- und Klimaschutzbericht 2016 im Sinne des vorstehenden Auftrags konkretisiert. Im Hinblick auf die lange Zeitspanne haben diese Ziele den Charakter eines Zielszenarios, das bei Vorliegen neuer Daten, Rahmensetzungen und Prognosen ggf. fortzuschreiben ist.					

Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung

Quelle: Landtagsdrucksache 18/5427: „Energiewende und Klimaschutz in Schleswig-Holstein - Ziele, Maßnahmen und Monitoring 2017“, S. 10.

Die Landesregierung verfolgt ehrgeizige Ziele in der Energie- und Klimapolitik. Sie unterstützt alle klima- und energiepolitischen Ziele auf EU- und Bundesebene.

Mit dem EWKG wurden die landespolitischen Klimaschutzziele bis 2050 und die Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2025 verbindlich festgeschrieben. Verpflichtende Regelungsinhalte für die größten Verursacher von Treibhausgasemissionen - den kommunalen Sektor und den öffentlichen Verkehr - finden sich darin nicht.

Die folgende Grafik veranschaulicht, wo die Handlungsschwerpunkte anhand der für 2014/2015 bilanzierten Treibhausgasemissionen in Schleswig-Holstein liegen:

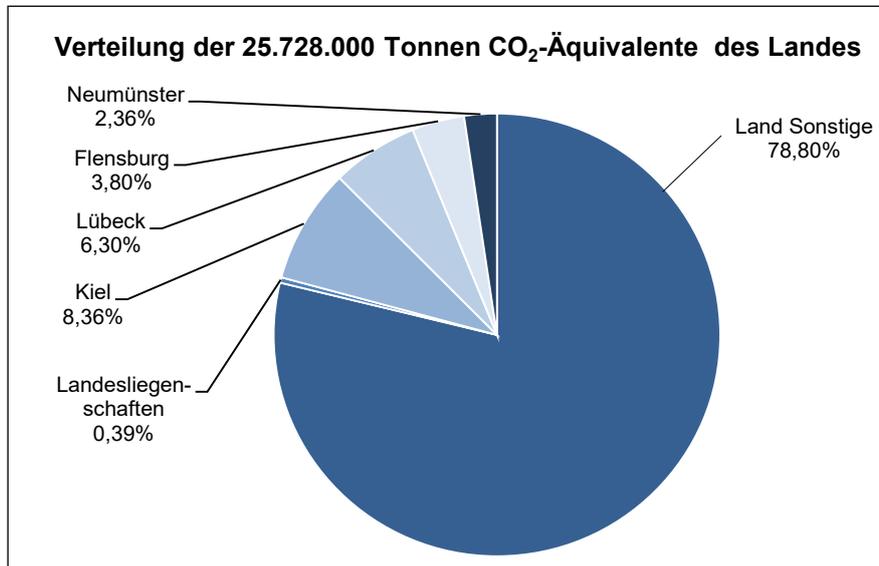


Abbildung 26: Verteilung der CO₂-Äquivalente des Landes
Quelle: LRH

Die gesamten Treibhausgasemissionen des Landes belaufen sich auf 25,73 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente. Die bei der Bewirtschaftung der Landesliegenschaften anfallenden Treibhausgasemissionen machen mit rund 0,101 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente gerade einmal einen Anteil von 0,39 % aus. Allein die kreisfreien Städte Kiel und Lübeck sind für 15 % der schleswig-holsteinischen Treibhausgasemissionen verantwortlich, Flensburg und Neumünster für weitere 6 %. Damit haben die kreisfreien Städte große Potenziale, um einen wirksamen Beitrag zur Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele in Schleswig-Holstein zu leisten.

Die verbleibenden Treibhausgasemissionen von 20,27 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten (78,80 %) werden im restlichen Schleswig-Holstein verursacht.

8.3 Die Rolle der Kommunen im Klimaschutz

Der Stellenwert kommunaler Klimaschutzpolitik ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Ambitionierte nationale und regionale Klimaschutzziele sind ohne die Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen.

Das **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Energiewendeministerium)**, das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (Innen-**

ministerium) und die geprüften Städte **Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster** teilen diese Einschätzung uneingeschränkt.

Kommunaler Klimaschutz ist Herausforderung und Chance zugleich, denn für Kommunen geht mit CO₂-Einsparungen mittel- bis langfristig auch eine Entlastung des kommunalen Haushalts einher. Kommunaler Klimaschutz beginnt daher in der eigenen Verwaltung, bei der kommunalen Energieversorgung und dem Bau und der Bewirtschaftung kommunaler Liegenschaften. Nur wenn die Kommunen ihre Vor- und Leitbildfunktion gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft wahrnehmen, leisten sie einen wesentlichen Beitrag zum aktiven Klimaschutz.

Kommunaler Klimaschutz ist aber nicht nur eine vorausschauende und sinnvolle Aufgabe zur Erhaltung unserer Lebensgrundlagen. Klimaschutz ist darüber hinaus zu einem Wirtschaftsfaktor, zu einem Wettbewerbs- und Standortvorteil geworden.

8.3.1 **Akteure im kommunalen Klimaschutz**

Der Rahmen der direkten Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die lokale Emission von Treibhausgasen ist in vielen Handlungsbereichen begrenzt. Das gilt insbesondere dort, wo die Treibhausgasemissionen vom Verhalten der Wirtschaft und/oder der Verbraucher abhängen und die Kommune nicht über rechtliche Grundlagen verfügt, das Verhalten dieser Akteure zu beeinflussen.

Um die kommunalen Klimaschutzziele zu erreichen, ist deshalb sehr wichtig, möglichst alle relevanten Akteure einzubeziehen und sie zu eigenem Handeln zu motivieren. Beteiligungsprozesse spielen für die erfolgreiche Planung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzbemühungen dabei eine Schlüsselrolle. So trägt die Einbindung von technischem und wirtschaftlichem Know-how ausgewählter gesellschaftlicher Akteure dazu bei, Wissenslücken zu schließen und die Qualität der Konzept- und Maßnahmenplanung zu verbessern. Außerdem werden die unterschiedlichen Akteure durch ihre aktive Einbindung frühzeitig für die Klimaschutzziele und Klimaschutzmaßnahmen der Kommune sensibilisiert und in die Konzeption der Maßnahmen einbezogen.

Zu berücksichtigen ist die komplexe Ausgangssituation, hervorgerufen durch die Vielzahl der einzubeziehenden Akteure und der zu betrachtenden Rahmenbedingungen für den Klimaschutz auf kommunaler Ebene. Selbst wenn Personal und Finanzierung in ausreichendem Maße vorhanden wären, stünden die Kommunen vor der zusätzlichen Herausforderung, alle erforderlichen Beteiligten zu koordinieren und die Akzeptanz der Gre-

mien zu erhalten. Aus eigener Kraft sind die Kommunen hierzu kaum in der Lage. Das gilt auch für Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster.

Akteure im kommunalen Klimaschutz



Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz

Quelle: Europa-Universität Flensburg¹

8.3.2 Kommunen können Vorgaben machen

Kommunen haben grundsätzlich die Möglichkeit, die Ziele des kommunalen Klimaschutzes im Rahmen von Bebauungsplänen, städtebaulichen Verträgen und kommunalen Satzungen zu unterstützen.

Bebauungspläne eröffnen die Möglichkeit, bauliche Standards verbindlich festzulegen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. So können beispielsweise Energiebedarfs-Kennzahlen oder die Nutzung von regenerativen Energien vorgeschrieben werden.

Wärmenetze können eine wichtige Rolle bei der Dekarbonisierung der Gebäudewärmeversorgung spielen, weil sie Einzelfeuerstätten ersetzen, die viel weniger effizient und klimafreundlich betrieben werden. Wärme-

¹ „Schlüsselakteure bewegen kommunalen Klimaschutz“ - Projektergebnisse und Handlungsempfehlungen für lokale Klimaschutzakteure (Europa-Universität Flensburg, Zentrum für Nachhaltige Energiesysteme, März 2018).

netze sind insbesondere für den Siedlungsbereich mit hoher Wärmedichte prädestiniert. In Satzungen kann ein Anschluss- und Benutzungszwang an vorhandene oder geplante Nah- bzw. Fernwärmenetze festgelegt werden. Der Anschluss- und Benutzungszwang sichert die Auslastung der Wärmenetze und macht die finanziellen Aufwendungen zum Ausbau der Wärmenetze langfristig kalkulierbar.

8.3.3 **Klimaschutzpotenziale kommunaler Energieversorgungsunternehmen**

Kommunale Energieversorgungsunternehmen (EVU) spielen im kommunalen Klimaschutz eine herausragende Rolle: Sie sind das zentrale Instrument einer Kommune, um lokale Klimaschutzziele aktiv zu verfolgen und durchzusetzen.

Für die kommunalen EVU stellt das eine enorme Herausforderung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Klimaschutzzielen der politisch Verantwortlichen einerseits und den Renditeanforderungen der (meist kommunalen) Gesellschafter andererseits dar.

Um die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Energiewirtschaft zu sichern, wird es angesichts des sich sehr dynamisch ändernden Ordnungsrahmens deshalb immer wichtiger, frühzeitig Entwicklungen zu antizipieren und auch auf kommunaler Ebene Impulse für den Klimaschutz zu geben. Durch mehr Dienstleistungen und einen Ausbau der regenerativen Energien kann eine stärkere Wertschöpfung in der Region entstehen. Kommunale EVU können den Klimaschutz zu einem Geschäftsfeld entwickeln, indem sie selbst die regenerativen Energiepotenziale vor Ort erschließen und den Kunden beim Energiesparen unterstützen.

Neben der Investition in regenerative Energien bietet sich insbesondere der lokale Wärmemarkt für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen an. Die Kommunen können mithilfe von Energieträgerumstellungen, dem Einsatz von Erneuerbaren Energien im Wärmemarkt, Kraft-Wärme-Kopplung-Lösungen und dem Aufbau von Nahwärmenetzen durch die kommunalen EVU nennenswerte Beiträge im lokalen Klimaschutz erzielen.

8.3.4 **Fazit: Ohne die Kommunen sind die ambitionierten Klimaschutzziele des Landes nicht zu realisieren**

Ambitionierte nationale und regionale Klimaschutzziele sind ohne die Einbindung der Kommunen nicht zu erreichen. Sie haben weitreichende Möglichkeiten, Klimaschutz, Klimaanpassung, Energieeffizienz und den Umbau auf Erneuerbare Energien im täglichen Leben ihrer Bürgerinnen und Bür-

ger zu verankern. Damit steigt der Stellenwert kommunaler Klimaschutzpolitik.

Aus diesem Bewusstsein heraus haben die 4 kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster kommunale Klimaschutzkonzepte erarbeitet, die durch den Beschluss der Ratsversammlungen bzw. der Bürgerschaft politisch legitimiert wurden.

Alle 4 Klimaschutzkonzepte kommen zu dem Ergebnis, dass es zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und der Energiebedarfe auch in den nächsten Jahrzehnten großer Anstrengungen bedarf. Die Energieeffizienzgewinne bei Gebäuden (Sanierung), in Haushalten, im Gewerbe, in der Industrie und im Verkehr müssen weiter gesteigert werden. Viele der dafür erforderlichen Investitionen sind zwar ökologisch und volkswirtschaftlich lohnenswert, aber betriebswirtschaftlich nicht darstellbar.

8.4 Neuausrichtung des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes dringend notwendig - Bund und Land stocken ihre Beteiligung auf

Nur mit dem nachhaltigen Einsatz von privaten und öffentlichen Finanzmitteln sind kommunale Klimaschutzkonzepte zu realisieren. Aber: Konsolidierungskommunen, zu denen im geprüften Zeitraum auch Kiel, Lübeck, Flensburg und bis 2018 Neumünster gehörten, können „freiwillige Aufgaben“, denen auch große Teile des Klimaschutzes zuzurechnen sind, nur nachrangig umsetzen. Dabei ist der vom Innenministerium gedeckelte Kreditrahmen zu beachten.

Das **Innenministerium** bestätigt, dass die begrenzten finanziellen Mittel den Handlungsspielraum der Konsolidierungskommunen einschränken.

Bundesweit fehlt es den Kommunen sowohl an dem ausreichenden und dazu fachlich qualifizierten Personal als auch an den verstetigten finanziellen Ressourcen. Die Bundesregierung hat bereits reagiert und will mit der novellierten Kommunalrichtlinie die Bundesförderung des Klimaschutzes in Kommunen weiter ausbauen.

Hintergrund: Bei einem „Business-as-Usual“-Szenario würden allein die Kosten der Nicht-Einhaltung der verbindlichen europäischen Klimaziele für Deutschland bis 2030 bei rund 62 Mrd. € liegen.¹

Im Rahmen der aktuellen Konjunkturprogramme werden weitere Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Der Bund stockt seine Finanzmittel in

¹ Leopoldina - Nationale Akademie der Wissenschaften: „Klimaziele 2030: Wege zu einer nachhaltigen Reduktion der CO₂-Emissionen“ (Juli 2019).

2020 und 2021 um jeweils 50 Mio. € für die (kommunale) Nationale Klimaschutzinitiative auf. Mit der novellierten Kommunalrichtlinie vom Januar 2019 baut die Bundesregierung die Bundesförderung des Klimaschutzes in Kommunen weiter aus. Förderschwerpunkte sind u. a. ein kommunales Energie- und Umweltmanagement, Maßnahmen zur Verbesserung des Radverkehrs und der intelligenten Verkehrssteuerung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die finanzielle Förderung konkreter investiver Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen. Zusätzlich unterstützt das Land 2020 die kommunale Wärmewende mit 8 Mio. €. Die Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms des Bundes um 1 Mrd. € beträgt für Schleswig-Holstein 34 Mio. € und wird vom Land mit 5 Mio. € ergänzt.

Mit der Kommunalrichtlinie im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative fördert das Bundesumweltministerium seit 2008 Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen. Ziel der Richtlinie ist es, *„die Anreize zur kostengünstigen Erschließung von Minderungspotenzialen im kommunalen Umfeld zu verstärken, die Minderung von Treibhausgasemissionen zu beschleunigen und messbare Treibhausgaseinsparungen zu realisieren. Mit den durch diese Richtlinie geförderten investiven Vorhaben werden über die Wirkdauer der Maßnahmen jährliche zusätzliche Einsparungen in Höhe von mindestens 400.000 Tonnen CO₂-Äquivalent (brutto) angestrebt.“*¹

Die jährlichen Fördersummen des Bundes belaufen sich seit 2008 im Durchschnitt auf 296 Mio. €. Die Förderquote beträgt - je nach Förderprogramm - zwischen 20 und 90 %.

Seit dem 01.01.2019 bietet die neue Fassung der Kommunalrichtlinie Kommunen und Akteuren aus dem kommunalen Umfeld zahlreiche neue Fördermöglichkeiten zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Dazu zählen u. a. ein kommunales Energie- und Umweltmanagement, Maßnahmen zur Verbesserung des Fahrradverkehrs, der intelligenten Verkehrssteuerung sowie Maßnahmen zur Abfallentsorgung und an Klär- und Vorkläranlagen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die finanzielle Förderung konkreter investiver Klimaschutzmaßnahmen in den Kommunen. Die Programmlaufzeit beträgt 3 Jahre und endet am 31.12.2022.

Die Bundesregierung reagiert damit u. a. auf die Studie „Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie“², die die Prognos AG im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen bereits

¹ Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld „Kommunalrichtlinie“ vom 05.06.2019.

² Forschungsvorhaben fe9/16: „Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Fördermaßnahmen für Kommunen und kommunale Einrichtungen im Bereich Klima & Energie - Abschlussbericht“ (Prognos AG) vom 31.03.2017.

2017 durchgeführt hat. Aufgabe dieses Forschungsgutachtens war, *„eine Gesamtsicht zur Förderlandschaft zu erstellen, die im Bereich Klima und Energie (auch) die Kommunen und kommunalen Einrichtungen adressiert und die Handhabbarkeit und Funktionsweise der Programme in der Praxis zu untersuchen.“*¹

Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass es für die Kommunen als Fördermittelempfänger 2 wesentliche Hemmnisse gibt, die einer - stärkeren - Nutzung des Förderangebots für Vorhaben im Bereich Klima/Energie entgegenstehen:

- Begrenzte personelle Kapazitäten für Beantragung und Durchführung von Vorhaben und
- fehlende oder nicht ausreichende finanzielle Mittel zur notwendigen Co-Finanzierung.

Hier muss die Landesregierung ansetzen und durch eine politische Weichenstellung Impulse geben. Im Gesetzentwurf zum EWKG heißt es: *„Um die landespolitischen Klimaschutzziele zu erreichen, hat die Landesregierung die dafür notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und sich auf Bundesebene für die erforderlichen Rahmenseetzungen einzusetzen.“*²

Über das EWKG bestünde die Möglichkeit, die Umsetzung der verbindlichen klimapolitischen Ziele durch gezielte finanzielle Förderung der Kommunen zu unterstützen. Dabei ist es unabdingbar, die vorhandenen Fördermittel wirksam einzusetzen und auf eine nachhaltige Förderung zu begrenzen. Abläufe, Dauer und die Wirksamkeit der kommunalen Klimaschutzvorhaben müssen besser und einfacher werden. Placebo- und Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden.

Die **kommunalen Landesverbände** unterstützen diese Forderungen. Insbesondere die Koordinierung aller Akteure im kommunalen Klimaschutz sowie deren Beteiligung bei der Planung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzbemühungen sei längerfristig anzulegen. Die bestehenden personellen Kapazitäten und das erworbene kommunalspezifische Know-how sollten zumindest gehalten und dauerhaft finanziert werden.

Die **Landeshauptstadt Kiel** weist daraufhin, dass es neben der bisher unzureichenden finanziellen Förderung auch an der Beteiligung der Kommunen durch das Land bei der Erstellung und Umsetzung der Landesstrategie zur Klimaneutralität fehlt.

¹ Forschungsvorhaben fe9/16, S. 1.

² Landtagsdrucksache 18/4388, S. 25.

Das **Energiewendeministerium** hat zugesagt, das EWKG zu novellieren und konkrete Maßnahmen zu präsentieren, die die landespolitischen Handlungsmöglichkeiten für einen Beitrag zur Erreichung der Pariser Klimaschutzziele verstärkt ausschöpfen. Eine Überlegung ist, größere Kommunen zur Erstellung kommunaler Wärmepläne zu verpflichten und dieses auch finanziell zu fördern.

Die **Hansestadt Lübeck** und die **Stadt Neumünster** regen an, in einem novellierten EWKG konkrete Minderungsziele für die Sektoren Verkehr, Private Haushalte, Gewerbe-Dienstleistung-Handel sowie Industrie aufzunehmen. Gleichzeitig sollten die bisher nur für Landesliegenschaften geltenden Treibhausgasminderungsziele auf alle öffentlichen Gebäude ausgeweitet und ein wirksames Monitoring eingeführt werden. Darüber hinaus wäre es zielführend, das Querschnittsthema Klimaschutz auch in anderen Fachgesetzen, beispielsweise im Bau-, Umwelt- und Verkehrsrecht, zu stärken.