

# Sustainable Finance in Kommunen

**Energieforum 2023: „Energiewende als  
kommunale Herausforderung“**

Lüneburg, 5. September 2023

Deutsches Institut für Urbanistik  
Dr. Henrik Scheller



---

# Agenda

- Sustainable-Finance-Taxonomie der EU: Rechtlicher Rahmen und Zeithorizonte
- Stand der kommunalen Investitionstätigkeit: Rückstände und Nachholbedarfe und Stimmungslage
- Investitionsbedarfe für die sozial-ökologische Transformation
- Sustainable Finance und Kommunalfinanzierung
  - Herausforderungen
  - Ursachen
  - Mögliche Zielkonflikte
- Fazit und Ausblick – Policy-Empfehlungen

# Kommunale Investitionstätigkeit vor Herausforderungen



# Elefant im Raum: Sustainable-Finance-Taxonomie



EU-Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD  
oder CSR-Richtlinie)

Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)

European Green Bond Standards („EuGB“)

# Sustainable-Finance-Taxonomie

Sinngemäß Art. 3 Taxonomie-VO:

Eine Investition gilt als nachhaltig, wenn die dadurch finanzierte Wirtschaftstätigkeit

1.



2.



3.

Zu einem Umweltziel  
wesentlich beiträgt

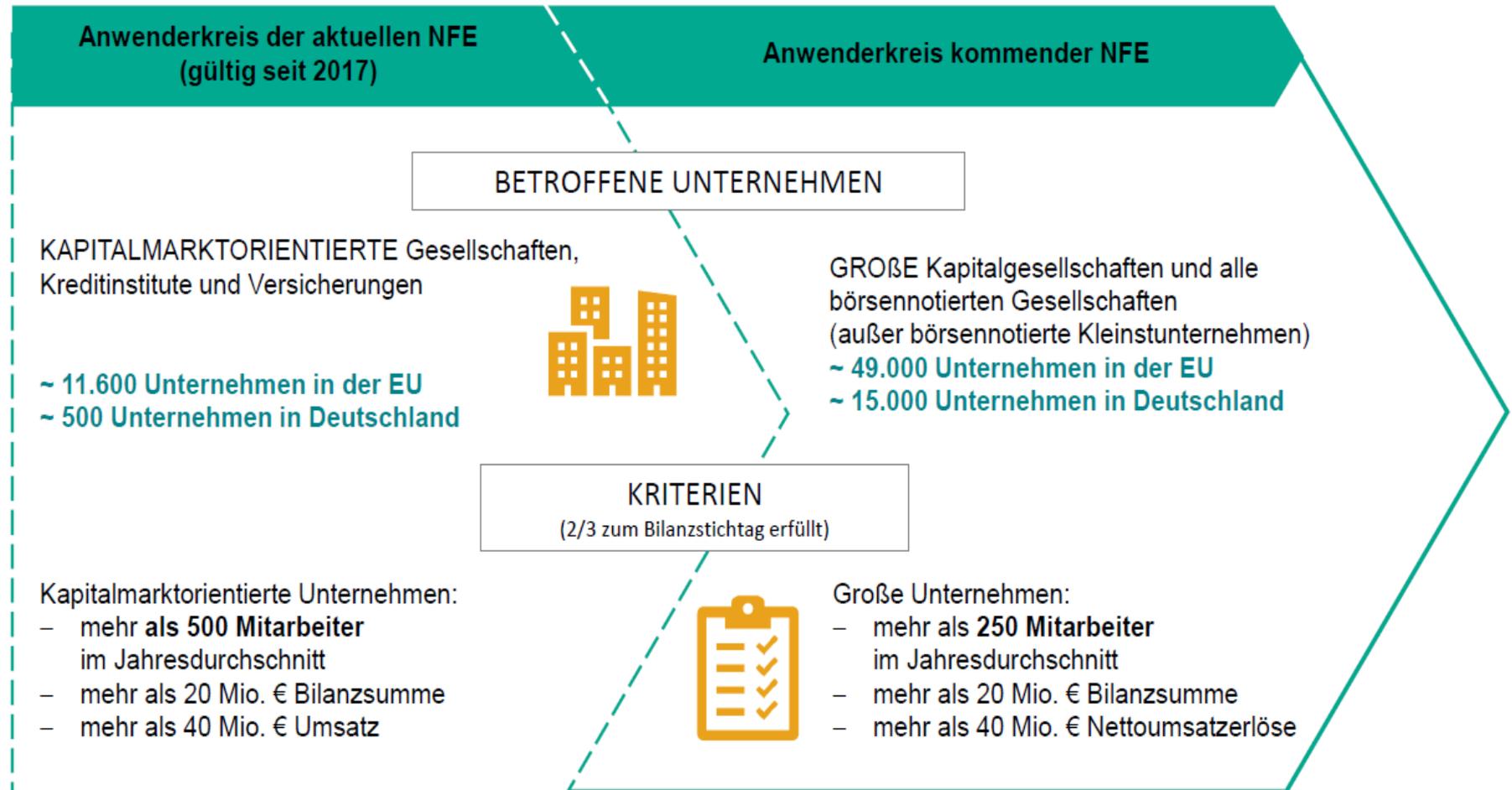
Klimaschutz	Klimaanpassung
Gewässerschutz	Kreislaufwirtschaft
Umwelt- verschmutzung	Biodiversität

Kein Umweltziel wesentlich  
beeinträchtigt

Klimaschutz	Klimaanpassung
Gewässerschutz	Kreislaufwirtschaft
Umwelt- verschmutzung	Biodiversität

Mindeststandards im  
Bereich Menschenrechte  
und Arbeitsschutz erfüllt.

# Neue Berichtspflichten der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ab 2026

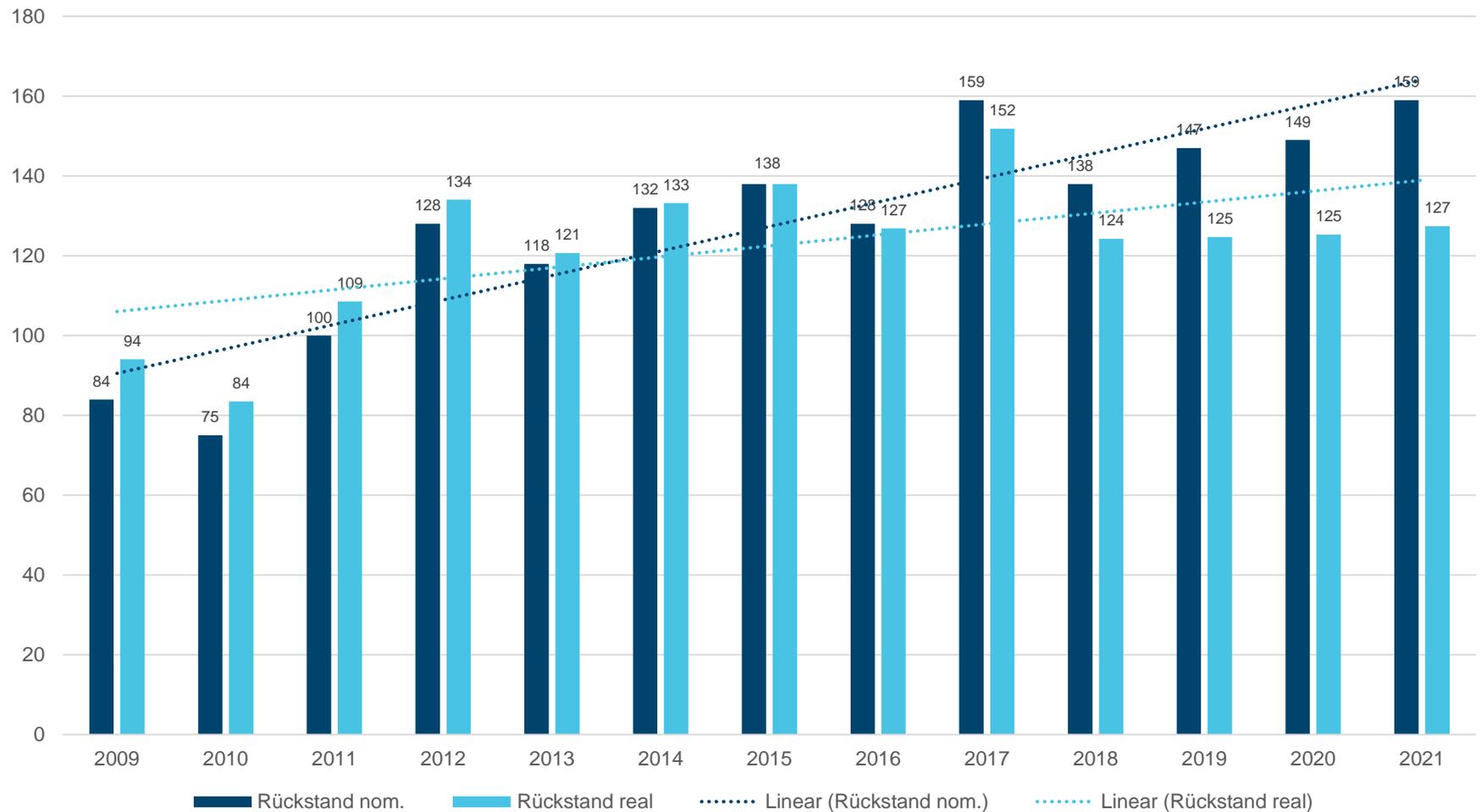


---

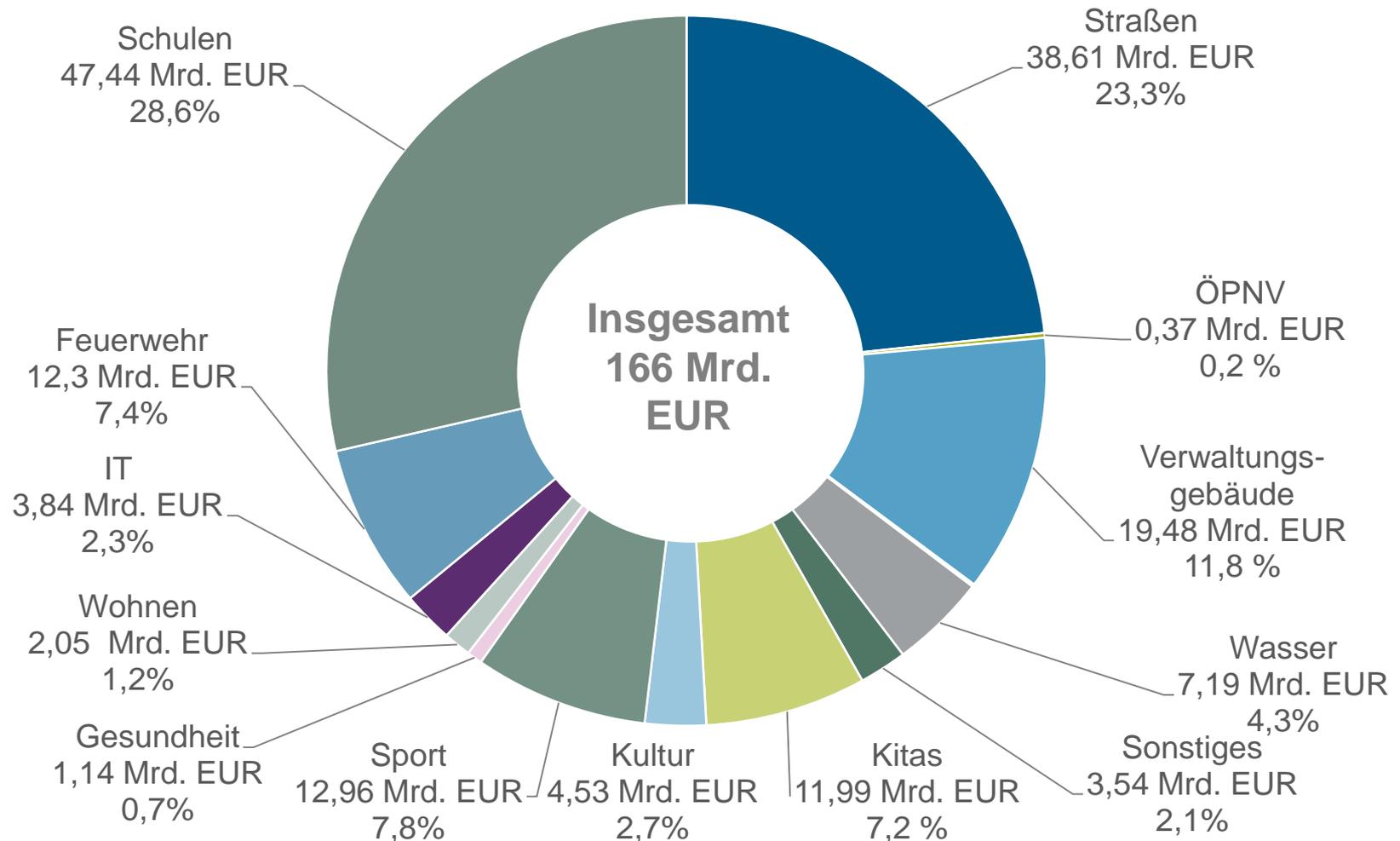
# Zeithorizont

- [1. Januar 2025](#): Berichterstattung aller großen Unternehmen, die bereits nach NFRD berichten müssen für das Geschäftsjahr 2024
- [1. Januar 2026](#): Berichterstattung aller großen Unternehmen für das Geschäftsjahr 2025
- [1. Januar 2027](#): Berichterstattung aller kleineren und mittleren kapitalmarktorientierten Unternehmen (Ausnahme: Kleinstunternehmen) für das Geschäftsjahr 2026
- [1. Januar 2024](#): Offenlegung der „Green Asset Ratio“ und quantitativen Informationen (KPI – Key Performance Indicators) nach § 8 der Taxonomie-Verordnung durch Banken und Finanzmarktakteure

# Investitionsrückstand der Kommunen

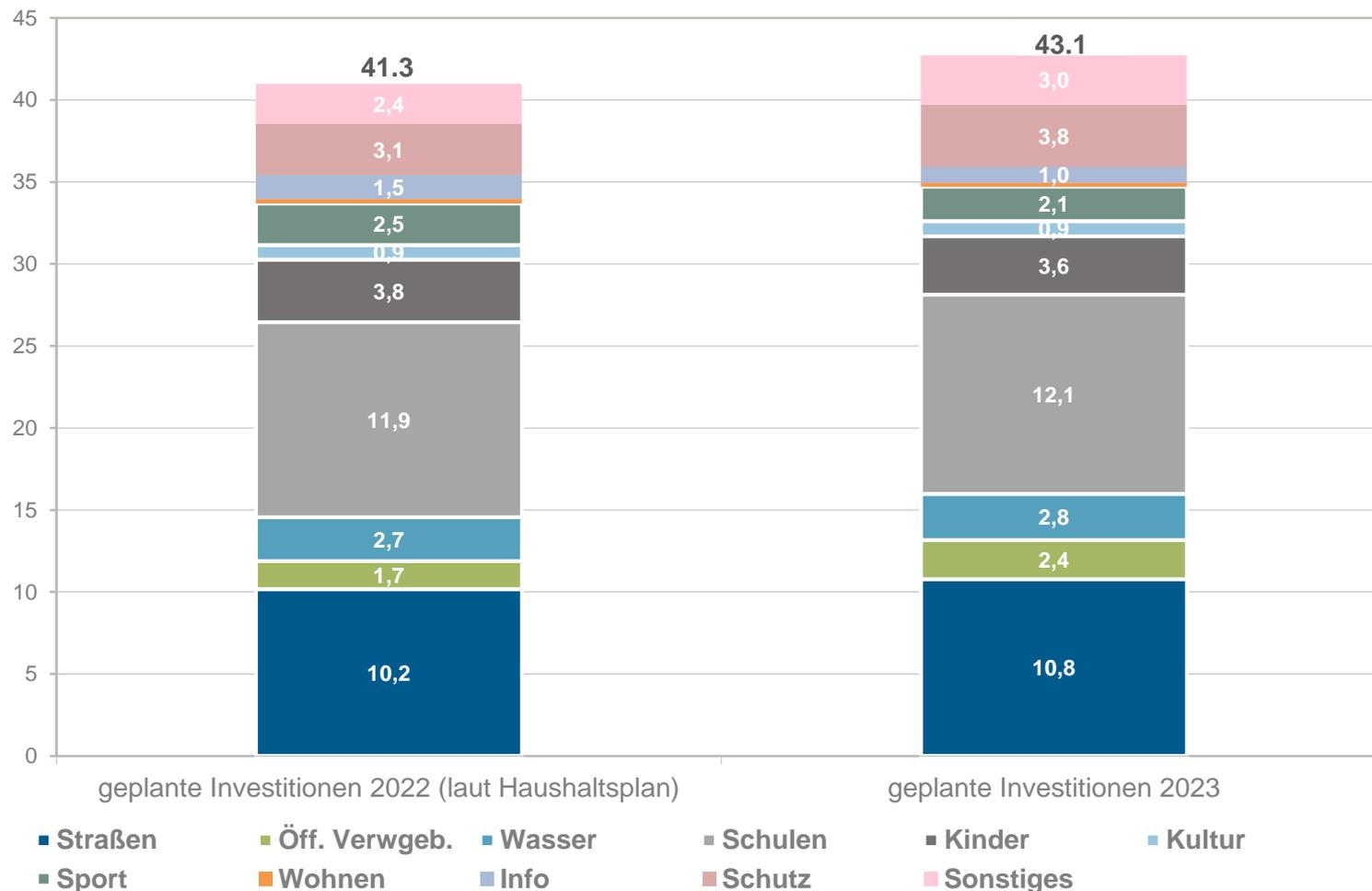


# Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2022



# Geplante Investitionen 2022 und 2023

In Mrd. EUR



# Schätzungen des kommunalen Investitionsbedarfs

- Bardt, Dullien, Hüther, Rietzler (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen:
- Krebs, Steitz (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030

- Brand, Römer (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zum Erreichen der Klimaneutralität in Deutschland

Öffentliche Investitionsbedarfe in Deutschland für die nächsten 10 Jahre (Mrd. Euro)

	Summe über 10 Jahre, Preise des Basisjahrs
<b>Infrastruktur auf kommunaler Ebene</b>	
Kommunale Infrastruktur	138
Ausbau des ÖPNV	20
<b>Bildung</b>	
Frühkindliche Bildung	50
Ausbau von Ganztagschulen	9
Betrieb der Ganztagschulen	25
Erhöhung der Ausgaben für Hochschulen und Forschungsförderung	25
<b>Wohnungsbau</b>	
staatlicher Anteil	15
<b>Überregionale Infrastruktur</b>	
Breitbandausbau/5G	20
Bahn (Bundesanteil laut Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung; Ertüchtigung Güterverkehr)	60
Ausbau Fernstraßen	20
<b>Dekarbonisierung</b>	
staatlicher Anteil	75
<b>Summe</b>	<b>457</b>

Quellen: KfW (2019), Krebs/Scheffel (2016), Baldenius et al. (2019), DENA (2018), Berechnungen und Schätzungen des IMK und IW.

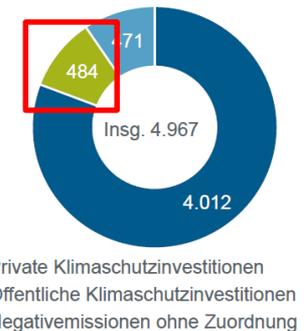
IMK

Tabelle 1 – Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen 2021-2030<sup>9</sup>

	Bundesinvestitionen	Kommunale Investitionen
<b>Energiewirtschaft</b>		
Übertragungsnetz	+11	-
Verteilernetz	-	+11
Wasserstofffernleitungsnetz	20 Mrd. Euro	-
Fernwärmenetz	-	20 Mrd. Euro
H <sub>2</sub> -Differenzkosten	-	-
EEG-Neuanlagen	-	-
EEG-Altlasten	-	-
<b>Industrie</b>		
Stahlsektor	-	-
Chemiesektor	-	-
Sonstige	-	-
<b>Gebäude</b>		
Energetische Sanierung	-	-
Klimaneutraler sozialer Wohnungsbau	-	50 Mrd. Euro
<b>Verkehr</b>		
Schiene (Neubau und Digitalisierung)	50 Mrd. Euro	-
ÖPNV	-	100 Mrd. Euro
E-Prämien	-	-
E-Ladeinfrastruktur	-	-
<b>Innovationen</b>		
Innovationsförderung	-	-
<b>Humankapital</b>		
Stärkung Weiterbildung und Bauämter	20 Mrd. Euro	-
<b>Gesamt</b>	<b>90 Mrd. Euro</b>	<b>170 Mrd. Euro</b>

Grafik 1: Erforderliche Investitionen zum Erreichen von Klimaneutralität

in Mrd. EUR



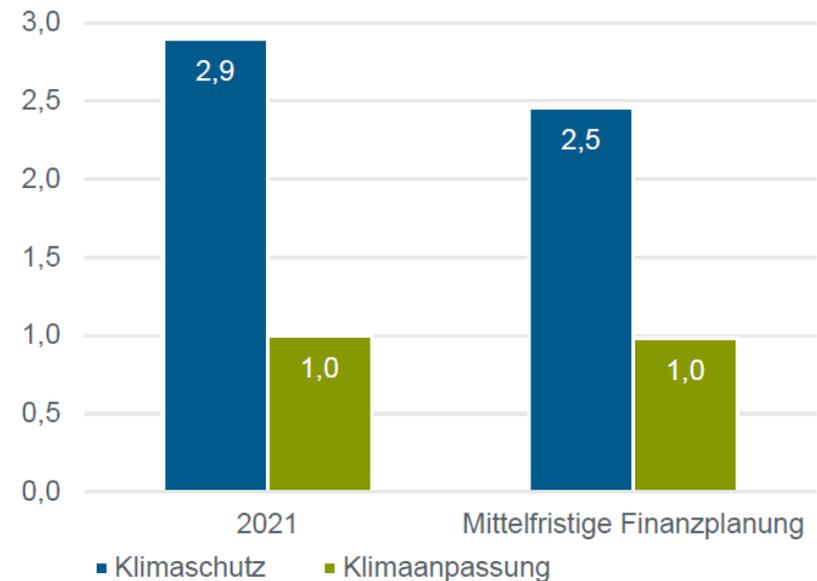
Quelle: Prognos (2022), KfW Research

# Wieviel investieren Kommunen heute in Klimaschutz und Klimaanpassung?

- Mittelfristige Finanzplanung: Jährlich 2,5 Mrd. EUR Investitionen für Klimaschutz und 1 Mrd. EUR für Klimaanpassung.
- Bezogen auf die tatsächlichen kommunalen Investitionen des Jahres 2021:
  - 11 % mit eindeutigem Klimaschutzbezug
  - 4 % mit eindeutigem Klimaanpassungsbezug
- Über 80% der Kommunen erwarten steigende Investitionsausgaben für Klimaschutz und -anpassung.

Grafik 3: Rund 11 % aller kommunalen Investitionen im Jahr 2021 entfielen auf den Klimaschutz

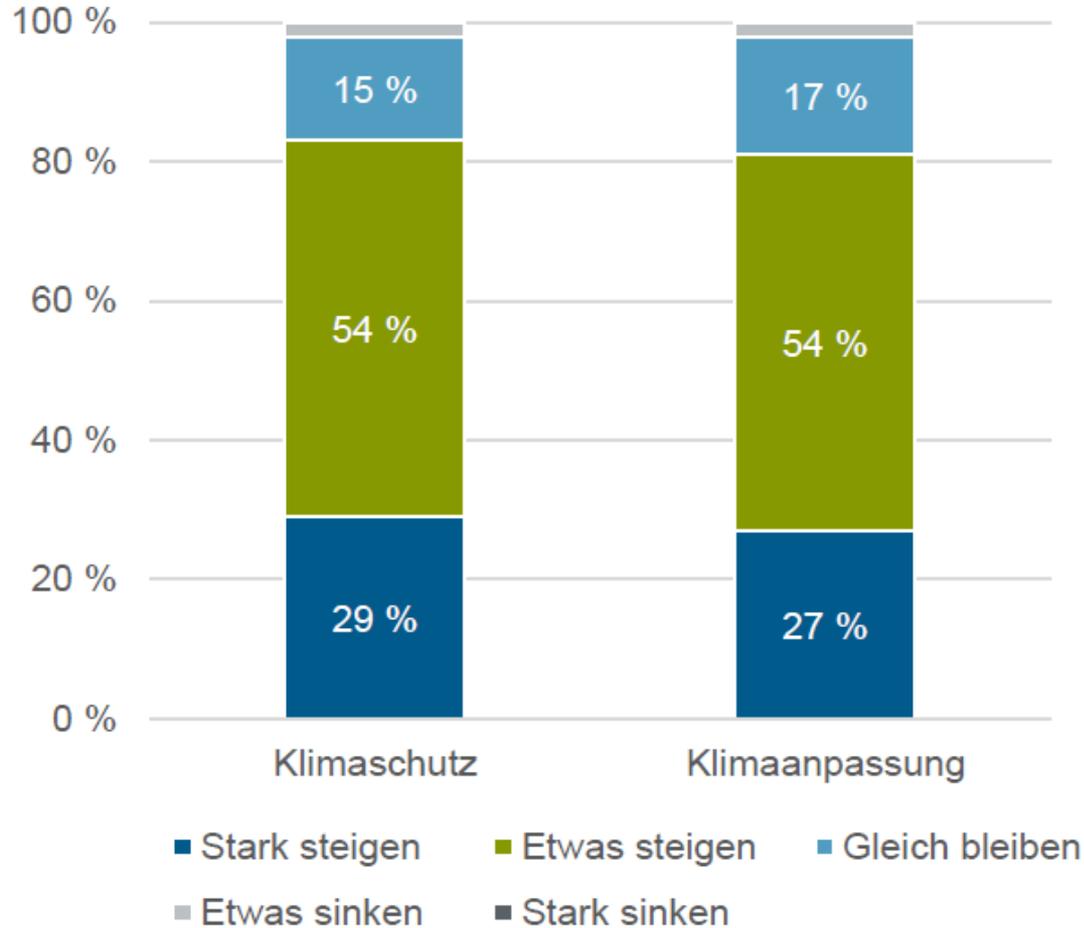
Jährliche Investitionen in Mrd. EUR



Anmerkung: In den Balken „Mittelfristige Finanzplanung“ sind die durchschnittlichen Investitionen pro Jahr im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung abgebildet.

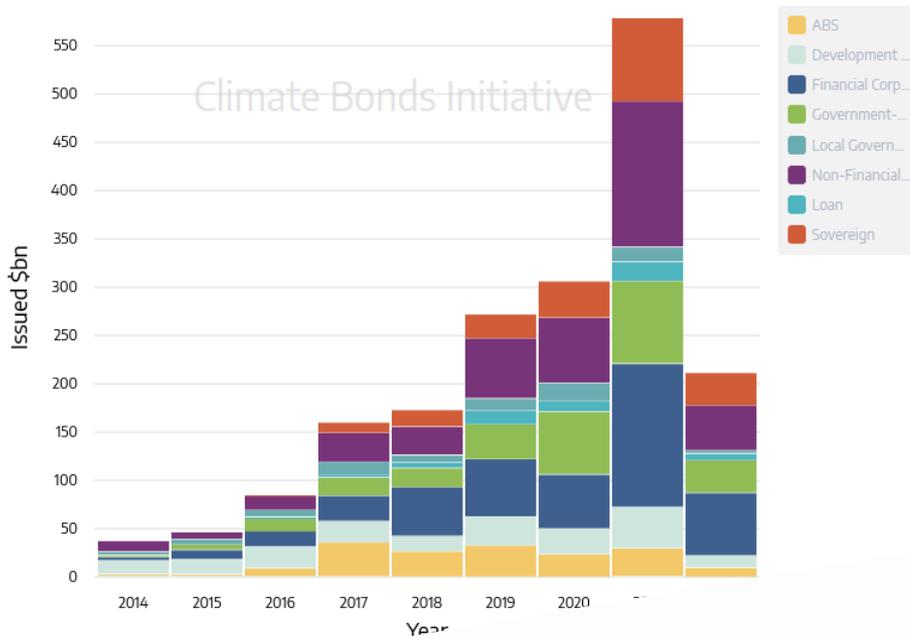
# Erwartete Entwicklung beim Thema Klimainvestitionen

In Prozent.



# Sustainable Finance: Marktsituation für Kommunen

**Green Bonds:** 2021 erstmals Green Bonds im Umfang von mehr als 500 Mrd. USD emittiert (75 % mehr als 2020)



## Grüne Bundeswertpapiere: Die grüne Renditekurve für mehr Nachhaltigkeit im Finanzmarkt

- Der Bund hat im Jahr 2021 Grüne Bundeswertpapiere mit einem Emissionsvolumen von 12,5 Mrd. Euro begeben. Mit dem Allokationsbericht 2021 wurden als grün anerkannte Ausgaben des Bundeshaushalts 2020 in Höhe von rund 13,4 Mrd. Euro identifiziert und dem Emissionsvolumen proportional zugeordnet.

Green Bond

### Das Klima schützen und Geld damit verdienen

18. Januar 2021, 16:55 Uhr | Lesezeit: 3 min



Bavaria hinter Palmen - noch ist es mit dem Klimawandel nicht so weit gekommen. Die Bäume wurden 2020 für den "Sommer in der Stadt" auf die Theresienwiese gesetzt. (Foto: dpa)

München will 100 Millionen Euro pro Jahr in den Klimaschutz investieren - zusätzlich. Genug Geld hat die Stadt dafür allerdings nicht. Sie will es sich von den Münchnerinnen und Münchnern leihen.

## 13.04.2022 Grüner Schuldschein für ökologische und soziale Investitionen

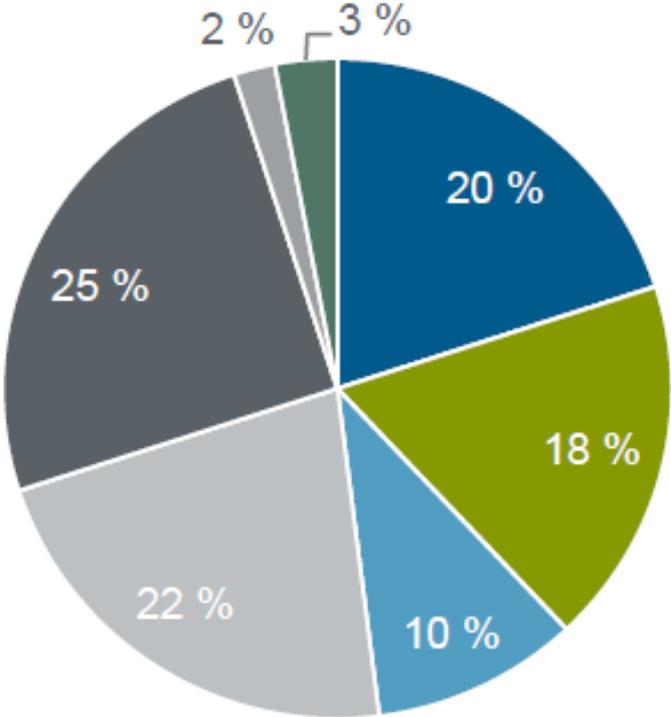
Stadt stellt Vorbereitungen für den Green Bond vor | Kämmerin legt Fokus auf zukunftstaugliche Geldanlagen und Finanzierungen

Quelle: [www.muenster.de](http://www.muenster.de), 07.12.2022

Münster (SMS) Ebenso wie bereits ihre kommunalen Kapitalanlagen will die Stadt Münster nun auch die Kapitalbeschaffung nachhaltig ausrichten. Projekte mit besonderem sozialen und ökologischen Nutzen in einem Gesamtvolumen von 100 Millionen Euro im städtischen Investitionsprogramm sollen über einen Nachhaltigkeits-Schuldschein finanziert werden.

# Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen 2022

in Prozent der Investitionssumme



- Liquide Mittel aus dem Vorjahr
- Laufende allg. Deckungsmittel
- Zweckgeb. Investitionszuweisungen
- Fördermittel
- Kommunalkredite
- Schuldscheindarlehen

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

---

# Herausforderungen

- strukturelles Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage
  - Kapitalgeber: großes Interesse nach nachhaltigen Anlageprodukten → einfache Kapitalmobilisierung für nachhaltige Ziele
  - Kapitalnehmer: Nachweispflicht für grüne Investitionsprojekte als Herausforderung für Kommunen und Unternehmen
- Hebelwirkung von „Sustainable Finance“ im Bereich öffentlicher Investitionen kann bisher nur eingeschränkt erzeugt werden
- Erwartung allerdings: perspektivisch wird Fördermittel- und Kreditvergabe an Kommunen an Taxonomie-konforme Verwendung geknüpft (Beispiel: NextGeneration EU)

---

# Ursachen

- Attraktivität bestehender Finanzierungsformen zur (öffentlichen) Investitionsfinanzierung
  - günstige Zinskonditionen der Kommunalkredite
  - Zurückhaltung der Kommunen gegenüber „innovativen Finanzierungsformen“
  - nachhaltige Kapitalmarktinstrumente aufgrund hoher Nebenkosten erst ab relativ hohen Volumina für Kommunen interessant
  - Einwohnergröße der Kommunen → viele kleine und mittlere Kommunen bleiben außen vor
- keine einheitlichen, praktikablen, kosteneffizienten und hinreichend erprobten Prozesse zur Abwicklung nachhaltiger Investitionsfinanzierungen gemäß EU-Taxonomie für Kommunen, öffentliche Unternehmen und Banken

# Projekt: Kommunale Investitionen und Sustainable Finance

Projektpartner

**Banken:** KfW-Bankengruppe, Norddeutsche Landesbank (NORD/LB), NRW.Bank, Bayerische Landesbank (BayernLB), Helaba Landesbank Hessen-Thüringen, LBBW Landesbank Baden-Württemberg, SaarLB

**Verbände:** Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V. (VÖB), Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Projektteam



Oliver Peters



Christian Raffer



Dr. Henrik Scheller



Frida von Zahn

Weitere Informationen

**Laufzeit:** 1. Oktober 2022 bis 30. September 2025

**Projektwebsite:**

<https://difu.de/projekte/nachhaltige-finanzierung-kommunaler-investitionen>

# Projektziele: KlimKomInvest



**Anwendungsorientierte Forschung:**  
Qualitativ-sozialwissenschaftlicher Ansatz  
mit Forschungsschwerpunkten in  
Kommunal финанzen und  
Nachhaltigkeitsindikatorik

Entwicklung von Lösungsansätzen zur  
Stärkung einer nachhaltigen Finanzierung  
kommunaler Klimainvestitionen unter  
Berücksichtigung der EU-Taxonomie

Moderierter Stakeholder  
Dialog  
(Fokusgruppengespräche,  
Befragungen,  
Best-Practices)

Entwicklung  
eines Reporting  
Instruments

Abbau der Hürden für  
ESG-orientierte  
Finanzierung öffentlicher  
Infrastrukturinvestitionen

# Mögliche Ansätze eines Nachhaltigkeitsreporting für Kommunen und Banken

Nachhaltigkeits-Reporting  
zur Taxonomie-Konformität  
kommunaler Investitionen

Einzel-  
investitions-  
nachweis  
durch  
Kommune

Standard-  
investitions-  
nachweis →  
Vordefinition  
durch das Land

Förderprogramm-  
nachweis →  
Vordefinition durch  
das Land

Gesamtabschluss  
„Konzern  
Kommune“ →  
Zertifizierung durch  
Agentur

# Zielkonflikte: Sustainable Finance und Kommunalfinanzierung

- [Unsicherheiten bezüglich der Mittelverwendung](#) aus grünen Anleihen für grüne Zwecke → Finanzierungsmix von Investitionen (Eigenmittel, Fördermittel, grünes Fremdkapital)
- [Gesamtdeckungsprinzip](#): Autonomie und Effizienz kommunaler Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit versus Zuordenbarkeit von Finanzierungsströmen durch Projektfinanzierung
- [Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit](#): Geplante Investitionsvorhaben und entsprechende Kreditermächtigung sind auf einen vorherigen Haushaltsbeschluss angewiesen
- [Mehraufwand für Nachweispflichten](#) lässt Opportunitätskosten für Kommunen steigen und zehrt finanzielle Vorteile grüner Finanzprodukte auf

---

# Zielkonflikte: Sustainable Finance und Kommunalfinanzierung

- Umsetzung der SF-Taxonomie: Kreditvergabe an Kommunen durch öffentliche Banken kann/darf nicht alleine unter ökologischen Gesichtspunkten erfolgen → Verrechenbarkeit von E-S-G-Standards?
- Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung von ESG-Standards für Kommunen?
- Schiefelage in den Finanzierungsformen: Green Bonds/grüne Schuldscheindarlehen versus klassischer Kommunalkredit
- Nebeneinander zweier Indikatoren-Systeme: Verschneidungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten der beiden ESG-Metriken?

---

# Policy-Empfehlungen

1. Aktives Einbringen der deutschen Mehrebenen-Perspektive in den Taxonomie-Rechtsetzungsprozess
2. Standards harmonisieren
3. Unwuchten in der Standardisierung zugunsten der ökologischen Dimension vermeiden: Kommunen brauchen die soziale Dimension
4. Regelungen für Anschlussfinanzierungen formulieren
5. Regulatorische Rahmen anpassen: Gesamtdeckungsprinzip modifizieren
6. Prüfung der Eignung von ESG-indexierten Krediten für Kommunen als niedrigschwelligere Nutzung von Sustainable Finance
7. Mittelumschichtung: Anstelle neuer Förderprogramme sollte das Greenium erhöht und kompensiert werden

---

# Fazit und Ausblick

- Die Investitionsrückstände und Transformationsbedarfe der Kommunen sind groß.
- Der Sustainable-Finance-Prozess der EU wird auch die Kommunen und ihre Investitionstätigkeit treffen → deshalb ist eine frühzeitige Diskussion erforderlich.
- Nachhaltigkeit und Sustainable Finance können Kommunen und Kammereien bei einer wirkungsorientierten Ausrichtung ihrer Haushalte unterstützen.
- Kammereien und die für Finanzen und Investitionen zuständigen Einheiten öffentlicher Unternehmen sollten die Speerspitze einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft im Sinne von Sustainable Finance werden.

---

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Dr. Henrik Scheller**

Teamleiter Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatorik

Deutsches Institut für Urbanistik  
Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen  
Zimmerstraße 13 - 15  
10969 Berlin  
Tel: +49 (0)30 39001-295  
Fax: +49 (0)30 39001-116  
E-Mail: [scheller@difu.de](mailto:scheller@difu.de)

<http://www.difu.de>

---

# Anforderungen an ein Nachhaltigkeitsreporting für Kommunen und Banken

- Praktische Handhabbarkeit und Taxonomie- bzw. CSR-konform
- Einzelnachweis versus standardisiertem Nachweis
- Autonomiewahrung der Kommunen versus Berichtspflicht der mittelgebenden Banken („Green Asset Ratio“)
- Projektfinanzierung versus Gesamtdeckungsprinzip