



Rat für  
NACHHALTIGE  
Entwicklung

08.01.2024

# Starke Kommunen oder schwache Transformation

Elf Thesen zur Finanzierung der nachhaltigen  
Entwicklung vor Ort aus dem Dialog Nachhaltige Stadt



# Inhalt

Einleitung	2
1. Kommunen ausreichend finanzieren	4
2. Schuldenbremse	5
3. Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgaben	5
4. Transformationsbudgets statt Förderprogramme	6
5. Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt	7
6. Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen	9
7. Finanzierungsrisiken bei neuen Technologien	9
8. Kreditkonditionen bei Nachweis von Nachhaltigkeitsleistungen	10
9. Freiheiten bei Steuern und Abgaben im Sinne der Nachhaltigkeit	11
10. Altschuldenproblematik	11
11. Privates Kapital für die Transformation vor Ort mobilisieren	12



## Einleitung

Die Finanzpolitik in Deutschland steht nicht erst seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Klima- und Transformationsfonds vor **enormen strukturellen Herausforderungen**: die Nachhaltigkeitstransformation muss auf allen staatlichen Ebenen vorangebracht werden und öffentliche, insbesondere kommunale Infrastrukturen wieder leistungsfähig werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, des Fachkräftemangels, der Inflation und der Standortkonkurrenz vor allem mit den USA und China werden die Spielräume im Bundeshaushalt, in den Landeshaushalten, aber vor allem für die Kommunen immer enger. **Doch wir müssen vor Ort massiv investieren**: in den Ausbau des ÖPNV, dekarbonisierte Wärmenetze, erneuerbare Energien und die Stromnetze, in blau-grüne Infrastrukturen zur Klimaanpassung und den Hitzeschutz, die Gebäudesanierung insbesondere der Bildungs- und Kultureinrichtungen oder den Umbau kommunaler Wälder. **Verschieben heißt Verschärfen**. Denn die Investitionen von heute sind die Grundlagen für gesellschaftlichen Zusammenhalt und, vor dem Hintergrund der Klima- und Biodiversitätskrise, ein lebenswertes Leben in der Zukunft.

Wir, die im Dialog Nachhaltige Stadt engagierten Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, erwarten, dass die Bundesregierung und die Landesregierungen die **aktuellen Krisenberatungen zum Anlass** nehmen, die Finanzierung der Nachhaltigkeitstransformation in den Kommunen grundlegend neu zu ordnen und sie in die Lage zu versetzen, ihren unabdingbaren Beitrag zur Transformation, insbesondere zur Neuaufstellung der öffentlichen Infrastrukturen, zu leisten. Dazu braucht es neben einer auskömmlichen Finanzausstattung auch genügend qualifiziertes Personal. Der Arbeitskräftemangel in den Kommunen ist derzeit eine drastische Transformationsbremse. Daher sind einerseits Schritte erforderlich, um die vielfältigen Tätigkeiten im Dienst der Kommunen attraktiver zu machen. Andererseits ist eine Priorisierung von kommunalen Aufgaben bei einer **Vorfahrt für Nachhaltigkeit** notwendig. Das Management der Agenden von Klimaschutz und Klimaanpassung können nicht zusätzlich zum bestehenden Pflichtprogramm gestemmt werden. Daher gehört zu einer solchen **Aufgabenkritik** im Sinne des Bürokratieabbaus auch ein Entlasten und Depriorisieren von Aufgaben. Wir stehen bereit, in den Dialog zu einer solchen Neuordnung zu treten.

Deutschland hat sich an seine internationalen Verpflichtungen zu halten – von der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen mit den **17 globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs)** über das Pariser Klimaschutzabkommen und die Vereinbarungen zum Schutz der Biodiversität. Bei rund zwei Drittel der SDGs spielen die Städte, Gemeinden und Landkreise die entscheidende



Rolle für das Erreichen der Ziele.<sup>1</sup> Dies spiegelt sich auch in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) wider. Aktuelle Schätzungen im Bereich Klimaschutz gehen davon aus, dass dem kommunalen Sektor direkt und indirekt – über kommunale Unternehmen und Beteiligungen – bis zu 38 % oder 280 Mio. Tonnen der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen zugerechnet werden können.<sup>2</sup> Die von uns formulierten Thesen sind ein **Weckruf**. Bleibt er unerhört, ist ein Scheitern der Transformation nicht ausgeschlossen.

<sup>1</sup> Vgl. OECD (2019): A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report.

<sup>2</sup> Vgl. Umweltbundesamt (2022): Klimaschutzpotenziale in Kommunen, Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasminderungspotenzialen in Kommunen.



# 1. Die Kommunen müssen für die Bewältigung der Nachhaltigkeitstransformation ausreichend finanziert werden – oder die Transformation wird scheitern.

Rund ein Zehntel der gesamtstaatlichen Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität müssen durch die öffentliche Hand getätigt werden, ein großer Teil davon auf der kommunalen Ebene.<sup>3</sup> Trotz der drängenden Relevanz des Themas liegen jedoch bisher kaum belastbare Zahlen oder umfassende Informationen über prioritäre Handlungsfelder für die anstehenden Investitionsbedarfe für Klimaschutz und Klimaanpassung in den Städten, Gemeinden und Landkreisen vor. Die KfW schätzt den kommunalen Investitionsrückstand auf etwa 166 Milliarden Euro.<sup>4</sup> Wie diese Finanzsummen aufgetrieben und investiert werden sollen, ist sowohl vielen Kommunen als auch den kommunalen Unternehmen unklar. Zu den notwendigen Investitionen zählen Aufwendungen für die **Energiewende** (Installation von Photovoltaik und Windenergie, Umstellung der Beleuchtung auf LED, Unterstützung Stromnetzausbau), die **Wärmewende** (Wärmenetzausbau und Dekarbonisierung der Netze), die **Verkehrswende** (massiver Ausbau und Betrieb des ÖPNV, der Fahrradinfrastruktur und der Infrastruktur für Elektromobilität), die **Bauwende** (Gebäudesanierung, nachhaltiger Neubau, dabei hohe Baukosten und Bodenpreise bei geringer Flächenverfügbarkeit) und die **Klimaanpassung** (Renaturierung, blau-grüne Infrastrukturen, Hochwasserschutz, Katastrophenschutz, Hitzeschutz).

Insbesondere die Wärmewende ist massiv unterfinanziert. Selbst in kleineren Großstädten dürften dafür in den nächsten Jahren Summen in Milliardenhöhe anfallen. Bundesweit wird damit der Investitionsbedarf derart hoch sein, dass es nicht untertrieben wäre, diese **Herkulesaufgabe mit der deutschen Einheit zu vergleichen**. Neben der Kommunalfinanzierung werden auch private Mittel großflächig für die Transformation mobilisiert werden müssen.

<sup>3</sup> Vgl. KfW Research (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen.

<sup>4</sup> Die Kommunen nehmen im Jahr 2023 einen Investitionsstau von insgesamt 165,6 Mrd. EUR wahr. Davon fallen 47,44 Mrd. Euro bei Schulen, 12,96 Mrd. Euro bei Sportstätten, 5,43 Mrd. Euro bei Kultureinrichtungen und 11,99 Mrd. Euro bei Kitas an, vgl. KfW Research (2023): KfW-Kommunalpanel. Dabei sind insbesondere die Zahlen zur Wärmewende aktuell schwer zu quantifizieren.



## 2. Um Deutschland transformationsfit zu machen, brauchen wir eine Reform der Schuldenbremse.

Das Grundprinzip der Schuldenbremse im Bund und in den Ländern, nämlich Belastungen zukünftiger Generationen durch zu hohe Staatsausgaben in der Gegenwart zu vermeiden, hat auch mit Blick auf das **Nachhaltigkeitsprinzip** Berechtigung. Eine **Kurzfristorientierung** in der Finanzpolitik soll so verhindert werden. Das unterstützen wir. Gleichzeitig liegt es auch im Interesse zukünftiger Generationen, die Treibhausgasemissionen in den nächsten Jahren stark abzusenken, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner wegweisenden Entscheidung zum Bundesklimaschutzgesetz aus dem Jahr 2021 bekräftigt hat. Dazu bedarf es heute erheblicher Investitionen in eine Infrastruktur der Klimaneutralität. Darum plädieren wir für eine **Reform der Schuldenbremse**, um diese notwendigen Investitionen von den Schuldenregeln auszunehmen. Konkret unterstützen wir die zwei **Reformvorschläge**, die der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz kürzlich vorgelegt hat:<sup>5</sup> Demnach könnte die Schuldenbremse zu einer **Goldenen Regel Plus** weiterentwickelt werden, bei der kreditfinanzierte öffentliche Nettoinvestitionen nicht auf die maximale Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet werden, wenn deren investiver Charakter durch eine unabhängige Institution bestätigt wird. Da die Nettoinvestitionen in der Vergangenheit zu gering waren, wird so ein starker Investitionsanreiz gegeben, der nur zu einer geringen zusätzlichen Verschuldung führen dürfte. Auch könnten **Investitionsfördergesellschaften** eingerichtet werden, die bindende vertragliche oder gesetzliche Ansprüche auf gleichbleibende Mittelzuweisungen über einen mehrjährigen Zeitraum haben, um damit eine Verstetigung der Investitionen in öffentlichen Haushalten, insbesondere der Kommunen zu garantieren.

## 3. Klimaschutz und Klimaanpassung sollten kommunale Pflichtaufgaben werden – wenn gleichzeitig die Aufgaben konkretisiert werden und ihre Finanzierung steht.

Auf freiwilliger Basis setzen wir in den Kommunen bereits viele, zum Teil auch weitreichende Maßnahmen zu Erreichung der Nachhaltigkeitsziele um. Eine **klare gesetzgeberische Linie** mit konkret zu erfüllenden kommunalen Zielstellungen für

<sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.) (2023): Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).



Klimaschutz und Klimaanpassung als Basis für ein konzertiertes Handeln vor Ort fehlt allerdings. Diese müssen vom Bund unter Beteiligung der Länder und Kommunen erarbeitet und mit entsprechenden Finanzierungsmechanismen unterlegt werden. Denn bisherige Pflichtaufgaben wie der Ausbau der Ganztagsbetreuung, die Unterbringung von Geflüchteten oder die Instandhaltung und Sanierung von kommunalen Gebäuden und Infrastrukturen fordern die Kommunen bereits sehr und lassen wenig Spielraum für diese bislang freiwilligen Aufgaben. Zur **Absicherung von Transformationsmaßnahmen** und Erhöhung der **Planungssicherheit** bedarf es einer fördermittelunabhängigen Grundfinanzierung aller Kommunen in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung.

Klimaschutz und Klimaanpassung müssen daher als essenzieller Bestandteil der örtlichen **Daseinsvorsorge** verstanden werden und als **kommunale Pflichtaufgaben** ausgestaltet werden. Dafür ist zwingend zu klären, welche konkreten, abgrenzbaren Aufgaben von den Kommunen im Detail zu übernehmen sind und wie diese finanziert werden. Natürlich muss hier das **Konnexitätsprinzip** gelten: Mit der Ausgestaltung entsprechender Pflichtaufgaben muss den Kommunen eine entsprechende und ausreichende Finanzierung durch die Länder und ergänzend durch den Bund zur Verfügung gestellt werden. Im gleichen Zuge ist eine Stärkung der Rolle von Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung gegenüber der Kommunalaufsicht notwendig. Die Rechtsaufsichtsbehörden müssen auch bei Kommunen in der Haushaltssicherung oder unter Aufsicht Ausgaben für den Klimaschutz und die Klimaanpassung genehmigen.

#### 4. Investitionen und Personal sollten durch wirkungsorientierte Transformationsbudgets für die Kommunen statt komplizierte Förderprogramme finanziert werden.

Das bisherige Finanzierungssystem der Transformation über ein umfangreiches Angebot an Förderprogrammen zeigt sich in der Praxis als **untauglich**. Der **Aufwand** zur Beantragung der Fördermittel ist zu hoch: Antragsfristen sind zu kurz, Vorgaben zur Erstellung von Verwendungsnachweisen zu umfangreich, Eigenanteile gerade für finanzschwächere Kommunen nicht stemmbar und das Personal für die Antragstellung und Abwicklung der Fördermittel oft nicht vorhanden bzw. besser in der Projektumsetzung eingesetzt.

Die **Detailtiefe** von Antragsformularen drückt ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber den antragstellenden Kommunen aus. Bund und Länder müssen den Kommunen mehr **Vertrauen** entgegenbringen. Die Praxis ist derzeit davon bestimmt, Förderprogramme so



auszustatten, dass Risikominimierung für die fördernde Behörde das leitende Prinzip ist, und nicht das Erzielen einer möglichst großen Wirkung.

Daher unterstützen wir die **Vorschläge des Deutschen Städtetages** für pauschale, feste, langjährige **Klimafinanzbudgets**<sup>6</sup> für Kommunen, welche zweckgebunden verwendet werden müssen. Ein solcher Budgetansatz gibt den Kommunen viel mehr **Flexibilität** und Wahlmöglichkeiten für die besten und **innovativsten Lösungen** vor Ort. Dabei muss die Wirksamkeit der Förderung auf die Klimaziele im Mittelpunkt stehen und die Höhe der Förderbeträge bestimmen. Gleichzeitig könnte so die **Finanzierung vom Kopf auf die Füße gestellt** werden, nämlich in dem sich das Verfahren den Erfordernissen und realen Verwaltungskapazitäten vor Ort anpasst und nicht umgekehrt. Durch diese Transformationsbudgets könnten sowohl **Investitionen** als auch Personal- und Sachmittel etwa für das Nachhaltigkeitsmanagement bereitgestellt werden. Im Sinne einer schlanken und effizienten Abwicklung sollten Anträge auf Zuweisung des Budgets für viele Einzelprojekte gelten. Statt nur einer Förderung von einzelnen Leuchtturmprojekten, muss ein zukünftiges Finanzierungssystem die **Anwendung in der Breite** in den Blick nehmen. Eine Prüfung sollte sich auf den Beitrag zur Nachhaltigkeitswirksamkeit beschränken. Die **Transparenz durch kommunale Nachhaltigkeitsberichterstattung** würde zur Steuerungsgrundlage und zur Ermittlung von Best-Practice-Ansätzen dienen.

## 5. In der strategischen Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt stecken große Potentiale. Bund und Länder sollten von den zahlreichen Erfahrungen der Kommunen lernen.

Sobald Nachhaltigkeit nicht mehr als Zusatz, sondern als Grundprinzip für das kommunale Kerngeschäft verstanden wird, wird auch **die Notwendigkeit zur Verknüpfung mit dem kommunalen Haushalt** deutlich. Nur im Rahmen der Haushaltsplanung kann eine passgenaue Zuteilung von Personal- und Finanzressourcen sichergestellt werden. Durch die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt können Finanzmittel entsprechend den kommunalen Prioritäten einzelnen Zielen zugeordnet und für eine nachhaltigkeitsorientierte **Wirkungssteuerung** genutzt werden, indem z.B. wesentliche nachhaltigkeitsrelevante Produkte definiert und mit Maßnahmen und Kennzahlen hinterlegt werden. Außerdem wird so **Transparenz** über den Einsatz der

<sup>6</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2023): Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes: effizient, effektiv und flexibel gestalten. Modellskizze für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen.





finanziellen Ressourcen sowohl für Entscheidungsträgerinnen und -träger als auch für Bürgerinnen und Bürger geschaffen.

Dazu haben wir in den Kommunen in den letzten Jahren **Erfahrungen mit Nachhaltigkeitshaushalten** gesammelt. Während sich in einigen Städten effektive Steuerungssysteme entwickelt haben, hat sich in anderen das Versprechen einer umfassenden Steuerung inkl. Monitoring und Output-Orientierung bisher nicht erfüllt. Vor dem Hintergrund der Diskussionen auf Bundesebene zu einem ziel- und wirkungsorientierten sowie SDG-konformen Haushaltssystem (u.a. beim Spending Review des BMF)<sup>7</sup> sollten **die kommunalen Erkenntnisse für die Bundes- und Landesebene in Wert gesetzt** werden: Wir wissen, was funktioniert und auch, was nicht. Ebenfalls wertvolle Erfahrungen bietet das Instrument der **Nachhaltigkeitsrendite**, das im Verbund von acht Kommunen, der NRW-Bank, dem Deutschen Städtetag sowie dem Deutschen Institut für Urbanistik erprobt wird. Dabei wird an Stelle einer unmittelbar erwartbaren finanziellen Rendite eine indexbasierte Bewertung der Nachhaltigkeitswirkungen in den Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales vorgenommen, bei der heutige und künftige Kosten der jeweiligen Investition gegenübergestellt werden. Im Vergleich wird so ersichtlich, welche politischen Entscheidungen die **besten Nachhaltigkeits-Kosten-Nutzen-Verhältnisse** mit sich bringen. Hierzu wünschen wir uns mehr Forschung und ein einfaches und standardisiertes Berechnungsverfahren.

Darüber hinaus fehlt in Kostenkalkulationen für Investitionen häufig die Internalisierung externer umweltwirksamer Kosten. Ein vorgegebener **verbindlich anzuwendender CO<sub>2</sub>-Schattenpreis**<sup>8</sup> mit Lenkungswirkung in Kommunen und verbundenen Unternehmen würde staatliche Investitions- und Beschaffungsentscheidungen in Richtung Nachhaltigkeit verändern.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2022): Abschlussbericht Spending Review. Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt 2021/2022.

<sup>8</sup> Bei Schattenpreisen wird im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen ein rechnerischer Preis für jede über den Lebenszyklus der Maßnahme entstehende Tonne Kohlenstoffdioxid veranschlagt. Der Schattenpreis muss auch bei Beschaffungen angewendet werden. Der in Baden-Württemberg im Jahr 2023 eingeführte Schattenpreis orientiert sich an den vom Umweltbundesamt ermittelten und empfohlenen Werten, aktuell liegt er bei 237 € je Tonne CO<sub>2</sub>, vgl. Landesregierung Baden-Württemberg (2023): Verordnung des Finanzministeriums, des Umweltministeriums, des Verkehrsministeriums und des Ministeriums Ländlicher Raum zur Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Schattenpreises (CO<sub>2</sub>-Schattenpreis-Verordnung – CO<sub>2</sub>-SP-VO). Ähnlich regelt dies auch schon die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) der Bundesregierung aus 2021.



## 6. Umweltschädliche Subventionen müssen abgebaut und freiwerdende Mittel in die Finanzierung der Transformation investiert werden.

Zum Abbau von Fehlanreizen appellieren wir an die Bundesregierung, sich auf den Koalitionsvertrag von 2021 zu besinnen und den Abbau von umwelt- und klimaschädlichen Subventionen endlich entschieden anzugehen.<sup>9</sup> Aktuell werden mit Milliardenbeträgen Förderprogramme für Nachhaltigkeit und Klimaschutz finanziert, während an anderer Stelle diese Bemühungen durch gegenteilige Anreize konterkariert werden. Zum entsprechenden Subventionsabbau gibt es zahlreiche Vorschläge<sup>10</sup>. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung in ihren neuen Planungen für den Haushalt 2024 den Abbau von umwelt- und klimaschädlichen Subventionen erstmals in Ansätzen angeht, und unterstützen auch weitergehende Vorschläge für den Subventionsabbau.

## 7. Bund und Länder sollten Finanzierungsrisiken beim kommunalen Praxistest von neuen Technologien abfedern.

In der Nachhaltigkeitstransformation bedarf es neuer, innovativer Lösungen. Wir brauchen soziale, institutionelle und technologische **Innovationen**. Insbesondere die Dekarbonisierung wird sich ohne die schnelle Umsetzung von technischem Fortschritt in den Kommunen nicht realisieren lassen. Wir müssen vor Ort experimentieren und **Technologien testen**. In bestimmten Fällen bedarf es dazu auch der Übernahme von **Finanzierungsrisiken** durch die öffentliche Hand. Dringlich erscheint in diesem Kontext eine Regelung im Themenfeld "**Tiefengeothermie**".

<sup>9</sup> „Wir wollen zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch gewinnen, dass wir im Haushalt überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abbauen.“, vgl. SPD, B'90/ Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 129.

<sup>10</sup> Zahlreiche Vorschläge werden etwa in den regelmäßigen Berichten des Umweltbundesamtes gemacht, zuletzt aus dem Jahr 2021 mit Zahlen aus dem Jahr 2018: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-0>.



## 8. Die Kommunen brauchen vergünstigte Kreditkonditionen für Transformationsprojekte bei Nachweis von Nachhaltigkeitsleistungen.

**Vergünstigte Kredite**, die aktuell bereits bei einigen Landes- und Förderbanken gegen Nachweis von Nachhaltigkeitsleistungen vergeben werden, sind eine weitere wichtige Stütze der Transformationsfinanzierung. Mit Blick auf das derzeitige hohe Zinsniveau wären günstige Darlehen ebenso wie **hohe Tilgungszuschüsse bei Wirkungsnachweis** ein wichtiger Hebel für die Umsetzung der Wärme-, Energie-, Mobilitäts- und Bauwende.

Zukünftig werden Kommunen wahrscheinlich vor der Herausforderung stehen, die Verwendung von Kreditmitteln in Bezug auf Nachhaltigkeitskriterien gegenüber Kreditinstituten **nachweisen** zu müssen. Obwohl Kommunen derzeit von wesentlichen Kriterien der EU-Taxonomie ausgenommen sind, gelten diese für die allgemeine Finanzwirtschaft. Kreditinstitute benötigen Informationen über die Mittelverwendung ihrer Kunden, einschließlich der Kommunen, um eine **Nachhaltigkeitskennziffer für Banken (Green Asset Ratio, GAR)** berechnen zu können. Daher ist es nicht undenkbar, dass Kommunen, die zukünftig (günstige) Kredite bekommen wollen, eine Nachhaltigkeitsberichterstattung sicherstellen müssen.

Obwohl derzeit nicht klar ist, ob und wann auch für Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) direkte Vorschriften zur Berichterstattung kommen, stehen wir Kommunen bereits indirekt unter Druck. Zum einen ist es zukünftig möglich, dass Kommunen ihre Beiträge zu den Nachhaltigkeitsstrategien von EU, Bund und Ländern **dokumentieren** müssen, um Fördermittel zu erhalten. Kommunen, die dieser **Berichtspflicht** dann nicht nachkommen können oder wollen, laufen Gefahr, zukünftig von möglichen Fördertöpfen ausgeschlossen zu sein.

Wichtig sind dabei künftig **einheitliche Standards**, anschlussfähig an die European Sustainability Reporting Standards (ESRS). Um den Aufwand im Rahmen zu halten, schlagen wir vor, Schritt für Schritt auch für kleine und mittlere Kommunen praktikable Mindeststandards für solche Berichte gemeinsam von Bund, Ländern, Kommunen sowie Banken und anderen Finanzmarktakteuren zu entwickeln. Bisher gibt es zwischen Bundesregierung und Kommunen dazu keine Absprachen. Der **Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune (BNK)** kann einen Ausgangspunkt für einen solchen Entwicklungsprozess bilden. Dabei ist einerseits auf eine Kohärenz der Nachhaltigkeitsberichterstattung mit den Nachhaltigkeitsstrategien der Kommunen (z.B. nach dem Modell Global Nachhaltige Kommune) zu achten. Andererseits sollte auch auf die Anschlussfähigkeit zur Nachhaltigkeitsberichterstattung der kommunalen Unternehmen geachtet werden. Kleine kommunale Unternehmen werden voraussichtlich



nach dem zukünftigen **Deutscher Nachhaltigkeitskodex** für KMU (DNK 2.0) berichten können.

## 9. Die Kommunen brauchen mehr Freiheiten im Sinne der Nachhaltigkeit – auch bei Steuern und Abgaben

Um den unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kommunen Rechnung zu tragen, sind Bund und Länder gefordert, den Kommunen **mehr Handlungsspielraum und Freiheit in der Ausgestaltung der Steuern und Abgaben** in eigener Verantwortung zu geben. Insbesondere zur Pilotierung von neuen Ansätzen ist dies wichtig. Hierüber könnten auch weitere Mittel für die Transformation generiert werden. Dazu braucht es Rechtssicherheit für solche innovativen Modelle im Sinne der Nachhaltigkeit. Gleichzeitig sehen wir die Gefahr eines steuerrechtlichen Flickenteppichs und ermutigen den Bund und die Länder, Schlussfolgerungen aus erfolgreichen Pilotierungen zu ziehen und bundes- oder landeseinheitlich Rahmenbedingungen zu schaffen, um erfolgreiche Pilotprojekte in die Breite zu bringen.

Grundsätzlich vorstellbar sind etwa eine **Verpackungssteuer** (zur Müllvermeidung), **Mautlösungen** nach Vorbild der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in der Schweiz (zur Herstellung von Kostenwahrheit) oder eine **Umlagefinanzierung** durch Einwohner, Arbeitgeber oder Kfz-Halter zur **ÖPNV-Finanzierung** in Gestalt einer zweckgebundenen kommunalen Abgabe.

## 10. Die Altschuldenproblematik muss gelöst werden – für gleichwertige Lebensverhältnisse.

Wir benötigen eine Lösung der Altschuldenproblematik. Kommunale Finanznot ist nicht mit einer grundgesetzlich garantierten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vereinbar. Ortsunabhängige Chancengerechtigkeit kann ohne Lösung der Altschuldenproblematik nicht erreicht werden. Es braucht daher dringend eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und betroffenen Kommunen.



## 11. Wir müssen mehr privates Kapital für die Transformation vor Ort mobilisieren.

Öffentliche Aufgaben müssen öffentlich finanziert werden. Dabei müssen auch die Folgekosten von Investitionen z.B. durch Abschreibungen und Instandhaltungskosten sowie – bei Kreditfinanzierung – zusätzlich in Form von Zinsen, getragen werden. Daher sehen wir auch Potential in der Mobilisierung von privatem Kapital für Transformationsaufgaben. Auch hierzu bestehen Erfahrungen in den Kommunen.

Bürgerinnen und Bürger müssen viel stärker die Möglichkeiten bekommen, sich an **Bürgerenergiemodellen** zu beteiligen. Dafür müssen wir Kommunen uns viel stärker als bisher als beratende und **unterstützende Akteure** einbringen. Voraussetzung dafür ist jedoch eine eigene neue Struktur in Anlehnung z.B. an die Aufgaben einer Wirtschaftsförderung.

Als Ergänzung zum klassischen Kommunalkredit bieten auch Anleihen und Schuldscheine in Form sogenannter **Social Bonds bzw. Green Bonds** interessante Möglichkeiten. Insbesondere die Finanzierung durch institutionelle Investor\*innen und lokale Unternehmen ist aus unserer Sicht vielversprechend.

An nachhaltigen Investitionsmöglichkeiten interessierten Akteuren, aber auch Bürgerinnen und Bürgern kann so außerdem die Möglichkeit gegeben werden, sich zu marktüblichen Konditionen an der Finanzierung der Klimaschutzmaßnahmen zu beteiligen, um ein **Band zwischen der Bürgerschaft, lokaler Wirtschaft und den klimapolitischen Zielen der Kommune** zu knüpfen. In der Praxis allerdings zeigen sich diese kommunalen Nachhaltigkeitsanleihen regelmäßig als zu komplex und im Vergleich zu Kommunalkreditkonditionen zum Teil als nicht wirtschaftlich. Denkbar wäre auch die Auflage staatlicher **Bundes- und Landesanleihen**, die zweckgebunden an Kommunen und kommunale Unternehmen wie Energieversorger weitergeleitet werden könnte.

Das Instrument der „**Carbon Contracts for Difference**“ (CCfD) halten wir für ein geeignetes Instrument zur Unterstützung der Transformation der lokalen Wirtschaft und der kommunalen Beteiligungsunternehmen. Die CCfD sind ein Mechanismus, der es Unternehmen ermöglicht, Risiken zu minimieren, indem er einen festen CO<sub>2</sub>-Preis für Emissionsminderungen garantiert. Dieser Vertrag wird zwischen dem Staat und dem investierenden Unternehmen abgeschlossen. Als Referenzmarkt dient der europäische Emissionshandel, sodass der Vertrag die Differenz zwischen dem vereinbarten Vertragspreis und dem Preis eines CO<sub>2</sub>-Zertifikats für Emissionsminderungen gegenüber einem Benchmarkwert einer konventionellen Referenztechnologie garantiert. Während es in Deutschland erste Pilotprojekte auf nationaler Ebene gibt, haben andere Staaten bereits



**Erfahrungen mit der Umsetzung in Kommunen** gemacht, etwa die Niederlande.<sup>11</sup> Gerade für die kommunalen Unternehmen, insbesondere die Energie- und Wärmeversorger, scheint dies ein interessantes Modell zu sein. Die Bundesregierung sollte hier Pilotprojekte gemeinsam mit interessierten Kommunen durchführen.

<sup>11</sup> Die Stadt Amsterdam hat ein "Carbon Neutral City"-Projekt gestartet, das darauf abzielt, die Stadt bis 2030 klimaneutral zu machen. Dieses Projekt umfasst die Implementierung von CCfDs, um die Emissionen von städtischen Unternehmen zu reduzieren. Die Stadt hat auch Partnerschaften mit Unternehmen und anderen Städten eingegangen, um dieses Ziel zu erreichen, vgl. <https://www.amsterdam.nl/en/policy/sustainability/policy-climate-neutrality/>



## Hintergrundinformationen zum Dialog Nachhaltige Stadt

### **Nachhaltigkeit braucht Führungsverantwortung.**

Dafür stehen die Oberbürgermeister\*innen und Bürgermeister\*innen von etwa vierzig deutschen Städten des Dialogs Nachhaltige Stadt. Der Dialog wird seit Anfang 2010 vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) ermöglicht. Für die beteiligten Bürgermeister\*innen ist Nachhaltigkeit „Chefinnen-“ bzw. „Chefsache“. Als politisch Verantwortliche setzen sie sich auf besondere Art und Weise für eine nachhaltige Entwicklung in ihren Städten ein. Im Rahmen des Dialogs tauschen sie sich zu Strategien und Maßnahmen nachhaltiger Entwicklung aus. Mit gemeinsamen Stellungnahmen und Positionspapieren geben sie bundespolitisch wichtige Impulse zur kommunalen Nachhaltigkeitspolitik und nachhaltigen Stadtentwicklung.

Folgende Personen sind Mitglied des Dialogs Nachhaltige Stadt:

Oberbürgermeister [Dr. Pascal Bader](#), Kirchheim unter Teck; Oberbürgermeister [Andreas Bausewein](#), Erfurt; Oberbürgermeister [Andreas Brand](#), Friedrichshafen; Oberbürgermeister [Uli Burchardt](#), Konstanz; Oberbürgermeister [Gunter Czisch](#), Ulm; Oberbürgermeisterin [Katja Dörner](#), Bonn; Oberbürgermeister [Stefan Fassbinder](#), Greifswald; Bürgermeister [Mario Hecker](#), Gemeinde Kalletal; Oberbürgermeister [Jürgen Herzing](#), Aschaffenburg; Oberbürgermeister [Martin Horn](#), Freiburg; Oberbürgermeister [Burkhard Jung](#), Leipzig; Oberbürgermeisterin [Claudia Kalisch](#), Lüneburg; Oberbürgermeister [Dr. Ulf Kämpfer](#), Kiel; Oberbürgermeister [Tobias Kascha](#), Wernigerode; Oberbürgermeister [Dr. Stephan Keller](#), Düsseldorf; Oberbürgermeisterin [Sibylle Keupen](#), Aachen; Oberbürgermeister [Dr. Matthias Knecht](#), Ludwigsburg; Oberbürgermeister [Marcus König](#), Nürnberg; Oberbürgermeister [Thomas Kufen](#), Essen; Oberbürgermeister [Markus Lewe](#), Münster; Oberbürgermeister [Jörg Lutz](#), Lörrach; Bürgermeister [Dr. Peter Lüttmann](#), Rheine; Oberbürgermeister [Alex Maier](#), Göppingen; Oberbürgermeister [Dr. Frank Mentrup](#), Karlsruhe; Oberbürgermeister [Belit Onay](#), Hannover; Oberbürgermeister [Boris Palmer](#), Tübingen; Oberbürgermeisterin [Katharina Pötter](#), Osnabrück; Oberbürgermeister [Dr. Daniel Rapp](#), Ravensburg; Oberbürgermeister [Dieter Reiter](#), München; Oberbürgermeisterin [Henriette Reker](#), Köln; Oberbürgermeisterin [Elke Christina Roeder](#), Norderstedt; Bürgermeister [Dr. Eckhard Ruthemeyer](#), Soest; Oberbürgermeister [Prof. Dr. Uwe Schneidewind](#), Wuppertal; Oberbürgermeister [Dr. Thomas Spies](#), Marburg; Zweiter Bürgermeister [Jonas Glüsenkamp](#), Bamberg; Oberbürgermeister [Bernd Tischler](#), Bottrop; Oberbürgermeisterin [Eva Weber](#), Augsburg; Oberbürgermeister [Thomas Westphal](#), Dortmund; Oberbürgermeister [Dr. Manfred Wilde](#), Delitzsch; Oberbürgermeister [Dr. Eckart Würzner](#), Heidelberg



## Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung berät die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik. Er ist in seiner Tätigkeit unabhängig und wird seit 2001 alle drei Jahre von der Bundesregierung berufen. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik an. Den Vorsitz führt seit 2023 Reiner Hoffmann, ehemaliger Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, stellvertreten von Gunda Röstel, Kaufmännische Geschäftsführerin der Stadtentwässerung Dresden GmbH und Prokuristin der GELSENWASSER AG. Der Rat führt auch eigene Projekte – wie den Dialog Nachhaltige Stadt – durch, mit denen die Nachhaltigkeit praktisch vorangebracht wird. Zudem setzt er Impulse für den politischen und gesellschaftlichen Dialog. Der Rat wird von einer Geschäftsstelle mit Sitz in Berlin unterstützt. Diese unterstützt und ermöglicht auch den Dialogprozess der Oberbürgermeister\*innen und Bürgermeister\*innen.

## Redaktion

Jan Korte, Wissenschaftlicher Referent

+49 (0)30 – 338242 - 123

[jan.korte@nachhaltigkeitsrat.de](mailto:jan.korte@nachhaltigkeitsrat.de)

## Impressum

Rat für Nachhaltige Entwicklung

Geschäftsstelle

c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Potsdamer Platz 10

10785 Berlin

↳ [nachhaltigkeitsrat.de](https://nachhaltigkeitsrat.de)