

Synthetisches Ergebnispapier mit Handlungsempfehlungen zum

**Workshop: „Alternative kommunale Finanzierungsmodelle
für Investitionen in Energieeffizienz und Klimaschutz“,
Berlin, 09.11.2017**

**im Rahmen des Projektes
„Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende“
FKZ UM16 43 210 0“**

Auftraggeber:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Auftragnehmer:

IZES gGmbH

Projektpartner:

IZES gGmbH
Altenkesseler Str. 17
66115 Saarbrücken
Tel.: 0681-9762-840
droeschel@izes.de

Arepo Consult
Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Tel: 030/ 220 124 48

Autorin:

Eva Hauser (IZES),

Saarbrücken, den 19.12.2017

0. Einordnung des Workshopthemas in das BMUB-Projekt „Ideenwerkstatt“

Im Rahmen des Projekts¹ „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende - Synergien und Wechselwirkungen zwischen Klimaschutz- und Energiewendezielen sowie Entwicklungen und Trends in Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft“ werden – nach einer systematischen Vorauswahl der Themen - fünf thematische Workshops organisiert, in denen mögliche Potenziale für die Vernetzung und Synergieschöpfung mit anderen wirtschaftlichen und/oder gesellschaftlichen Trends und Themenfeldern diskutiert werden.

Bei den beiden vorausgegangenen Workshops des Projektes wurden von den Teilnehmer*innen bereits für zwei der identifizierten Trends Synergien herausgearbeitet und Handlungsempfehlungen formuliert:

- „Neue Wohn- und Raumkonzepte“ und klimafreundliche Umgestaltung des Wohnraums sowie
- (Neu-)Nutzung des öffentlichen Raums im Zeichen der Klimaschutzziele

Thema des hier zugrundeliegenden dritten Workshops ist die Frage, inwieweit „neue“ Finanzierungsmodelle für kommunale Effizienzprojekte, die über die herkömmliche haushaltsbasierte Finanzierung hinausgehen, eine Unterstützung der kommunalen Bemühungen um Energieeffizienz und Klimaschutz sein können. Dazu wurden nach zwei einführenden Vorträgen zu den Themen „Grundlagen der Kommunalfinanzierung“ und „Investitionsrückstände & Kommunale Investitionstätigkeit“ Beispiele von Kommunen dargestellt, die mittels „Crowdfunding“ und Genossenschaften oder durch die Gründung von Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) anstehende Renovierungen oder Neuinvestitionen erfolgreich umsetzen konnten.

Die wesentlichen Schlussfolgerungen aus den Diskussionen des Workshops sollen im Folgenden in synthetischer Weise dargestellt werden.

1. Der Bedarf an kommunalen Klimaschutzmaßnahmen und die kommunale Investitionskapazität

Die beiden Einführungsvorträge lieferten die Grundlagen für die folgenden Feststellungen²:

Die KfW beziffert für die Jahre 2012-2020 die jährlich notwendigen kommunalen Effizienzinvestitionen auf rund 9,6 Milliarden €/a. Werden diese Investitionen nicht getätigt, betrifft dies potentiell einen kommunalen Gebäudebestand von über 300.000 Gebäuden und davon gut 75%, die vor 1977 (und damit vor dem Erlass der ersten Wärmeschutzverordnung) gebaut wurden. Gemäß den Berechnungen der KfW hatten diese Gebäude im Jahr 2010 einen Energieverbrauch von gut 45 TWh und verursachten knapp 14 Mio. Tonnen an CO₂-Ausstoß³. Erschwerend kommt hinzu, dass Effizienzinvestitionen nicht unbedingt sichtbar sein müssen, wenn es darum geht, ein bestehendes Komfortniveau mit weniger Energieeinsatz zu erzielen und sie somit im Vergleich zu anderen Investitionen eine geringere Präferenz bei den Wähler*innen und ihren gewählten Repräsentant*innen haben können.

In *absoluten Zahlen betrachtet* wären dies keine unüberwindbaren Summen: Die (bereinigten) Gesamteinnahmen aller Gemeinden bzw. Gemeindeverbände in der Bundesrepublik betragen

¹ Das Projekt wird gemeinsam von der IZES gGmbH und Arepo Consult bearbeitet.

² Diese werden hier, soweit notwendig, um weitere Literaturquellen ergänzt.

³ Vgl. für beide Spiegelstriche KfW-Research (Autor Martin Müller) 2012, vgl. <https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Akzente/Akzente-Nr.-62-Mai-2012.pdf>

im Jahr 2016 rund 247 Milliarden Euro⁴, d.h. die jährlich notwendigen Investitionen würden knapp 4% der Einnahmen der Kommunen ausmachen. Pro Kopf⁵ bedeutete dies eine Investition von 116,4 € pro Jahr. Im Vergleich zum gesamten Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik im Jahr 2016 von ungefähr 3.134 Milliarden € bedeuten 9,6 Mill. € etwas mehr als 0,3%.

Diese Vergleiche absoluter Beträge dienen vor allem zur Veranschaulichung der notwendigen Geldbeträge; zur angemessenen Beurteilung der Lage müssen jedoch die *gegenwärtig bestehenden (individuellen) Investitionsmöglichkeiten der Kommunen* betrachtet werden. Dabei besteht ein sehr heterogenes Bild zwischen den Kommunen, das sich aus Kommunen ohne Verschuldung und mit ausgeglichenen Haushalten sowie stark verschuldeten Kommunen unter Haushaltsaufsicht zusammensetzt.

Die direkten Investitionsmöglichkeiten der Kommunen lassen sich buchhalterisch bestimmen aus dem Zahlungsmittelsaldo, der sich aus den der Kommune zufließenden Geldern (Steuermittel und ggf. Zuwendungen) abzüglich der Kosten für die laufende Verwaltungstätigkeit ergibt, sowie möglichen einmaligen Effekten wie Fördergeldern oder Erlösen aus dem Verkauf von Sachanlagevermögen der Gemeinde. Eine Gemeinde kann somit praktisch nur investieren (sowohl in kredit- als auch in aus Eigenmitteln finanzierte Maßnahmen), wenn ihr nach der Erledigung ihrer laufenden (Verwaltungs)tätigkeit (den kommunalen Pflichtaufgaben) noch Geld übrigbleibt oder wenn sie andere, einmalige Erlöse erzielt hat. Diese einmaligen Erlöse resultieren zumeist aus dem Verkauf von kommunalen Unternehmen oder Sachanlagevermögen, so z.B. Land oder Immobilien, wobei solche Verkäufe Einmaleffekte sind.

Zusätzlich besitzen die Kommunen gegenwärtig kaum eine geregelte und ausreichende Möglichkeit, im Rahmen ihres ordentlichen Jahresergebnisses mittels Rückstellungen ausreichend Refinanzierungsmöglichkeiten für Neu- und/ oder Ersatzinvestitionen für ihre Sachanlagen zu schaffen. In finanzstarken Kommunen kann dies als weniger problematisch gelten, wenn die Tilgung zukünftiger Investitionskredite gesichert ist und Unsicherheiten v. a. in Bezug auf das zukünftige Zinsniveau bestehen. Finanzschwache (bzw. stark verschuldete) Kommunen sehen sich jedoch nicht nur dem Zinsrisiko ausgesetzt: Noch stärker wiegt bei ihnen die Tatsache, dass ihre generelle Investitionsfähigkeit nicht gesichert ist, da sie prinzipiell zuerst bereits bestehende Schulden tilgen müssen, bevor sie zusätzliche Kredite aufnehmen können.

Neben dieser buchhalterischen Beschränkung besteht die weitere Hürde, dass Gemeinden Investitionskredite von der Kommunalaufsicht genehmigen lassen müssen. Dabei müssen Gemeinden einerseits die Rentabilität von Investitionen und andererseits auch ihre Schuldendienstfähigkeit nachweisen. Dies begrenzt die möglichen Effizienzinvestitionen (insb. bei den aktuell niedrigen Marktpreisen für fossile Energien) zumeist auf solche, die im Rahmen bereits geplanter Investitionsmaßnahmen umgesetzt werden, so z. B. die Renovierung eines baufälligen Dachs, bei der gleichzeitig eine Dämmung durchgeführt werden kann. Sanierungen von prinzipiell intakten, aber energetisch schlechten Gebäuden unterbleiben somit vielfach.

Hierbei können bestehende Programme sicherlich zur Überwindung der kommunalen Finanzierungsklemme beitragen. Allerdings bestehen auch hier Verbesserungsmöglichkeiten:

- Diese sind in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen, da sie vielen Kommunen überhaupt erst die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ermöglichen. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Klimaschutzziele müssten diese Programme aber sicherlich ausgeweitet und planbar verstetigt werden.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt 2017, S. 265

⁵ Bei einer Bevölkerung von rd. 82,5 Mio. Menschen am 30.09.2016; Vgl. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html>, Abruf am 29.11.2017

- Vielfach bedeuten aber auch hier die durch die Kommunen zu leistenden Eigenanteile hohe Hürden für die Inanspruchnahme dieser Fördergelder, insbesondere dann, wenn Kommunen unter Haushaltsaufsicht stehen.
- Nicht zuletzt mindern KfW-Mittel die Höhe von Abschreibungen bei der Investition in Sachanlagen, was zur Reduzierung des kommunalen Kapitalstocks führt.

Weiterhin muss betont werden, dass Kommunen ihre Einkünfte nur in einem sehr geringen Maß selbst beeinflussen können. Die wesentlichen Einnahmequellen sind gesetzlich festgelegt: Sie sind nur zu einem deutlich geringeren Anteil mittels der Hebesätze für die direkt von den Kommunen zu erhebenden Steuern (z. B. Hundesteuer, Übernachtungssteuer) beeinflussbar. Diese Steuern spielen für die kommunalen Haushalte nur eine untergeordnete Rolle.

In der Summe ergibt sich ein heterogenes Bild in Bezug auf die Möglichkeiten für Kommunen, in Effizienz- und Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Finanzstärkere Kommunen mögen zwar gegenwärtig in der Lage sein, solche Investitionen (kreditfinanziert) zu tätigen, sie können aber nicht auf eine dauerhaft verlässliche Quelle hierfür zurückgreifen. Kommunen mit hohen Verschuldungsgraden oder solche, die unter Haushaltsaufsicht stehen, können Investitionen in Klimaschutz- und Effizienzmaßnahmen eigenständig fast gar nicht durchführen.

- **Zwischenfazit: Es besteht daher generell eine strukturelle Unterfinanzierung für Klimaschutzmaßnahmen auf kommunaler Ebene.**
- **Schlussfolgerung: Klimaschutz sollte zur expliziten kommunalen Pflichtaufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge werden; die hierfür notwendigen Mittel müssen planbar vom Bund bzw. den Bundesländern bereitgestellt werden.**

Aufgrund der aufgezeigten Schwierigkeiten für Kommunen, unter den aktuellen Rahmenbedingungen ausreichend Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen zu gewährleisten und der resultierenden Tendenz zum Aufzehren des kommunalen Kapitalstocks durch die gravierende Investitionslücke sollte eine gesicherte Möglichkeit für Kommunen geschaffen werden, die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen gewährleisten zu können. Die hierfür notwendigen jährlichen Finanzmittel sind durchaus zu erbringen, sie bedingen allerdings strukturelle Änderungen in der Finanzierung der Kommunen.

Hierfür böten sich die folgenden Möglichkeiten zur detaillierten (juristischen) Überprüfung und Folgenabschätzung⁶ und ggf. späteren Umsetzung an:

- Eine grundsätzliche Änderung der Aufteilung des Steueraufkommens von Bund und Ländern zu Gunsten der Gemeinden wäre zu überprüfen. Diese kämen dann den kommunalen Haushalten grundsätzlich zu Gute und könnten deren strukturelle Investitionsschwäche lindern. Diese Lösung hätte möglicherweise den Nachteil, dass es für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen weniger zielführend sein könnte. Hierbei ist zu prüfen, inwieweit dies z. B. im Rahmen von Art. 105 und 106 des Grundgesetzes mittels eines Bundesgesetzes und/ oder einer Verankerung in den (Finanz)Verfassungen der Bundesländer umgesetzt werden könnte.
- Möglicherweise zielsicherer wäre eine Lösung, die sich gemäß Art. 104a im Rahmen des Konnexitätsprinzips⁷ bewegen würde. Demgemäß muss der Bund für die Aufgaben, die er den Kommunen überträgt, auch die entsprechenden Finanzmittel zuweisen.

⁶ Im Rahmen dieses Projekts können diese einzelnen Vorschläge nicht ausführlich erarbeitet werden, zumal sie einer detaillierten juristischen Prüfung bedürfen.

⁷ Das Konnexitätsprinzip ist ein Grundsatz im Staatsrecht, der besagt, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung jeweils zusammengehören. Die Instanz, die für eine Aufgabe verantwortlich ist, ist auch für die Finanzierung zuständig. Vgl. <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Konnexit%C3%A4tsprinzip>

- Eine weitere, aber sicherlich kaum auf Langfristigkeit angelegte Zwischenlösung könnte ein an das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) angelehntes⁸ Gesetz zur Stärkung kommunaler Investitionen in Klimaschutz und Energieeffizienz sein.

Aus den obigen Punkten resultiert auch, dass verschiedene weitere Maßnahmen zur zusätzlichen Flankierung der kommunalen Energieeffizienzbemühungen benötigt werden:

- Eine *Ergänzung des bestehenden Energiewendeinstrumentariums* durch die Einführung eines CO₂-Mindestpreises für die Nutzung fossiler Energieträger oder durch die Einführung einer Heizstoffsteuer
- Der bestehende Entwurf zum Gebäudeneriegesetz (GEG) könnte dahingehend geändert werden, dass öffentliche Gebäude, bei denen eine (Teil)Sanierung ansteht, verpflichtend so durchgeführt werden müssen, dass diese möglichst nahe an den Niedrigstenergiestandard herankommen und so keine Chancen bei der Sanierung öffentlicher Gebäude vertan werden.
- Eine wohlwollende Überprüfung der beihilferechtlichen EU-Regelungen, die ggf. das Handeln von Kommunen einschränken (vgl. Fußnote 9 zu AöR) oder das Handeln privatwirtschaftlicher Akteure per se als besser einstufen als das der staatlichen Ebenen als gewählte Repräsentanten des Gemeinwesens erscheint notwendig: Wirtschaftliche Betätigung sollte auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen.

2. Flankierung der kommunalen Energiewendeinvestitionen durch Nutzung zusätzlicher Finanzierungsquellen und -wege⁹

Das „Gemeinschaftswerk Energiewende“¹⁰ soll bei Weitem nicht nur auf das Handeln kommunaler Volksvertreter*innen angewiesen sein; vielmehr ist es wünschenswert und notwendig, dass sich die Menschen vor Ort selbst engagiert daran beteiligen bzw. dass Kommunen (auch ohne einen expliziten „Auftrag“ zum Klimaschutz) Wege suchen, Bürger bei Entscheidungen über und Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen zu beteiligen. Dies kann auf mehreren Wegen geschehen. Einige davon wurden im Rahmen des Workshops diskutiert und sollen hier kurz mit den wesentlichen Einsatzoptionen und Handlungsbedarfen dargestellt werden.

Dabei ist es wichtig, die folgenden Punkte von gesetzgeberischer Seite zu beachten:

- Bürgerschaftliches Engagement (in Crowdfunding oder Genossenschaften) kann per Definition kein flächendeckendes Handeln des Staates ersetzen. Es lebt vom freiwilligen Einsatz von Bürger*innen; der aus den verschiedensten Gründen von Ort zu Ort unterschiedlich ist.
- Daher sollte der Gesetzgeber das bürgerschaftliche Engagement als wichtige Ergänzung zu seinem eigenen, flächendeckenden Handeln und Regelsetzen auffassen und weitgehend unterstützen.
- Insbesondere die finanziellen Beteiligungen der Bürger an der Energiewende dürfen nicht dazu führen, dass Aktivitäten für die Energiewende dort getätigt werden, wo Geld vorhanden ist, während ggf. ärmere Kommunen oder Regionen zurückbleiben.

⁸ Dabei bezieht sich dieses explizit auf §104b GG, Abs. 1, der eher ökonomisch motiviert ist, da er zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, zum „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ oder zur „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ dienen soll.

⁹ Auf die Option der Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts soll hier nicht explizit eingegangen werden. Diese können es den Gemeinden ermöglichen, unternehmerisch aktiv zu werden; allerdings ist dies aus z. B. (beihilfe)rechtlichen Gründen durchaus kontrovers zu betrachten. Eine angemessene Diskussion hierzu würde den Rahmen dieses Ergebnisrapports jedoch sprengen.

¹⁰ Vgl. den Titel des Abschlussberichts der „Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung“ vom 30.05.2011.

➤ Crowdfunding

„Crowdfunding“ ist ein Sammelbegriff, der verschiedene Formen der Finanzierung umfasst: Spenden für ein Projekt, Vorauszahlungen für die Produktion eines Gutes, das man später (ggf. günstiger oder prioritär und ggf. mit einer weiteren Zuzahlung) kaufen kann, als Kredit, für den man Zinsen erhält, oder als Beteiligung an einem Unternehmen. Grundsätzlich sind alle diese Formen für den Bereich des Klimaschutzes und der Energieeffizienz anwendbar und es lassen sich für alle Formen gelungene Beispiele finden. Dabei sollte die Funktion der Mobilisierung und Beteiligung der Bürger vor Ort nicht unterschätzt werden.

Ein sicherlich interessantes Einsatzfeld für Crowdfunding könnte einerseits die Finanzierung zusätzlicher Features oder die „Personalisierung“ von Energiesparinvestitionen sein. So *könnte z.B.* eine PV-Anlage auf dem Dach eines gemeindeeigenen Gebäudes regulär von der Gemeinde übernommen werden, während ein dazu passender Carport mit einer Batterie zum Beladen von E-Autos mittels Crowdfunding finanziert werden könnte. Oder es könnte die energetische Sanierung eines Schwimmbades finanziert werden und die Bürger*innen spenden zusammen für den gleichzeitigen Bau einer neuen Wasserrutsche. Dadurch können Bürger*innen dazu beitragen, dass geltende Mindestanforderungen übertroffen werden oder dass Neuinstallationen eine persönliche Note erhalten; gleichzeitig steigt die Identifikation der Menschen mit ihrer Kommune und es kann ein verstärkter Zusammenhalt resultieren.

➤ Genossenschaften

Auch Genossenschaften können diese Funktion der Mobilisierung und Beteiligung von Bürger*innen erfüllen. Durch die Anwesenheit eines genossenschaftlichen Unternehmens mit Strukturen und Ansprechpartner*innen vor Ort besitzen sie gegenüber der tendenziell eher einzelprojektorientierten Tätigkeit des Crowdfunding den Vorteil, dass sie in einer Kommune oder einem regionalen Kontext längerfristiger wirken können. Dies ermöglicht ggf. die intensive Zusammenarbeit mit weiteren lokalen Partnern.

Für Genossenschaften (und ggf. auch für gewisse Formen des Crowdfunding) könnte es, im Sinne des Klimaschutzes hilfreich sein, wenn überprüft würde, inwieweit diese ggf. den im Rahmen eines KfW-Kredits notwendigen Eigenanteil für die Kommune übernehmen könnten, falls die Kommune diese Investition gegenwärtig nicht leisten kann und dies auch explizit bekundet. Rechtlich betrachtet gelten diese als „kreditähnliches Rechtsgeschäft“, das von den Kommunalaufsichten wie ein regulärer Kredit bewertet wird. Dabei trifft es zwar durchaus zu, dass den Kommunen durch die Übernahme des Eigenanteils von einer Genossenschaft oder einem anderen, von der Bürgerschaft getragenen Investor höhere Kosten entstehen können als wenn sie den Kredit selbst aufnähme. Dies könnte jedoch ggf. dadurch aufgewogen werden, wenn durch dieses gesellschaftliche Engagement mehr Wertschöpfung in der Kommune verbleibt. Daher wäre es wünschenswert, dass die KfW prinzipiell diese Möglichkeit schafft und die Kommunalaufsichten dies wohlwollend prüfen. Kriterien hierfür könnten (hohe) Quoren für die breite Beteiligung der lokal ansässigen Bürger sein (wie es viele Genossenschaften bereits bei ihren Projekten tun), die Prüfung der vor Ort realisierten Wertschöpfung oder die Schaffung eines Zusatznutzens, der bei einer ausschließlich Kreditaufnahme der Gemeinde nicht geleitet werden würde (s. o.).

Es zeigt sich, dass diese alternativen Finanzierungsquellen nicht gegen die Arbeit von Kommunen ausgespielt werden sollen, sondern dass sie komplementär zueinander sind. Insbesondere die Rolle beider Finanzierungsquellen zur Einbringung bürgerschaftlichen Engagements für den Klimaschutz ist von hoher Bedeutung und sollte damit vom Gesetzgeber unterstützt werden.