

Sustainable Finance in deutschen Städten, Landkreisen und Gemeinden:

Nachhaltige Zukunft nur mit handlungsfähigen Kommunen

Kommunen sind mit ihren Unternehmen und den von ihnen getragenen Sparkassen ein wichtiger Akteur für eine erfolgreiche Transformation Europas in einen klimaneutralen Kontinent. „Sustainable Finance“ können eine entscheidende Rolle spielen, wenn sich der Verwaltungsaufwand für Kommunen in Grenzen hält, die Finanzierungsmöglichkeiten nicht beschnitten werden und die Investitionsfähigkeit nicht eingeschränkt wird. Dem Klimaschutz würde ein Bärendienst erwiesen werden, wenn die Kommunen wegen erhöhter Kosten nicht mehr in der Lage wären, etwa in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu investieren.

Ein Beitrag von
Florian Schilling

Die Umsetzung des Europäischen Grünen Deals schreitet voran. Seit ihrem Amtsantritt hat die Europäische Kommission schon einige Maßnahmenpakete vorgelegt, die dazu beitragen sollen, Europa zu einem klimaneutralen Kontinent zu transformieren. „Sustainable Finance“ gelten dabei immer mehr als schärfstes Schwert zur Zielerreichung. Im Sommer 2021 hat die Kommission bereits eine überarbeitete [Strategie zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaft](#) vorgelegt (siehe Beitrag Seite 7).

Die Europäische Investitionsbank (EIB) treibt den Umbau zur Klimabank weiter voran und passt entsprechend auch ihre Kreditbedingungen an (siehe Beitrag Seite 11). Noch gibt es nur wenige Kommunen, die direkt bei der EIB Förderkredite aufgenommen haben. Mit dem Umbau zur Klimabank mag sich dies zumindest in Hinblick auf großvolumige kommunale Infrastrukturprojekte ändern, doch viel relevanter sind für die deutschen Kommunen die unmittelbaren Auswirkungen auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau und in der Folge auf die Förderinstitute der Länder. Denn die öffentlichen Förderinstitute beobachten natürlich genau die neuen Kreditvergaberichtlinien der EIB und werden auch ihre Regelungen und Förderkriterien, wenn notwendig, anpassen.



Foto: Hdeihert2002, Public domain, Via Wikimedia Commons

Das Thema der nachhaltigen Finanzierung gewinnt in den Kommunen – hier die Stadtkämmerei Duisburg – zunehmend an Bedeutung

Auf nationaler Ebene kommt Sustainable Finance ansonsten spätestens seit der Einsetzung eines [Sustainable Finance-Beirats der Bundesregierung](#) im Jahr 2019 immer mehr Bedeutung zu. Der Beirat legte im Februar des vergangenen Jahres den umfassenden Abschlussbericht [„Shifting the Trillions – Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation“](#) vor. Auch auf diesem Bericht aufbauend hat das Bundeskabinett die [Deutsche Sustainable Finance-Strategie](#) am 4. Mai 2021 beschlossen. Unter der neuen Bundesregierung wird der Beirat fortgeführt und im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und

Zum Autor:

Florian Schilling ist Referatsleiter für Kommunal Finanzen und kommunale Entwicklungszusammenarbeit beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB).

FDP heißt es: „Wir wollen Deutschland zum führenden Standort nachhaltiger Finanzierung machen und uns dabei am Leitbild der Finanzstabilität orientieren.“

Kommunen als zentrale Akteure

Sustainable Finance ist für Städte, Landkreise und Gemeinden längst nicht mehr nur Zukunftsmusik. Bei finanziellen Entscheidungen in den Kommunen spielen Nachhaltigkeitsaspekte schon heute eine wichtige Rolle. Mit Blick auf die auf europäischer und nationaler Ebene beschlossenen beziehungsweise künftig noch erfolgenden Sustainable Finance-Maßnahmen wird die Bedeutung eines nachhaltigen kommunalen Finanzmanagements weiter zunehmen. Dies gilt für die einzelne Kommune unter anderem in Hinblick auf die Kapitalaufnahme und -anlage selbst, genauso wie für ihre Unternehmen hinsichtlich der Gaskraftwerke und den Berichtspflichten (siehe Beitrag Seite 14) sowie die von den Kommunen getragenen Sparkassen mit Blick auf die Finanzierung des Mittelstands und den administrativen Aufwand (siehe Beitrag Seite 18). Letztlich muss Sustainable Finance die Bemühungen der Kommunen um Nachhaltigkeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und im Dreiklang von Sozialem, Umwelt und Wirtschaft stützen.

Dies vorangestellt, ist es äußerst bedauerlich, dass die kommunale Ebene weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene bei der Erarbeitung der jeweiligen Sustainable Finance-Strategien sonderlich einbezogen und auch im Beirat der Bundesregierung nicht berücksichtigt wurde. Die neue Bundesregierung ist aufgefordert, diesen Missstand zu ändern und die Kommunen in den Prozess der strategischen Ausrichtung und Ausformung von Sustainable Finance stärker einzubeziehen. Erste Signale gehen hier in die richtige Richtung, was im Übrigen auch für die Europäische Kommission gilt.

Allen muss dabei klar sein, dass die Kommunen als bürgernächste Ebene die entscheidenden Akteure für eine erfolgreiche Transformation sind. Damit der ökologische Wandel in der Breite gelingt, muss er gesellschaftlich mitgetragen und wirtschaftlich verarbeitet werden. Zentral ist daher, dass Sustainable Finance nicht auf „Green Finance“ verkürzt wird. Eine dauerhafte Kaprizierung allein auf umwelt- und klimapolitische Ziele ist abzulehnen. Vielmehr ist im Grundsatz auf die 17 Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung abzu-

stellen. Sustainable Finance können sodann ein wichtiges unterstützendes Instrument für eine noch nachhaltigere und generationengerechtere Ausrichtung der kommunalen Haushalte sein. Der Schlüssel ist auf kommunaler Ebene dabei die Freiwilligkeit. Die kommunale Handlungsfähigkeit, und damit auch Investitionsfähigkeit, darf nicht durch verpflichtende klimaspezifische Vorgaben eingeschränkt werden.

Kommunale Kapitalanlage

Nachhaltigkeitskriterien nehmen für die Kommunen bei der Anlage von Kapital eine zunehmend wichtigere Rolle ein. Etliche Städte und Gemeinden haben in ihren Anlageleitlinien bereits entsprechende Kriterien aufgenommen. Schlüssel ist jedoch auch hier die Freiwilligkeit. Gleiches gilt für das Divestment, worunter der Abzug von Finanzmitteln aus klimaschädlichen Investitionen zu verstehen ist. Im kommunalen Zusammenhang betrifft dies vor allem die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen und Fonds, die insbesondere in der Energieerzeugung aus fossilen Rohstoffen engagiert sind.



Kommunale nachhaltige Investitionen müssen für die Bürgerinnen und Bürger transparent und nachvollziehbar sein

Bei der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Kapitalanlage arbeiten die Kommunen bislang mit individuellen Ausschlusskriterien und Negativlisten. Es braucht aber einen europäisch abgesteckten Rahmen und ein einheitliches Verständnis der Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen Tätigkeiten. Die EU-Taxonomie geht hier in die richtige Richtung und wird dazu beitragen, dass nachhaltige Finanzprodukte transparenter, standardisierter und somit mittelfristig auch kostengünstiger werden. Dies wird auch die Arbeit der Kämmererinnen vor Ort bei der nachhaltigen Kapitalanlage spürbar erleichtern und so zu einer noch stärkeren freiwilligen Ausrichtung nach Nachhaltigkeitskriterien bei der Kapitalanlage führen.

Kommunalfinanzierung

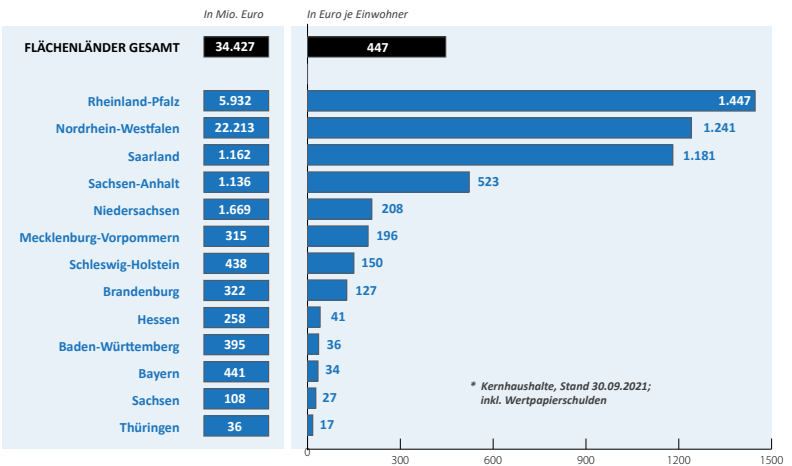
Nachhaltigkeitsaspekte spielen auf kommunaler Ebene aber nicht nur bei der Anlage, sondern ebenfalls bei der Kapitalaufnahme eine Rolle. Dies unterstreicht auch die im Jahr 2020 veröffentlichte Studie [„Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen“](#) des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, wonach Nachhaltigkeitskriterien kreditgebender Institute für 22 Prozent der befragten Kommunen bereits Einfluss auf die Kreditaufnahme hatten. Insgesamt ist dabei von einer steigenden Tendenz auszugehen.

Mit Blick auf die Fremdkapitalaufnahme im Kontext von Sustainable Finance ist zunächst zwischen der Kapitalaufnahme zur Tätigung von Investitionen auf der einen und zur Sicherung der Liquidität auf der anderen Seite zu differenzieren. Unter den sogenannten Kassenkrediten oder Liquiditätskrediten, die mit den entsprechenden Wertpapierschulden zum 30. September 2021 bei 34,4 Milliarden Euro lagen, leiden vor allem finanzschwache Kommunen. Sustainable Finance darf nicht dazu beitragen, dass die Schere zwischen armen und reichen Kommunen weiter auseinandergeht und das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in noch weitere Ferne rückt.

Von einer immer wieder im Zuge von Sustainable Finance andiskutierten Verpflichtung der Kommunen zu einem Nachhaltigkeits- beziehungsweise ESG-Rating (Environment, Social, Governance) ist daher Abstand zu nehmen. Denn ein solches verpflichtendes Rating würde vor allem finanzschwache Städte und Gemeinden mit einem hohen Altschuldenbestand treffen. Hier stünde ein spürbares Ansteigen der Finanzierungskosten zu befürchten, was wiederum auch den Spielraum bei Investitionen einschränken würde. Letztlich würden damit auch weniger Mittel zur Finanzierung von Investitionen in den Klimaschutz oder in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf die kommunalen Investitionen sei vorangestellt, dass diese in der Vergangenheit deutlich mehr als die Hälfte der öffentlichen Gesamtinvestitionen in Deutschland ausgemacht haben. Auch in Zukunft sind die Bedarfe angesichts eines kommunalen Investitionsstaus von zuletzt 149 Milliarden Euro und der notwendigen zusätzlichen Investitionen vor allem in den Bereichen Digitalisierung und Klimaanpassung immens.

KOMMUNALE KASSENKREDITE*



Grafik: DSTGB 2021

Quellen: Statistisches Bundesamt/Berechnungen des DSTGB

Die Kassenkredite beziehungsweise Liquiditätskredite lagen mit den entsprechenden Wertpapierschulden zum 30. September 2021 bei 34,4 Milliarden Euro, wobei es zwischen den Kommunen in den verschiedenen Bundesländern große Unterschiede gab

Sustainable Finance kann für die Fremdmittelfinanzierung kommunaler Investitionen eine Chance darstellen. Denn infolge der EU-Taxonomie werden die Finanzinstitute gesteigertes Interesse an nachhaltigen Investitionen haben müssen. Schon heute wäre eine Vielzahl der kommunalen Investitionen Taxonomie-konform. Dies gilt erst recht, wenn die EU-Taxonomie wie angekündigt perspektivisch neben Klimazielen auch Umwelt- und vor allem soziale Ziele berücksichtigt. Das margenarme, da risikolose, kommunale Kreditgeschäft könnte so an Attraktivität gewinnen, was sich perspektivisch dann in niedrigeren kommunalen Finanzierungskosten zeigen könnte.

Dies gilt vor allem für große kommunale Investitionsprojekte. Bei entsprechenden Finanzierungsvolumina ist alternativ die Finanzierung des kommunalen Infrastrukturprojekts auch über grüne oder soziale Schuldscheine beziehungsweise Anleihen vorstellbar. Noch ist die Fallzahl hier aber gering, da die Finanzierungskosten für die Kommunen spürbar über der gängigen Kreditfinanzierung liegen und ein nicht unerheblicher Berichtsaufwand hinzukommt. Derzeit dienen diese alternativen Finanzierungsinstrumente daher eher der Diversifizierung des eigenen Schuldenportfolios sowie der grundsätzlichen Marktbereitigung.

In den letzten Jahren war bei privaten und institutionellen Investoren aber bereits eine steigende Bereitschaft zu beobachten, bei nachhaltigen Investitionsprojekten auf marktübliche Zinskonditionen zu verzichten. Das kann mit der EU-Taxonomie weiter zunehmen. Perspektivisch werden sogenannte Green- oder auch Social-Bonds daher durchaus mit niedrigeren Finanzie-

rungskosten aufwarten und so zumindest für größere Kommunen und konkrete Projektfinanzierungen mit hohen Finanzvolumina interessant sein.

Ausblick

Nachdem Europäische Kommission und Bundesregierung erste Sustainable Finance-Pflöcke gesetzt haben, gilt es nun, die Kommunen bei der weiteren Ausformung mit ins Boot zu holen. Die Kommunen sind dabei Partner auf dem noch langen, und wohl auch recht spät eingeschlagenen, Weg zur Erreichung der europäischen Klimaziele und zu mehr Nachhaltigkeit. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen dieses Transformationsprozesses werden dabei zweifelsfrei eine historische Dimension haben, wie auch der Vergleich von Kommissionspräsidentin Dr. Ursula von der Leyen bei der Vorstellung des Europäischen Grünen Deals im Jahr 2019 mit der Vision der Mondlandung in den 1960er-Jahren unterstreicht.

Damit die Transformation gelingt, braucht es überall in Europa handlungsstarke Kommunen. Alle Sustainable Finance-Maßnahmen müssen daher immer auch die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden in den Blick nehmen. Vor diesem Hintergrund dürfen sich die Sustainable Finance nicht allein auf klima- und umweltpolitische Ziele beschränken, sondern sollten perspektivisch alle Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen in den Blick nehmen.

Die unter Nachhaltigkeitskriterien zu investierenden Finanzvolumina von Finanz- und Privatwirtschaft werden stetig zunehmen. Damit wird auch das Interesse für Investitionen in die kommunale Infrastruktur, zumindest sofern es sich um nachhaltige Projekte handelt, steigen. Mit grünen oder sozialen Schuldscheinen, Anleihen oder grundsätzlich vorstellbar auch Kommunalkrediten – siehe hierzu auch das Papier [„Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen?“](#) von KfW Research – gehen aber auch zusätzliche Berichtspflichten einher. Vermutlich wird sich die nachhaltige Fremdfinanzierung in der Folge noch stärker auf konkrete einzelne Investitionsprojekte beschränken. Inwieweit verbesserte Finanzierungsbedingungen den Berichtsaufwand kompensieren, wird die Zeit zeigen, grundsätzlich ist jedoch von einer Zunahme solcher Finanzierungsformen auszugehen.

Deutlich schneller und stärker wird die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskrite-



Foto: Stadtwerte Hamburg

Bereits heute setzen immer mehr kommunale Unternehmen der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung auf Nachhaltigkeit

rien jedoch vermutlich auf der Vermögensseite der Kommunen erfolgen. Hier wird die EU-Taxonomie die nachhaltige Kapitalanlage enorm erleichtern.

Abschließend kann aus Sicht der Städte, Landkreise und Gemeinden, wie auch der kommunal getragenen Sparkassen sowie den kommunalen Unternehmen, grundsätzlich festgehalten werden, dass bei allen Vorhaben im Rahmen von Sustainable Finance immer Maß und Mitte bei der Umsetzung der verschiedenen regulatorischen Maßnahmen zu halten ist. Ansonsten droht statt mehr Klimaschutz und Nachhaltigkeit ein Mehr an Kosten und hohem bürokratischen Aufwand. ■

Infos

Strategie der Europäischen Kommission zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaft vom 6. Juli 2021:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0390>

Sustainable Finance-Beirat der Bundesregierung:

<https://sustainable-finance-beirat.de/>

Bericht „Shifting the Trillions – Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation“:

https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2021/02/210224_SFB_-Abschlussbericht-2021.pdf

Deutsche Sustainable Finance-Strategie vom 4. Mai 2021:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/deutsche-sustainable-finance-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Studie „Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen“:

https://kowitz.de/wp-content/uploads/2020/08/Studie_Komuno_200615.pdf

Papier „Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen?“:

<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2021/Fokus-Nr.-339-Juli-2021-Gruener-Kommunalkredit.pdf>