

KURZPAPIER

Finanzierung von kommunaler Klimaneutralität in Baden-Württemberg

Maike Schmidt · Dirk Schindler · Almut Arneth
Sven Kesselring · [Sabine Löbbe](#) · Martin Pehnt

STAND

26.02.2024



KLIMA-SACHVERSTÄNDIGENRAT
BADEN-WÜRTTEMBERG

IMPRESSUM

Klima-Sachverständigenrat Baden-Württemberg
z. Hd. Geschäftsstelle
Kernerplatz 9
70182 Stuttgart
klima-sachverstaendigenrat@um.bwl.de

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

KLIMA-SACHVERSTÄNDIGENRAT

Dipl.-Ing. Maike Schmidt (Vorsitzende)

Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW)
Meitnerstr. 1, 70563 Stuttgart
E-Mail: maike.schmidt@zsw-bw.de
Telefon: +49 711 78 70-250

Professor Dr. Dirk Schindler (Stellvertretender Vorsitzender)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Werthmannstrasse 10, 79085 Freiburg
E-Mail: dirk.schindler@meteo.uni-freiburg.de
Telefon: +49 761 203 3588

Professor Dr. Almut Arneth

Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
Kreuzeckbahnstraße 19, 82467 Garmisch-Partenkirchen
E-Mail: almut.arneth@kit.edu
Telefon: +49 8821 183-131

Professor Dr. Sven Kesselring

Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU)
Parkstraße 4, 73312 Geislingen
E-Mail: sven.kesselring@hfwu.de
Telefon: +49 7331 22525

Professor Dr. Sabine Löbbe

Hochschule Reutlingen
Alteburgstraße 150, 72762 Reutlingen
E-Mail: sabine.loebbe@reutlingen-university.de
Telefon: +49 7121 271-7127

Dr. Martin Pehnt

Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH (ifeu)
Wilckensstraße 3, 69120 Heidelberg
E-Mail: martin.pehnt@ifeu.de
Telefon: +49 6221 4767 0

Diese Stellungnahme beruht auch auf der sachkundigen und engagierten Arbeit unserer wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW): **Laura Liebhart**

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg: **Dr. Christopher Jung**

Karlsruher Institut für Technologie (KIT): **Tobias Laimer**

Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU):

Hochschule Reutlingen: **Dr. André Hackbarth**

Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH (ifeu): **Lea Jhannsen**

Übersicht und Schlüsselbotschaften

1 Zusammenfassung	1
2 Klimaneutralitätsziele gehen mit umfassendem Umbau des Kapitalstocks einher	2
Klimaschutzinduzierte Kapitalbedarfe und kommunale Vergangenheitsdefizite	2
Besonderheiten der Ausgangslage baden-württembergischer Kommunen	3
Personalbedarf als weiterer kritischer Faktor	4
Herkömmliche Kommunalfinanzierung nicht ausreichend für Bewältigung der Zukunftsaufgaben	5
Investition in Klimaschutzmassnahmen in Baden-Württemberg muss attraktiv sein	6
3 Instrumente der kommunalen Investitionsfinanzierung erweitern und ergänzen	6
Kommunen müssen Finanzierungslücken beim Klimaschutz schnellstmöglich quantifizieren	6
Kommunale Einnahmen erhöhen	7
Handlungsspielraum für Fremdfinanzierung finanzschwacher Kommunen erweitern	8
4 Privates Kapital für kommunale Klimaschutzmaßnahmen aktivieren	9
Landesbürgschaften für kommunale Klimaschutzinvestitionen erwägen	9
Potential kommunaler Green Bonds prüfen	9
5 Finanzstärke kommunaler Unternehmen der Energiewirtschaft anheben	10
Unternehmen müssen integrierte, langfristige Finanzierungsplanung erweitern	10
Finanzielle Förderung von Klimaschutzinvestitionen ist essentiell	11
Eigenkapitalbasis erweitern	11
Zugang kommunaler Unternehmen zu Fremdkapital durch die öffentliche Hand unterstützen	12
Massnahmen ausserhalb der Bilanz kommunaler Unternehmen nutzen: Kooperationen	12
6 Förderinstrumente vereinfachen und wirkungsorientierter ausgestalten	13
7 Stärkere finanzielle Unterstützung des Bundes einfordern	14
Klimaschutz zur kommunalen Pflichtaufgabe deklarieren	14
Steuermittel zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene neu ordnen	15
Klimafonds einrichten für die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern	15
Umweltschädliche Subventionen in Klimaneutralitätsmassnahmen umschichten	16
Sondervermögen für Klimaschutz oder Reform der Schuldenbremse als Optionen	17
CO ₂ -Verknappung und -Bepreisung stärken	17

1 Zusammenfassung

Baden-Württemberg ist zurecht stolz auf seine stabile Finanzlage mit relativ geringem Verschuldungsgrad und sehr gutem Kreditrating. Land und Kommunen haben allen Anlass, diesen Zustand zu wahren.

Allerdings schrumpft der öffentliche Kapitalstock auch in Baden-Württemberg seit Jahren, das heißt, es wird netto jedes Jahr weniger investiert. Ein entsprechender Nachholbedarf bei der Investition in öffentliche Infrastruktur hat sich aufgetürmt. Um das im Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg fixierte Ziel der Klimaneutralität in 2040 zu erreichen, kommen immense Investitions- und damit Finanzierungsnotwendigkeiten auf das Land und die Kommunen zu. Denn Klimaneutralität geht mit steigenden Kapitalkosten (z. B. für energetische Sanierungen, erneuerbare Strom- und Wärmebereitstellung, Strom-, Wärme- und Wasserstoffinfrastrukturen) bei verhältnismäßig niedrigeren Betriebskosten (z. B. für erneuerbaren Strom und erneuerbare Brennstoffe) einher. Zusätzlich werden auch die erforderlichen Klimawandelanpassungsmaßnahmen erhebliche Kosten auf kommunaler Ebene verursachen.

Nur wenn es gelingt diesen sich stetig aufbauenden Investitionsstau aufzulösen, kann das Ziel der Klimaneutralität in greifbare Nähe rücken. Nur mit ausreichenden Finanzmitteln wird die Ausweitung öffentlicher Investitionen und die Transformation des öffentlichen Sektors gelingen. Um Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen, muss hierzu auch Personal aufgestockt und wo dies möglich ist, kooperativ genutzt werden – auch dies erfordert langfristig verfügbare finanzielle Mittel.

Handeln müssen alle Seiten in Baden-Württemberg: die Kommunen im Rahmen ihrer haushaltsrechtlichen Möglichkeiten selbst, die kommunalen Unternehmen als umsetzende Akteure der Energiewende, das Land als Gestalter des rechtlichen und finanziellen Rahmens im Land und als Mitgestalter auf Bundesebene, was angesichts der Größe der Aufgabe von besonderer Bedeutung ist. Das folgende Hintergrundpapier liefert Anstöße, wie diese Akteure im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten den Umbau des kommunalen Kapitalstocks fördern, fordern und realisieren können, damit die Kommunen und kommunalen Unternehmen Baden-Württembergs diese Jahrhundertaufgabe schultern können.

2 Klimaneutralitätsziele gehen mit umfassendem Umbau des Kapitalstocks einher

Will Deutschland sein Klimaneutralitätsziel bis 2045 erreichen, erfordert dies eine **tiefgreifende Transformation des Kapitalstocks in allen Sektoren**. Die hierfür benötigten Klimaschutzinvestitionen wurden 2021 auf rund 5-6 Mrd. € geschätzt, was ungefähr einem knappen Viertel der prognostizierten Gesamtinvestitionen in Deutschland im gleichen Zeitraum und ca. 5-7 % des deutschen BIP entspricht.¹ Auf die **öffentliche Hand** entfallen hierbei ca. 10 % des Investitionsvolumens, was sich, bei gleichmäßiger Verteilung, in jährlichen Investitionsbedarfen für Klimaschutzmaßnahmen von 19-24 Mrd. € bis 2045 widerspiegeln würde.²

KLIMASCHUTZINDUZIERTER KAPITALBEDARF UND KOMMUNALE VERGANGENHEITSDIFIZITE

Insbesondere die **Kommunen**, die zuletzt rund 30 % aller öffentlichen Investitionen und sogar etwa 60 % der öffentlichen Baumaßnahmen, vor allem im Bereich von Schulen, Straßen und Verwaltungsgebäuden, verantworteten, stehen vor **großen Herausforderungen**.³ Der Großteil der zukünftig anfallenden Klimaschutzinvestitionen wird in den Bereichen **Gebäude, Wärme, Verkehr und Energie** anfallen. Dies beinhaltet Bau, Sanierung und Wärmeumstellung (öffentlicher) Gebäude, Erweiterung von Fernwärmenetzen, Transformationsmaßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Ausbau von Fahrradwegen und Ladeinfrastrukturen, Stilllegung und gegebenenfalls Rückbau von Straßen und Gasinfrastrukturen sowie der Aufbau von Erneuerbare-Energien-Anlagen und klimaneutraler Wasserver- und -entsorgung. Analoge Herausforderungen prägen die teils in kommunaler Hand befindliche Sozialwirtschaft in den Arbeitsfeldern Kranken-, Alten-, Jugend- und Kinderhilfe⁴.

Hinzu kommen weitere **Investitionen kommunaler Unternehmen**, wie z. B. Ausbau und Modernisierung der Stromnetze, die in den Finanzbedarfsschätzungen nicht vollständig oder gar nicht berücksichtigt wurden. So wird z. B. das Investitionsvolumen der kommunalen Unternehmen zur Erreichung des Klimaneutralitätszwischenziels in 2030 auf 600 Mrd. € geschätzt.⁵

¹ Brand, S., Römer, D. (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland. Fokus Volkswirtschaft Nr. 395, KfW Research, 19. Juli; und Helmcke, S., Heuss, R., Hieronimus, S., Engel, H. (2021): Net-Zero Deutschland – Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2045. McKinsey & Company, September.

² Krebs, T., Steitz, J. (2021) schätzen die benötigten Klimaschutzinvestitionen der Kommunen (inklusive kommunaler Unternehmen) und Länder zur Senkung der Treibhaus-Emissionen um 65 % gegenüber 1990 bis 2030 auf 170 Mrd. € und die des Bundes auf 90 Mrd. €. Dies entspricht einem jährlichen Investitionsvolumen von 26 Mrd. €. Investitionsbedarfe in Stromübertragungs- und -verteilnetzen sind hierbei jedoch nicht berücksichtigt. Hinzu kommen ca. 200 Mrd. € (bzw. 20 Mrd. € jährlich) für die öffentliche Förderung privater Klimainvestitionen, hauptsächlich durch den Bund; Krebs, T., Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2020-2030. Forum New Economy Working Papers No. 3/2021, Agora Energiewende, Berlin.

³ Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J., Scheller, H. (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 427, KfW Research, 24. April

⁴ Gaydoul, T., Seehase, M., Jaeckel, S., Meyer, W. (2023): Nachhaltigkeit als Insolvenzfall für die Sozialwirtschaft. Brüsseler Kreis e.V. (Hrsg.), November.

⁵ BDEW, VKU, Deloitte (2023): Kapital für die Energiewende. Positionspapier, November.

Des Weiteren sind in diesen Berechnungen die Kosten der in Zukunft verstärkt durchzuführenden städtebaulichen Klimafolgenanpassungsmaßnahmen, die in einem zwei- bis dreistelligen Milliardenbereich liegen dürften⁶, nicht berücksichtigt.

Diese hohen Investitionsbedarfe zur Erreichung des Klimaneutralitätsziels treffen auf einen bereits bestehenden und stetig **anwachsenden Investitionsstau der deutschen Kommunen**, insbesondere bei der Schulsanierung, in Höhe von ca. 165 Mrd. €, der in den kommenden Jahren größtenteils zusätzlich finanziert werden muss.⁷

Zusätzlich zu diesen und weiteren Herausforderungen, wie die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern oder der Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, erschweren **zusätzliche Faktoren** die kommunalen Investitionen in den Klimaschutz. Angesichts des hohen Anteils von Baumaßnahmen an den kommunalen Investitionen, sind dies allen voran die in den vergangenen Jahren stark gestiegenen **Baupreise** und knappen **personellen Kapazitäten** sowie die **gestiegenen Kreditzinsen**, die die Investitionsbedarfe im Vergleich zu den oben genannten Zahlen deutlich erhöhen und ihre Finanzierung verteuern. Gleichzeitig wird durch die stark gestiegenen Zinsen die wirtschaftlich **tragfähige Kreditaufnahme der Kommunen verringert**, da die Möglichkeiten einer Erhöhung der kommunalen Einnahmen kurz- bis mittelfristig begrenzt sind.⁸

Aber auch ganz generell führt die Aufgabe, die Klimaschutzziele zu erreichen, zu einer erheblichen **Steigerung der Kapitalkosten im Verhältnis zu den Gesamtkosten** der Infrastruktur, da der Einsatz fossiler Energien durch Anlageninvestitionen, im Wesentlichen in Erneuerbar-Energien-Anlagen und energetische Sanierungen, abgelöst wird. Dabei wird zukünftig Kapital voraussichtlich teurer sein als in den letzten zwei Jahrzehnten, da die steigende Kapitalnachfrage das Zinsniveau auf höherem Niveau halten dürfte, unabhängig von den aktuellen fiskalpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation.

Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die öffentliche Hand Kapital als eine kritische Ressource effizient und effektiv einsetzt. Priorität sollten im Bereich Klimaschutz Investitionen und Ausgaben haben, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis⁹ aufweisen.

BESONDERHEITEN DER AUSGANGSLAGE BADEN-WÜRTTEMBERGISCHER KOMMUNEN

Die Bestandsaufnahme der Herausforderungen, die sich den Kommunen bei der Erreichung des Klimaneutralitätsziels stellen, gilt allgemein auch für **Baden-Württemberg** und seine 1.101 Kommunen. Es existieren jedoch auch Unterschiede im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. So dürfte

⁶ Krebs, T., Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2020-2030. Forum New Economy Working Papers No. 3/2021, Agora Energiewende, Berlin.

⁷ Raffer, C., Scheller, H. (2023): KfW-Kommunalpanel 2023. KfW Research, Mai.

⁸ Brand, S., Steinbrecher, J. (2022): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 373, KfW Research, 29. März; und Brand, S., Salzgeber, J. (2023): Strukturelle Hemmnisse behindern Kommunalinvestitionen mehr als die Zinswende. Fokus Volkswirtschaft Nr. 415, KfW Research, 3. Februar.

⁹ Idealerweise werden zur Quantifizierung und Evaluation der Klimawirksamkeit (des Nutzens) der Klimaschutzmaßnahmen allgemeingültige Standards entwickelt bzw. vorgegeben, um die größte Wirkung zu entfalten.

z. B. in Baden-Württemberg der kommunale Investitionsstau insgesamt etwas weniger dramatisch ausfallen als in vielen anderen Bundesländern. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Investitionsausgaben baden-württembergischer Kommunen pro Einwohner die zweithöchsten nach denen bayerischer Kommunen sind und ca. 10 % über dem Durchschnitt der Investitionsausgaben der Flächenländer liegen.¹⁰ Dennoch weisen auch die Nettoinvestitionen in Baden-Württemberg seit Jahren negative Werte auf, was zu einem stetigen Rückgang des Modernitätsgrades des Anlagevermögens führt.¹¹ Außerdem dürfte der negative Einfluss des drastischen Zinsanstiegs der vergangenen Jahre bei der Fremdkapitalfinanzierung aufgrund des allgemein geringen Verschuldungsniveaus baden-württembergischer Kommunen vergleichsweise gering ausfallen.¹² Dennoch ist auch die Verschuldung der Kommunen Baden-Württembergs 2022 um 7 % angestiegen.¹³ Sollten in den folgenden Jahren die Einnahmen nicht erhöht werden können, müssten die Ausgaben dementsprechend zukünftig eher reduziert werden.

Zudem hat Baden-Württemberg die Erreichung des Klimaneutralitätsziels im Vergleich zum Bund um fünf Jahre auf 2040 vorgezogen. Dieses Ziel wurde im Klimaschutzpakt der Landesregierung und der kommunalen Landesverbände auch für Kommunalverwaltungen festgelegt. **Die Verkürzung des Zeitraums zur Zielerreichung erfordert folglich eine schnellere Transformation der kommunalen Infrastruktur und führt zu einer Erhöhung der jährlich zu finanzierenden Investitionskosten für die Kommunen Baden-Württembergs.**

PERSONALBEDARF ALS WEITERER KRITISCHER FAKTOR

Um diese gesteckten Ziele zu erreichen, und um ihre Daseinsvorsorgeaufgaben sowie den Erhalt, Umbau und Ausbau ihrer Infrastruktur angemessen zu finanzieren bzw. die schon bestehenden hohen Investitionsrückstände zu beseitigen, müssen Kommunen allerdings nicht nur ausreichende Finanzierungsmittel für Klimaschutzinvestitionen verfügbar machen. Gründe hierfür sind die Vielfalt und Komplexität kommunaler Aufgaben, die angesichts multipler Krisen immer wieder neu priorisiert werden müssen. Entsprechende Entscheidungsprozesse sind oft ineffizient und zeitaufwändig, während die **Personalausstattung** hierfür **nicht ausreichend** ist, insbesondere in kleineren Kommunen. Neue Aufgaben, Vorgaben und Berichtspflichten lösen weiteren Bedarf nach hochqualifizierten Mitarbeitern aus, der im aktuellen Stellenschlüssel und Personalbudget der Kommunen nicht abgebildet werden kann (ca. 68 % der Beschäftigten und Beamten sind im mittleren Dienst,

¹⁰ Freier, R., Geißler, R., Gnädiger, M. (2023): Kommunaler Finanzreport 2023 – Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, September.

¹¹ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2022): Baden-Württemberg: Anlagevermögen bei 3,2 Billionen Euro – Modernitätsgrad über dem Bundesdurchschnitt. Pressemitteilung 157/2022, Stuttgart, 22. Juni.

¹² Brand, S., Steinbrecher, J. (2022): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 373, KfW Research, 29. März; und Brand, S., Salzgeber, J. (2023): Strukturelle Hemmnisse behindern Kommunalinvestitionen mehr als die Zinswende. Fokus Volkswirtschaft Nr. 415, KfW Research, 3. Februar.

¹³ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2023): Gemeindefinanzen in Baden-Württemberg – Kassenstatistik 2022. Statistische Berichte Baden-Württemberg, L II 2 - j/22, Stuttgart, 6. März, URL: https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/392322001.pdf.

bzw. entsprechenden oder niedrigeren Entgeltstufen, eingruppiert¹⁴). Außerdem erschwert und verlängert die höhere Komplexität der Projekte die Planungsprozesse, einschließlich der Erschließung von Finanzierungsoptionen (z. B. die Beantragung von Fördermitteln), sodass die betreffenden Verwaltungskapazitäten länger gebunden sind und schlimmstenfalls genehmigte Mittel nicht vollständig ausgeschöpft werden können.¹⁵ Dementsprechend sollten mit den wachsenden kommunalen Klimaschutzaufgaben die Personalkapazität und -qualifizierung erhöht werden. Dies steht im Kontrast zum prognostizierten Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, der bis 2030 auf über 800.000 Stellen anwachsen soll.¹⁶ Hierdurch werden Kommunen zukünftig immer stärker auf die Expertise von externen Beratern und Dienstleistern angewiesen sein, was zu höheren Kosten für die Kommunen führen dürfte.

Personal sollte daher an den kritischen Stellen aufgestockt, kooperativ genutzt und Prozesse so verschlankt werden, dass die Leistungen der Kommunen teilweise auch mit weniger Fachpersonal erbracht werden können.

HERKÖMMLICHE KOMMUNALFINANZIERUNG NICHT AUSREICHEND FÜR BEWÄLTIGUNG DER ZUKUNFTSAUFGABEN

Die deutschen Kommunen finanzieren ihre Investitionen bislang zu ca. 80 % aus Eigenmitteln. Die restlichen 20 % werden fremdfinanziert, überwiegend durch klassische Bankkredite. Anleihen und Schuldscheindarlehen haben einen Anteil von rund 4 %.¹⁷

Dabei unterscheiden sich Möglichkeiten und Restriktionen vor Ort durchaus. **Die Bandbreite kommunaler Finanzkraft in Baden-Württemberg ist groß.** So ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner im Stadtkreis Stuttgart fast dreimal so hoch wie im Landkreis Calw.¹⁸ Große Kommunen und kommunale Unternehmen nutzen oft differenzierte Instrumente, da hier größere Investitionsvolumina anfallen und die benötigten Personalkapazitäten für ein differenziertes Schuldenmanagement vorgehalten werden können. Hingegen beschränken sich kleinere Kommunen meist auf den Einsatz des traditionellen Kommunalkredits.¹⁹

¹⁴ Tanzmann, L. (2016): Das Personal der Kommunen in Baden-Württemberg – Der öffentliche Dienst im Wandel. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2/2016, URL: https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag16_02_07.pdf.

¹⁵ Brand, S., Salzgeber, J. (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 375, KfW Research, 7. April.

¹⁶ Brand, S., Salzgeber, J. (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 375, KfW Research, 7. April.

¹⁷ Brand, S., Steinbrecher, J. (2019): Green Bonds – nachhaltige Alternative für die kommunale Infrastrukturfinanzierung?. Fokus Volkswirtschaft Nr. 245, KfW Research, 7. März; und Brand, S., Salzgeber, J. (2021): Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht. Fokus Volkswirtschaft Nr. 360, KfW Research, 20. Dezember.

¹⁸ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2023): Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse für Baden-Württemberg. URL <https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Faltblatt/803823010.pdf>.

¹⁹ Brand, S., Steinbrecher, J. (2021): Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 339, KfW Research, 29. Juli.

INVESTITION IN KLIMASCHUTZMASSNAHMEN IN BADEN-WÜRTTEMBERG MUSS ATTRAKTIV SEIN

Damit die Transformation des Kapitalstocks der Kommunen und ihrer Unternehmen ermöglicht werden kann, ist also eine massive Steigerung der Investitionen nötig. Damit dies gelingen kann, bedarf es einer ausreichenden **finanziellen Planungssicherheit** für die Kommunen, um in effiziente Verwaltungsstrukturen und nachhaltige Verwendungszwecke zu investieren²⁰. Dies erfordert eine **Unterstützung durch das Land und/oder den Bund**, da kommunale Einnahmen kurz- bis mittelfristig nur in begrenztem Maße eigenständig ausgeweitet werden können.

Darüber hinaus können zwar öffentliche Haushalte und Finanzierungsinstitute Beiträge leisten, es müssen aber angesichts der enormen Investitionsvolumina auch private Investoren für die Finanzierung gefunden werden. **Dementsprechend muss die Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen für private Kapitalmarktakteure attraktiv sein bzw. werden.** Auch hier muss das Land einen Beitrag leisten, um Kapital im Land zu halten und in das Land zu ziehen. Die möglichen Optionen hierfür werden im Folgenden aufgezeigt.

3 Instrumente der kommunalen Investitionsfinanzierung erweitern und ergänzen

KOMMUNEN MÜSSEN FINANZIERUNGSLÜCKEN BEIM KLIMASCHUTZ SCHNELLSTM ÖGLICH QUANTIFIZIEREN

Bis heute haben die Kommunen in aller Regel keinen klaren „Fahrplan“, wann welche Maßnahmen mit welchem Budget zur Erreichung des Klimaneutralitätsziels bis 2040 umgesetzt werden sollen. Entsprechend liegen derzeit keine belastbaren Zahlen zu künftigen kommunalen Investitionsbedarfen im Land vor, sodass erhebliche Unsicherheit über deren Größenordnung und die Aufteilung zwischen den Sektoren Liegenschaften, Energie, Entsorgung und Mobilität, sowie zwischen den Akteuren herrscht.²¹ Dies stellt ein Problem dar, denn nur wer plant, kennt das notwendige Budget und sorgt für die erforderlichen Finanzmittel und die notwendige Expertise, um die Maßnahmen zu realisieren.

Auf dieser Basis müssen **Maßnahmen – ausgehend von ihren Kosten und (Klimaschutz-)Nutzen – sowohl zwischen als auch innerhalb einzelner Sektoren priorisiert und Finanzierungsoptionen entwickelt werden.** So sollten z. B. Sanierungen einem Fahrplan folgen, in dem Gebäude- und Heizungsinvestitionen in einer Kosten- und CO₂-optimierten Rangfolge umgesetzt werden, um mit größtmöglicher Klimawirkung zum Gesamtoptimum zu kommen.

²⁰ Köhler-Geib, F. (2022): Ein Investitionsschub für die Transformation – was ist konkret nötig? KfW Research Positionspapier, 2. November.

²¹ Raffer, C. (2023): Kommunale Investitionen in Klimaschutz und -anpassung: Finanzielle Dimensionen und Rolle der Kämmerereien – Sondergutachten im Rahmen des KfW-Kommunalpanels. Difu Impulse 4/2023, Berlin.

Die Optionen zur Finanzierung dieser Investitionsfahrpläne werden im Folgenden skizziert.

KOMMUNALE EINNAHMEN ERHÖHEN

Wer für die anstehenden Transformationsaufgaben mehr ausgeben muss, sollte anstreben, mehr einzunehmen. Wenn die Einnahmenbasis der Kommunen verbessert wird, erhöht dies gleichzeitig die Fremdfinanzierungsfähigkeit.

Die Eigenmittel der Kommunen setzen sich heute im Durchschnitt zusammen aus 36 % Steuereinnahmen, 16 % Gebühren (z. B. für Abwasser-, Abfallentsorgung) und Beteiligungsergebnissen, 16 % Zuweisungen und 20 % Fördermitteln.²² **Um die anstehenden Investitionen und Ausgaben für Klimaschutz zu finanzieren, können also zuvorderst folgende Stellschrauben auf der kommunalen Einnahmenseite genutzt werden:**

- **Steuererhöhungen**, insbesondere durch die Festsetzung von Hebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer.
- **Anpassung von Benutzungsgebühren.** Um Klimaneutralität zu erreichen, fallen in der Regel zusätzlich sowohl Investitionen wie auch laufende Kosten an – beispielsweise bei dem Ausbau der Wärmeversorgung, der Umrüstung auf einen energiesparenden Klärwerksbetrieb, dem Umstieg auf alternative Antriebe für Müllfahrzeuge oder durch klimafreundliche Techniken bei der thermischen Verwertung von Abfällen. Das Kommunalabgabengesetz sollte daher die Berücksichtigungsmöglichkeit dieser Beträge bei der Gebührenbemessung ausdrücklicher erwähnen und die Schaffung von Anreizen zur Umsetzung des Klimaschutzes aktiver unterstützen. Darüber hinaus sollten Land und Kommunen klimaschutzfördernde Handlungsoptionen im Verkehrsbereich überprüfen und vorantreiben, z. B. bei Parkgebühren, Mobilitätspass oder Straßenmaut.
- **Ausschüttungen kommunaler Unternehmen.** Kommunale Beteiligungen sind selbst wesentliche Träger des Transformationsprozesses und benötigen in Zukunft den erwirtschafteten Cashflow verstärkt für die Innenfinanzierung (siehe 5.). Effizienz und Effektivität dieser Unternehmen sollte daher umso mehr im Fokus stehen, um eine anteilige Ausschüttung an die Kommunen dennoch zu ermöglichen.
- **Ausweitung der Bundes- und Landesförderung** von kommunalen Klimaschutzinvestitionen (siehe 6.).

Allerdings haben vor allem strukturschwache Kommunen häufig die größten Schwierigkeiten, Einnahmen mit Hilfe der genannten Maßnahmen zu erhöhen, und sind daher vermehrt auf Fremdkapital, hauptsächlich in Form von Kommunalkrediten, angewiesen.

²² Brand, S., Steinbrecher, J. (2021): Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 339, KfW Research, 29. Juli.

HANDLUNGSSPIELRAUM FÜR FREMDFINANZIERUNG FINANZSCHWACHER KOMMUNEN ERWEITERN

Wie eingangs erwähnt, weisen die baden-württembergischen Kommunen eine im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Verschuldungsquote und hohe Investitionsquote aus. Allerdings ist die Verschuldung der baden-württembergischen Kommunen im vergangenen Jahr angestiegen und immer mehr Kämmerer fürchten angesichts der steigenden Verpflichtungen um die Ausgeglichenheit ihres Haushalts.²³ Investitionsvorhaben in freiwilligen Aufgabenbereichen wie dem Klimaschutz werden dann oft als erstes gestrichen, da der kommunalen Schuldenaufnahme enge Grenzen entlang ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit – das heißt der Vorgabe, dass letztlich die Kosten der Kredite durch die Einnahmen im Kommunalhaushalt, und nach Abzug aller anderen Ausgaben, gedeckt werden müssen – gesetzt sind.²⁴ **Damit auch Kommunen mit mittelfristiger Gefährdung der Leistungsfähigkeit die Möglichkeit haben, kreditfinanzierte Klimaschutzmaßnahmen umzusetzen, sollten diese bei uneingeschränkter Rentierlichkeit genehmigt werden.**

Wie jede Kosten- und Einnahmeplanung ist natürlich auch die Prognose der Rentierlichkeit – das heißt, dass sich die Maßnahmen durch spezifische Gebühren und/oder zukünftige Einsparungen vollständig refinanzieren lassen – mit Unsicherheit behaftet und kann die Haushaltsaufsicht vor Herausforderungen stellen. Dem ist jedoch z. B. mit Vorgaben für vorzuweisende Worst-Case-Szenarioanalysen zu begegnen. Andere Bundesländer sind hier beispielgebend. So existieren Sonderregelungen für die Ermöglichung von Klimaschutzinvestitionen im Speziellen oder rentierliche Investitionen im Allgemeinen auch durch finanzschwache Kommunen z. B. in Brandenburg, Thüringen, Schleswig-Holstein oder im Saarland. Teilweise wird für bestimmte Investitionen, wie z. B. PV-Anlagen auf öffentlichen Gebäuden, vereinfachend per se Wirtschaftlichkeit angenommen, was den bürokratischen Aufwand senkt.²⁵ Im Zuge dessen könnte diese Regelung auch auf Contracting, als etabliertes Instrument zur Kompensation kommunal benötigter Expertise und personeller Ressourcen, oder andere kreditähnliche Rechtsgeschäfte angewendet werden.²⁶

Das Land sollte daher in Betracht ziehen, die rechtlichen Vorgaben, orientiert an den Regelungen anderer Bundesländer, anzupassen oder die Rechtsaufsichtsbehörden anzuweisen, die Rentierlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen stärker in der Genehmigungspraxis zu berücksichtigen. Hierdurch könnte verhindert werden, dass bei temporärer finanzieller Schieflage von Kommunen, Klimaschutzinvestitionen gänzlich gestoppt werden müssten.

²³ Brand, S., Salzgeber, J. (2021): Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht. Fokus Volkswirtschaft Nr. 360, KfW Research, 20. Dezember.

²⁴ Brand, S., Salzgeber, J. (2021): Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht. Fokus Volkswirtschaft Nr. 360, KfW Research, 20. Dezember.

²⁵ Scheller, H. (2020): Spielräume für Investitionen finanzschwacher Kommunen in Klimaschutzmaßnahmen – Vergleichende Analyse der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern. Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin, September.

²⁶ Scheller, H. (2020): Spielräume für Investitionen finanzschwacher Kommunen in Klimaschutzmaßnahmen – Vergleichende Analyse der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern. Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin, September.

4 Privates Kapital für kommunale Klimaschutzmaßnahmen aktivieren

Forschungsergebnisse zeigen, dass der CO₂-Fußabdruck in Volkswirtschaften schneller abnimmt, in denen eine höhere Eigenkapitalfinanzierung im Vergleich zur Kreditfinanzierung vorliegt.²⁷ Zwar wird die Kreditfinanzierung für Kommunen weiterhin eine wichtige Rolle spielen, aber nicht ausreichen, um allein die großen Investitionsbedarfe decken zu können. Politik benötigt private Investitionen und sollte so konzipiert werden, dass sie gezielt Hebelwirkungen der privaten Finanzierung nutzt. **Ein Lösungsbeitrag ist die stärkere Einbindung der Kapitalmärkte in die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen.**

LANDESBÜRGSCHAFTEN FÜR KOMMUNALE KLIMASCHUTZINVESTITIONEN ERWÄGEN

Technologische und politische Risiken und sehr lange Investitionshorizonte bei kommunalen Transformationsvorhaben erhöhen die Kapitalkosten bankbasierter Kreditfinanzierung. **Das Land und die Landesbank sollten daher in Betracht ziehen, Kommunen im Bedarfsfall und bei bestimmten Aufgaben mit Bürgschaften zu unterstützen, um deren Finanzierungskosten zu senken und Fremdkapital besser zugänglich zu machen.** Dies stärkt auch die Risikotragfähigkeit für (mit-)finanzierende Banken und ermöglicht Kreditvergaben – vergleichbar dem Bürgschaftsrahmen des Landes Schleswig-Holstein in Höhe von 2 Mrd. € für die kommunale Wärmewende.

POTENTIAL KOMMUNALER GREEN BONDS PRÜFEN

Green Bonds sind festverzinsliche Wertpapiere, die zur Kapitalbeschaffung für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben werden können. Aufgrund hoher Koordinierungs-, Dokumentations- und Berichtsaufwände sowie der erforderlichen Kreditwürdigkeitsratings sind sie im Vergleich zu herkömmlichen Finanzierungsinstrumenten nur für sehr große Maßnahmenbündel von Großstädten oder Stadtverbänden attraktiv, auch wenn es positive Nebeneffekte, wie z. B. Imagevorteile für die beteiligten Kommunen, gibt.

Damit Green Bonds ihr Potenzial für Kommunen entfalten können, müssen ihre Transaktionskosten gesenkt und die Expertise der Kommunen in diesem Bereich gestärkt bzw. ergänzt werden. Hier **sollte das Land erwägen, mit folgenden Maßnahmen zu unterstützen:**

- **Förderungen für den Aufbau von Know-how und Ressourcen** zur Entwicklung und Realisierung entsprechender Instrumente in den Kommunen.
- Eine Unterstützung des Landes (und/oder des Bundes) durch **Beratung**, ausgehend von gewonnener Expertise auf Basis der vom Land emittierten Green Bonds, sowie die **Verfügbarmachung von Plattformen** für Erfahrungsaustausch und Projektevaluation.

²⁷ Schwarz, M. (2023): Green Finance: der Finanzmarkt als Hebel für die Klimatransformation?. Fokus Volkswirtschaft Nr. 413, KfW Research, 16. Januar.

- Unterstützung bei der **Anpassung des regulatorischen Rahmens**, insbesondere bei der Vereinfachung und Vereinheitlichung von Berichtspflichten für alle Emittenten zur Reduktion der Transaktionskosten.²⁸
- Eine **Beteiligung des Landes als Co-Emittent** von grünen Anleihen.²⁹

5 Finanzstärke kommunaler Unternehmen der Energiewirtschaft anheben

Kommunen sind oft auf stetige Gewinnabführung ihrer profitablen Beteiligungen angewiesen, um den kommunalen Haushalt zu entlasten und defizitäre Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge (z. B. Bäder, ÖPNV etc.) bewerkstelligen zu können. Dies gilt angesichts des oben geschilderten Investitionsbedarfs und der häufig schwierigen Finanzlage der Kommunen selbst umso mehr. Die hiermit beauftragten kommunalen Unternehmen tragen mit ihren Klimaschutzinvestitionen in die Infrastruktur zur Strom-, Wärme-, Verkehrswende erheblich zur Erreichung von Klimaneutralitätszielen bei. Studien gehen von einer Vervierfachung des spezifischen Investitionsvolumens der Energieunternehmen allein bis 2030 aus.³⁰

Vor allem kleine und mittlere Energieunternehmen finanzieren ihre Investitionen heute im Wesentlichen mit Innen- und Kreditfinanzierung. Dies reicht für die anstehenden Aufgaben in aller Regel nicht aus, sodass die Unternehmen **ihre Eigen- und Fremdkapitalbasis erweitern müssen**. Gleichzeitig kämpfen diese Unternehmen mit **steigenden Risiken im Kerngeschäft**, wie z. B. sinkenden Renditen im regulierten Netzbereich und starker Volatilität im Vertrieb. Dies beeinträchtigt, parallel zu den Transformationsaufgaben, ihre Bonität und erhöht somit die Kapitalkosten. Hinzu kommt die lange Amortisationsdauer der erforderlichen Infrastrukturinvestitionen als systemimmanente Herausforderung, die häufig nicht mit Erwartungen des Kapitalmarktes kompatibel ist. Um diese Herausforderungen zu meistern, sind Politik, z. B. durch die Verbesserung der Rendite in den regulierten Geschäftsbereichen, und Unternehmen gleichermaßen gefordert.

UNTERNEHMEN MÜSSEN INTEGRIERTE, LANGFRISTIGE FINANZIERUNGSPLANUNG ERWEITERN

Kommunale Unternehmen müssen zunächst die klimaschutzinduzierten Finanzierungsbedarfe in ihre Finanzplanung aufnehmen, maßgeschneiderte Finanzierungsoptionen für das Gesamtportfolio und für einzelne Maßnahmen aufbauen und systematisch realisieren.

²⁸ Brand, S., Steinbrecher, J. (2019): Green Bonds – Nachhaltige Alternative für die kommunale Infrastrukturfinanzierung?. Fokus Volkswirtschaft Nr. 245, KfW Research, 7. November.

²⁹ Brand, S., Steinbrecher, J. (2019): Green Bonds – Nachhaltige Alternative für die kommunale Infrastrukturfinanzierung?. Fokus Volkswirtschaft Nr. 245, KfW Research, 7. November.

³⁰ BDEW, VKU, Deloitte (2023): Kapital für die Energiewende. Positionspapier, November.

FINANZIELLE FÖRDERUNG VON KLIMASCHUTZINVESTITIONEN IST ESSENTIELL

Zunächst sind **für wesentliche Klimaneutralitätsmaßnahmen wichtige Förderungen erforderlich**, wie z. B. zur Unterstützung des Ausbaus der Wärmenetze. Die nachhaltige Verfügbarkeit dieser Mittel – sowie des Personals für ihre Beantragung in den Unternehmen – ist für den Umbau des Energiesystems unerlässlich (siehe auch 6.).

Aber: Auch mit dieser Förderung müssen die Unternehmen erhebliche Finanzierungsbeträge für den verbleibenden Eigenanteil aufbringen. **Um hier Fremdkapital einwerben zu können, ist eine Mindesteigenkapitalquote notwendig.** Mehr Fremdkapital bedeutet also auch eine Erhöhung des Eigenkapitalbedarfs.

EIGENKAPITALBASIS ERWEITERN

Mit wachsendem Investitionsvolumen ist also eine erweiterte Eigenkapitalbasis Erfolgs Voraussetzung, um den Zugang zu Fremdkapital im erforderlichen Ausmaß zu ermöglichen, die Bonitätseinschätzung im Zuge der Aufnahme von Fremdkapital zu verbessern und die Verschuldungsquote in tragbaren Grenzen zu halten. **Aufgabe der Unternehmen und der Kommunen ist hier, folgende Optionen zu prüfen** und zu einem sinnvollen Portfolio zusammenzustellen:

- **Stärkung der Innenfinanzierung durch Erhöhung der Thesaurierung**, also anteilige Reduktion der Ausschüttung an die (meist kommunalen) Eigentümer.
- **Kapitalerhöhung durch die Eigentümer**, allen voran die Kommunen.
- Falls in den Kommunen die finanziellen Mittel aufgrund von Haushaltsengpässen und der auch dort anstehenden Investitionsbedarfe nicht verfügbar sind, sollten flankierende Wege erwogen werden, wie etwa **zweckgebundene Darlehen** der KfW an die Kommunen, die genutzt werden könnten, um das Eigenkapital der kommunalen Unternehmen zu erhöhen.³¹
- **Kapitalerhöhung durch Hinzunahme weiterer Eigentümer**, ohne den beherrschenden Einfluss der Kommunen in den Beteiligungen aufzugeben. Heute werden ca. 20 % der Anteile an kommunalen Unternehmen von Dritten, in aller Regel von anderen EVU, Kooperationsunternehmen oder der öffentlichen Hand gehalten.³² Das Teilen von Risiken und Know-how mit Partnern auf der Eigenkapitalseite ist also ein in der Kommunalwirtschaft erprobtes Modell, das zur Stärkung der Eigenkapitalbasis und zur Unterstützung des Transformationsprozesses beitragen kann.
- **Veräußerungen von nicht strategierelevanten Beteiligungen und Portfoliobereinigung** erweitern die Kapitalbasis für die anstehenden Transformationsaufgaben.³³
- **Stärkung der Eigenkapitalposition kommunaler Unternehmen durch private Investoren** mit Hilfe von Instrumenten wie Genussscheinen für stimmrechtsloses Eigenkapital,

³¹ Teigeler, M., Brühl, G. (2023): Kommunale Energieversorger befinden sich weiterhin in einer Finanzierungskrise 2.0. Positionspapier, GOEDE, 13. Juli; Darüber hinaus ist die Kompatibilität mit dem EU-Beihilferecht unter Umständen zu prüfen.

³² Datenbasis: 2018; Dorn, S. (2019): Analyse der Unternehmenscharakteristika und Unternehmensentwicklung – Zusammenhang zwischen Leitungs- und Kontrollorganen und der Performance in deutschen Stadtwerken. Masterarbeit, Hochschule Reutlingen.

³³ Beispiele hierfür sind die Veräußerung von Anteilen an TransNet BW durch EnBW, oder die Veräußerung der Anteile der Stadtwerke Herne an einem Telekommunikationsunternehmen.

stilles Eigenkapital oder Nachrangkapital. BDEW, VKU und Deloitte schlagen in diesem Zusammenhang einen sogenannten „Energiewende-Fonds“ vor, in dem Energieunternehmen Zugang zu stillem Eigenkapital mit Hilfe eines Fonds erlangen, in den private Investoren und flankierend Förderbanken investieren.³⁴

ZUGANG KOMMUNALER UNTERNEHMEN ZU FREMDKAPITAL DURCH DIE ÖFFENTLICHE HAND UNTERSTÜTZEN

Die wachsenden Risiken und Herausforderungen gefährden die **Bonität kommunaler Unternehmen**. Nur hiermit sind aber auskömmliche Finanzierungsbedingungen und Fremdkapital zugänglich. **Bürgschaften, z. B. der Städte als Haupteigentümer, der KfW und/oder des Landes**, können dies abfedern. **Bürgschaften sollten vor allem bei spezifischen Risiken in Betracht gezogen werden**, bei der Dekarbonisierung der Wärmenetze z. B. die Ausfallrisiken der industriellen Abwärmenutzung bzw. die Fündigkeitsrisiken von tiefer Geothermie. Eine Bürgschaft des Landes für einzelne oder ein Portfolio solcher Risiken würde die Finanzierbarkeit dieser klimawirksamen Projekte verbessern und die Realisierungschancen steigern. Die Vereinbarkeit solcher Bürgschaften mit den Vorgaben aus Gemeindeordnung und europäischem Beihilferecht müsste jedoch im Einzelfall überprüft werden.

MASSNAHMEN AUSSERHALB DER BILANZ KOMMUNALER UNTERNEHMEN NUTZEN: KOOPERATIONEN

Projektgesellschaften sind für den Ausbau erneuerbarer Energieerzeugungsportfolios ein probates Mittel. Die Unternehmen sollten dies auch für weitere Transformationsinvestitionen mit geringerem Risikoprofil in Erwägung ziehen, z. B. im Strom- und Wärmenetzbereich. Dies ermöglicht die **Beteiligung Dritter auf der Eigen- oder Fremdkapitalseite**, um die Kapitalbasis zu erweitern. Neben Kapitalmarktakteuren und strategischen Investoren sind auch Crowd-Funding-Lösungen, z. B. mit Bürgerbeteiligung, integrierbar.

Dieses etablierte Grundprinzip sollte **kooperativ** vor allem von und für kleine und mittlere Energieunternehmen zu Infrastrukturfonds oder -dachgesellschaften weiterentwickelt werden: Ein Portfolio von Infrastrukturprojekten der (kommunalen) EVU wird gebündelt, in das die Energieunternehmen gemeinsam investieren. Dies senkt die Transaktionskosten, streut das Risiko durch den Portfolioeffekt und reduziert damit die Kapitalkosten. Um die Risikostreuung entsprechender Projekte zu unterstützen, könnte eine Beteiligung der L-Bank an einem solchen Fonds in Erwägung gezogen werden.

Zu guter Letzt kann der Einsatz von **Contracting oder Leasing für spezifische Investitionen**, etwa in den Bereichen Wärme oder ÖPNV, dazu genutzt werden, den Investitionsstau zu bewältigen, ohne die Eigenkapitalquote zu senken.

³⁴ Siehe auch: BDEW, VKU, Deloitte (2023): Kapital für die Energiewende. Positionspapier, November.

6 Förderinstrumente vereinfachen und wirkungsorientierter ausgestalten

Fördermittel machen ca. 20 % der kommunalen Einnahmen aus. Kommunale Klimaschutzmaßnahmen werden zu einem erheblichen Teil aus Bundes- oder Landesfördermitteln (mit-)finanziert, zu einem geringeren Teil auch aus EU-Mitteln. Jedoch sind viele dieser Förderungen an komplexe Bewerbungsverfahren, umfangreiche Nachweispflichten und Eigenmittel gebunden, sowie durch langsame Antragsbearbeitung, uneinheitliche Antrags- und Genehmigungsprozesse und mangelnde Transparenz über Fortschritte in der Bearbeitung gekennzeichnet. Dies macht solche Projekte ineffizient und schwer planbar, unklare Ausschreiberichtlinien führen zu Verzögerungen durch viele Nachfragen und die Zeitfenster der Antragstellung stimmen nicht immer mit den lokalen Erfordernissen überein. Ständig aktualisierte Förderrichtlinien erhöhen die Komplexität. Vor allem kleinere Verwaltungen sind mit dieser Komplexität überfordert.

Daher ist es notwendig, die Fördermittellandschaft weniger komplex, überlappend, aufwändig und personalintensiv zu gestalten. Kommunen würde laut KfW-Kommunalpanel neben der finanziellen Ausweitung der Fördermittel vor allem eine Entbürokratisierung der Förderanträge beim Abbau des Investitionsrückstands helfen.³⁵

Dementsprechend sollte die Vereinfachung der Nutzung von Fördermaßnahmen ein Ziel des Landes sein. Dazu gehört, neben einem Einfordern schlankerer Fördermittelstrukturen auf Bundesebene, vor allem **auf Landesebene Förderprogramme möglichst zu bündeln und von unnötigen technischen Detailvorgaben zu entschlacken, zentrale Ansprechpartner ressortübergreifend bereitzustellen**, und dabei Best Practices zu nutzen.

Vor allem kleinere Kommunen sollten bei Konzept- und Antragsstellung im Rahmen von Bundes- und Landesförderprogrammen von einer zentralen Stelle im Land Koordination und Unterstützung erhalten. Ein Beispiel dafür ist der Rahmenvertrag des Landes Nordrhein-Westfalen mit Umweltgutachtern, der es Kommunen ermöglicht, Leistungen zu erhalten, ohne diese jeweils selbst ausschreiben zu müssen.

Angesichts der entscheidenden Rolle qualifizierten Personals für Beantragung und Umsetzung sollten Landesförderprogramme künftig ausdrücklich die Finanzierung von Personal einschließen.³⁶ Noch vorteilhafter wäre jedoch eine kontinuierliche Finanzierung solcher Stellen, um diese unbefristet gestalten und somit Effizienzverluste durch die wiederkehrende Suche nach Weiterfinanzierungsoptionen oder schlimmstenfalls deren Wegfall, vermeiden zu können.

³⁵ Brand, S., Steinbrecher, J., Krone, E. (2019): Kommunalen Investitionsrückstand bei Schulen: Was steckt genau dahinter?. Fokus Volkswirtschaft Nr. 266, KfW Research, 11. September.

³⁶Huwe, V., Steitz, J., Sigl-Glückner, P. (2022): Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse. Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft, Berlin, 28. Juli.

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat darüber hinaus weiterführende **Empfehlungen zur Vereinfachung von Fördermaßnahmen** erarbeitet, die Einsparungen an Bürokratieaufwand von bis zu 40 % ermöglichen, denen sich der Klima-Sachverständigenrat anschließt.³⁷

7 Stärkere finanzielle Unterstützung des Bundes einfordern

Im Vergleich zu den Bundesländern und Kommunen verfügt der Bund über umfassendere Handlungsmöglichkeiten, um die erforderlichen finanziellen Mittel für die Erreichung des Klimaneutralitätsziels zu mobilisieren. Der Bund leistet bereits heute finanzielle Unterstützung für die Klimaneutralitätsbemühungen der Kommunen durch verschiedene Maßnahmen wie Förderprogramme, die Kommunalrichtlinie und Zuschüsse, wobei diese Unterstützung innerhalb eines engen gesetzlichen Rahmens erfolgt.³⁸ Jedoch ist Klimaschutz eine Langfristaufgabe, die verlässliche und auskömmliche Finanzierung benötigt.

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen zur Erreichung von Klimaneutralität sollte daher nicht über unsichere Fördermittel, sondern per dauerhafter und planbarer Erhöhung des Haushaltsrahmens ausgeweitet werden. Die Notwendigkeit dieser Planungssicherheit wird insbesondere anhand aktueller Entwicklungen nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil und den daraus resultierenden Auswirkungen auf den Klima- und Transformationsfonds sowie gestoppte Förderprogramme hervorgehoben.

KLIMASCHUTZ ZUR KOMMUNALEN PFLICHTAUFGABE DEKLARIEREN

Eine verbindliche Rahmensetzung, nämlich **Klimaschutz als Pflichtaufgabe der Kommunen, könnte zu einer nachhaltigen Neu-Priorisierung kommunaler Ausgaben und Investitionen zugunsten des Klimaschutzes führen.**³⁹ Wie von verschiedenen Seiten gefordert, sollte dementsprechend eine rechtliche Pflicht zum kommunalen Klimaschutz geprüft werden.⁴⁰

³⁷ Diese beinhalten z. B. eine behördenübergreifenden Informations- und Fördermitteldatenbank mit leicht zugänglichen Informationen über Förderbedingungen, die Verwendung einheitlicher Sprache, die Digitalisierung der kompletten Förderprozesse und der Einführung des „Once Only“-Prinzips, sodass Daten der Antragsteller nur einmalig eingegeben werden müssen, sowie die Reduktion von Statistik- und Nachweispflichten, um insgesamt Förderverfahren zu beschleunigen. Siehe hierzu Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2022): Vereinfachung von Landesförderprogrammen – Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg. URL: https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/NKR_Vereinfachung_von_Landesfoerderprogrammen.pdf.

³⁸ Huwe, V., Steitz, J., Sigl-Glöckner, P. (2022): Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse. Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft, Berlin, 28. Juli 2022.

³⁹ Brand, S., Steinbrecher, J. (2021): Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen?. Fokus Volkswirtschaft Nr. 339, KfW Research, 29. Juli.

⁴⁰ Z. B. Klima-Bündnis (2022): Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern – Positionspapier des Klima-Bündnis für die deutsche Bundes- und Landespolitik. September.

Im Zuge dieser Pflichtaufgabe sollten Kommunen auch zur Klimaschutzplanung verpflichtet werden, die eine Quantifizierung der nötigen Klimainvestitionen und entsprechender kommunaler Finanzbedarfe enthalten sollte.

Die Einführung neuer Pflichtaufgaben für Kommunen erfordert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, da aufgrund des Durchgriffsverbots des Bundes der Pflichtstatus nur durch Landesgesetzgebung an die Kommunen übertragen werden kann.⁴¹ Angesichts weiterer zu erwartender Vorgaben durch EU oder Bund an die Kommunen (z. B. Energieeffizienz-Richtlinie, Klimawandelanpassungsgesetz), entstehen finanzielle Forderungen auf kommunaler Ebene, die die Bundesländer nicht ohne Unterstützung aufbringen können werden. Denn einmal umgesetzt, impliziert die Verpflichtung von Kommunen zum Klimaschutz eine entsprechende finanzielle Unterstützung im Rahmen des Konnexitätsgebots, das die Einheit von Aufgaben- und Finanzverantwortung festlegt.

STEUERMITTEL ZWISCHEN BUNDES-, LANDES- UND KOMMUNALEBENE NEU ORDNEN

Eine **Umschichtung des Steuereinkommens zugunsten der Länder und Kommunen zur dauerhaften Stärkung der kommunalen Eigenmittelbasis** wird angesichts der zusätzlichen kommunalen Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips als gerechtfertigt und sinnvoll betrachtet.

Für den Fall, dass der Bund den Kommunen regelmäßig Bundesmittel neben der anteiligen Zuweisung von Einkommens- und Umsatzsteuer zur Verfügung stellen möchte, wird vorgeschlagen, mittelfristig geeignete Mechanismen über die Länder zu schaffen, z. B. durch eine Grundgesetzänderung zur Ermöglichung von Finanzhilfen des Bundes für Klimaschutzinvestitionen oder mittels langfristig wirkender Finanzierungsprogramme, die von Bund und Ländern per Staatsvertrag fixiert werden.⁴²

KLIMAFONDS EINRICHTEN FÜR DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE VON BUND UND LÄNDERN

Die Einrichtung eines übergreifenden Finanzierungsinstruments auf öffentlicher Basis in Form eines Fonds, in welchen Bund und Länder finanzielle Mittel beisteuern, ist eine Option für den benötigten „großen Schritt nach vorn“ beim kommunalen Klimaschutz. Die Detailfragen von benötigtem Volumen, die sich natürlich an den eingangs skizzierten Finanzierungsbedarfen bzw. -lücken orientieren sollten, und die Regeln für Mittelbereitstellung und -verteilung sind hierbei politisch zu diskutieren und auszugestalten. Zu klären wäre beispielsweise, ob bestehende oder neu einzurichtende Transferkanäle genutzt werden sollten, wie die in den Fonds einzubringenden finanziellen Mittel zwischen Bund und Land bzw. Ländern aufzuteilen sind, und ob die Finanzmittel durch

⁴¹ Huwe, V., Steitz, J., Sigl-Glückner, P. (2022): Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse. Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft, Berlin, 28. Juli 2022.

⁴² Verheyen, R., Hölzen, K. (2022): Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements. Rechtsgutachten im Auftrag von Germanwatch e.V. und Klima-Allianz Deutschland e.V., Hamburg, Oktober.

die Kommunen jeweils beantragt werden müssen oder pauschal zugewiesen werden, eventuell erweitert um Positivlisten für die Mittelverwendung (wie z. B. in Rheinland-Pfalz).⁴³ Bei einer Pauschalzuweisung wären darüber hinaus die Zuweisungskriterien (z. B. Einwohnerzahl, CO₂-Emissionen oder Finanzlage der Kommune) festzulegen.

Angesichts des zeitaufwändigen Abstimmungsbedarfs zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern, **sollte vom Land geprüft werden, ob es in einem ersten Schritt einen solchen Fonds mit kleinerem Volumen selbständig auflegt, an dem sich der Bund zu einem späteren Zeitpunkt beteiligen kann.** Die Bereitstellung der Landesmittel sollte hierbei selbstverständlich zusätzlich und nicht aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen oder diese anderweitig schmälern und dementsprechend im Landeshaushalt eingeplant werden.

Um den Klimafonds zu finanzieren, bedarf es eines der Größe der hierfür benötigten Finanzmittel entsprechenden Instrumentenkastens. Im Folgenden werden drei sich ergänzende Wege vorgestellt, die hauptsächlich in der Hand des Bundes liegen und auf die das Land zukünftig beim Bund verstärkt hinwirken sollte.

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN IN KLIMANEUTRALITÄTSMASSNAHMEN UMSCHICHTEN

Umweltschädliche Subventionen verteuern die Transformation zur Klimaneutralität. Zudem gehen wichtige Investitionsanreize z. B. im Bereich der Sektorenkopplung verloren. 2018 lagen die klimaschädlichen Subventionen in Deutschland bei rund 60 Mrd. €. ⁴⁴ Das größte Subventionsvolumen gibt es im Verkehr (47 %), gefolgt vom Energiesektor (39 %). Hierzu gehören z. B. Steuersenkungen oder -befreiungen für Diesel, Kerosin, in der Stromerzeugung und für die Industrie oder für Dienstwagen und tierische Produkte. **Da die meisten dieser Subventionen auf Bundesebene entschieden werden, sollte das Land auf dieser Ebene für eine Reform plädieren.** Ziel sollte sein, die heutige Inkonsistenz zwischen den Politikfeldern abzubauen und Synergiepotenziale zu erschließen. Eine Umverteilung vorhandener Finanzmittel ist die logische Folge.

⁴³ Deutscher Städtetag (2023): Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten – Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen. Berlin, Köln, Mai. URL: <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2023/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern-modellskizze-2023.pdf>.

⁴⁴ Burger, A., Bretschneider, W. (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Texte 143/2021, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, Oktober, URL: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

SONDERVERMÖGEN FÜR KLIMASCHUTZ ODER REFORM DER SCHULDENBREMSE ALS OPTIONEN

Unter Beibehaltung der Schuldenbremse ist die Verabschiedung eines Sondervermögens des Bundes ein möglicher Weg, Klimaschutz zu finanzieren. Hieraus könnte z. B. ein rechtlich abgesichertes Finanzierungsprogramm, das als Pauschale ausgestaltet in den Kommunen unkompliziert und kontextspezifisch eingesetzt werden sollte, abgeleitet werden.⁴⁵

Des Weiteren könnte der Finanzierungsmix durch staatliche Kreditaufnahme für Investitionszwecke ergänzt werden, wenn sichergestellt ist, dass die daraus entstehenden Kosten und Nutzen fair über die heutigen und zukünftigen Generationen verteilt werden.⁴⁶ Hierfür bedarf es unter Umständen einer **Reform der Schuldenbremse**, die kreditfinanzierte Zukunftsinvestitionen in stärkerem Ausmaß ermöglicht, als dies heute der Fall ist, auch wenn dies ein unter Ökonomen kontrovers diskutiertes Thema ist.⁴⁷ Beispielsweise hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hierzu einen pragmatischen Reformvorschlag vorgelegt.⁴⁸

Die jeweiligen negativen Wirkungen der verschiedenen Lösungen, z. B. auf das Kreditrating des Landes oder des Bundes und damit die Verteuerung einer Kreditaufnahme, müssen dabei selbstverständlich mitberücksichtigt und abgewogen werden.

CO₂-VERKNAPPUNG UND -BEPREISUNG STÄRKEN

Ergänzend als **Instrument zur Lenkung von Finanzströmen in nachhaltige Investitionen** ist eine weitere Verknappung der europäischen CO₂-Emissionshandelszertifikate im Energie- und Industriesektor, vor allem aber eine sofortige und **deutlichere Anhebung der CO₂-Preise im nationalen Brennstoffemissionshandel** mit der anschließenden Umsetzung des EU-weit geplanten Cap-and-Trade-Systems des Emissionshandels auch für Verkehr und Wärme ab 2027, erforderlich.⁴⁹ Hiermit sollten die Preise vorhersehbar über die Zeit ansteigen, um auch den Kommunen Planbarkeit für klimaschonende Investitionen zu bieten. In der Konsequenz werden höhere CO₂-Preise der Bundes-

⁴⁵ Huwe, V., Steitz, J., Sigl-Glückner, P. (2022): Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse. Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft, Berlin, 28. Juli 2022.

⁴⁶ Köhler-Geib, F. (2022): Ein Investitionsschub für die Transformation – was ist konkret nötig? KfW Research Positionspapier, 2. November 2022.

⁴⁷ Fuest, C., Gründler, K., Nübling, M., Potrafke, N., Schlepper, M. (2024): Die deutsche Schuldenbremse – Stabilitätsanker oder Investitionsblocker?. ifo Schnelldienst, 2024, 77, Nr. 01, 44-48.

⁴⁸ Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A., Werding, M. (2024): Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren. Policy Brief 1/2024, Wiesbaden, 29. Januar.

⁴⁹ Laut einer Berechnung des DIW bleiben durch den prognostizierten Rückgang der internationalen Energiepreise die Endverbrauchspreise für Kraftstoffe, Heizöl und Erdgas bei einem CO₂-Preis von 60 Euro je Tonne im Jahr 2026 (was einer Verdoppelung des aktuellen CO₂-Preises und dem Mittelpunkt der gesetzlich festgelegten Preisspanne von 55-65 Euro je Tonne CO₂ im Jahr 2026 entspricht) ungefähr auf dem Preisniveau zur Jahresmitte 2023 (Bach, S., Buslei, H., Felder, L., Haan, P. (2023): Verkehrs- und Wärmewende: CO₂-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern. DIW Wochenbericht 23 / 2023, S. 273-280). Selbst deutlich höhere CO₂-Preise von beispielsweise 150 Euro pro Tonne ab 2035 führen lediglich zu einer Emissionsreduktion von 30 %, sodass zum Erreichen des Klimaneutralitätsziels ohne zusätzliche Maßnahmen eher ein CO₂-Preis von 200-300 Euro pro Tonne ab 2030 bzw. 370-670 Euro pro Tonne ab 2045 möglich und vonnöten wäre (Bach et al. (2023), s.o.; und Kalkuhl, M., Kellner, M., Bergmann, T., Rütten, K. (2023): CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaneutralität im Verkehrs- und Gebäudesektor: Investitionsanreize und Verteilungswirkungen. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH, 17. April 2023).

und Landesregierung die Möglichkeit bieten, aufgrund der automatisch steigenden Attraktivität klimaschonender Alternativen, regulatorische oder Fördermaßnahmen abzuschaffen. Dies kann auch zum benötigten Bürokratieabbau beitragen.

Bund und Land sollten daher auf ein strengeres CO₂-Zertifikats- und -Preisregime hinwirken.

Jedoch sollten hierfür die Einnahmen des Staates aus der CO₂-Bepreisung nicht ausschließlich für spezifische Klimaschutzmaßnahmen verausgabt, sondern, wie ursprünglich geplant, überwiegend an die Bevölkerung rückerstattet werden, um die soziale Ausgewogenheit und Akzeptanz des Transformationsprozesses zu erhöhen.⁵⁰ Ohne eine breite Unterstützung durch die Bevölkerung werden die tiefgreifenden Klimaschutzmaßnahmen von Kommunen, kommunalen Unternehmen, Land und Bund nur schwer umsetzbar und Klimaneutralität kaum erreichbar sein.

⁵⁰ Die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sind vielfältig (von Einkommens- und Energiesteuerabsenkungen über Pauschalzuweisungen mit oder ohne Einkommensabhängigkeit oder Härtefallregelungen bis zu spezifischen Fördermaßnahmen) und haben neben unterschiedlichen Wirkungen auch unterschiedliche praktische Umsetzungshürden, sodass die Wahl einer konkreten Option eine normative, politische Entscheidung ist, bei der auch Unterschiede in der Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung mitberücksichtigt und abgewägt werden müssen. Siehe hierzu z.B.: Kalkuhl, M. e.a., Kellner, M., Roofs, C., Rütten, K., George, J., Bekk, A., Held, A., Heinemann, M., Eydam, U., aus dem Moore, N. e.a., Pahle, M., Schwarz, A., Fahl, U., Blum, M., Treichel, K. (2023): Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam, März 2023; Blesse, S., Dietrich, H., Necker, S., Zürn, M.K. (2014): Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive. ifo Schnelldienst 77 (01), 39-43; Frondel, M., Schmidt, C.M. (2024): Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung – Das Versprechen der Politik endlich einlösen, aber nicht in Form des Klimageldes!. RWI Position #83, 7. Februar.

MEHR INFORMATIONEN

Klima-Sachverständigenrat Baden-Württemberg
Kernerplatz 9 · 70182 Stuttgart
E-Mail: klima-sachverstaendigenrat@um.bwl.de



**KLIMA-SACHVERSTÄNDIGENRAT
BADEN-WÜRTTEMBERG**