

»» Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen

Nr. 427, 24. April 2023

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de, Christian Raffer (Difu), raffer@difu.de,
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de, Dr. Henrik Scheller (Difu), scheller@difu.de

Die immer offensichtlicheren Folgen des Klimawandels stellen Deutschland sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im öffentlichen Bereich vor enorme Herausforderungen. Sollen die Klimaziele erreicht werden, stehen umfangreiche Investitionen für den Klimaschutz an. Geschätzt 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. Dazu kommen die Investitionsbedarfe für die Anpassung der öffentlichen Infrastruktur an den Klimawandel. 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 Umfrageergebnisse auf Basis des KfW-Kommunalpanels 2023 zeigen, dass die künftigen fiskalischen Erfordernisse für Klimaschutz und -anpassung bei 56 % der Kommunen adressiert werden, in 44 % jedoch noch nicht. Zudem werden rund zwei Drittel der Kämmerereien nicht frühzeitig in die Konzeption zur Umsetzung von Nachhaltigkeits- bzw. Klimastrategien einbezogen, sodass die finanziellen Größenordnungen für Klimainvestitionen erst vergleichsweise spät in die Finanzplanung einfließen.

Insgesamt gaben die deutschen Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern im Jahr 2021 im Kernhaushalt knapp 4 Mrd. EUR an Investitionen für Klimaschutz und Klimaanpassung aus. Angesichts der hohen Investitionsbedarfe und der jüngst stark gestiegenen Bau- und Investitionsgüterpreise dürfte dies aber nicht ausreichen, um die Pfade zur Klimaneutralität einzuhalten. Denn überschlägig lässt sich der kommunale Investitionsbedarf auf 5,8 Mrd. EUR pro Jahr schätzen. Absehbar ist daher, dass mehr investiert werden muss. Auch die Kommunen selbst erwarten künftig einen Ausgabenanstieg. Fraglich bleibt jedoch, wie das finanziert werden kann. 51 % der Kommunen gehen davon aus, dass sich nur ein geringer Teil der erforderlichen Mehrinvestitionen im bestehenden System abbilden lässt. Neben der Konkretisierung der fachlichen Zuständigkeiten und Maßnahmen sowie der aufzubringenden Finanzvolumina ist daher auch eine Klärung der Finanzierungswege und -instrumente notwendig. Die befragten Kommunen nennen hier vor allem vereinfachte Förderprogramme und eine verbesserte Finanzausstattung als Ansatzpunkte, um die kommunalen Klimainvestitionen zu intensivieren.

Die Kommunen sind zentrale Akteure beim Klimaschutz in Deutschland

Das Ziel, Deutschland bis 2045 klimaneutral zu gestalten und gleichzeitig mit den Folgen der Klimaveränderung umzugehen, erfordert enorme Anstrengungen und tiefgreifende Transformationen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Kommunen sind ein zentraler Bestandteil des öffentlichen Sektors und maßgeblich für die wirtschaftspolitischen Rahmen- und Lebensbedingungen der Menschen vor Ort verantwortlich. Damit kommt den Landkreisen, Städten und Gemeinden auch eine überragende Rolle bei Klimaschutz und -anpassung zu.

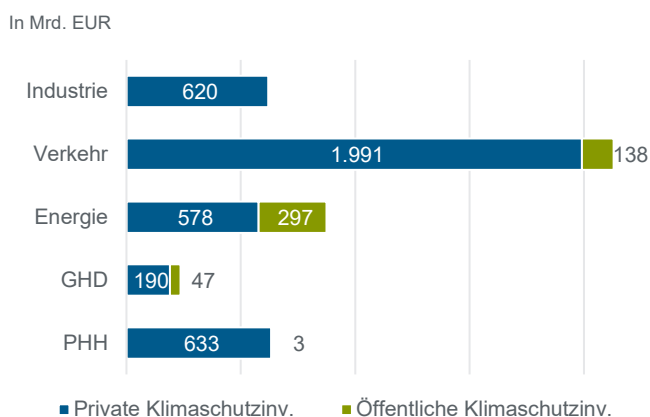
Kommunen können auf vielfältige Weise zum Klimaschutz und der Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen. So verantworteten die Kommunen zuletzt rund 30 % aller öffentlichen Investitionen, bei den öffentlichen Baumaßnahmen waren es sogar rund 60 %.¹ Viele öffentliche Aufgaben in den Sektoren, in denen die größten Klimaschutzanstrengungen in Deutschland notwendig sind, zählen zum kommunalen Zuständigkeitsbereich.² Dazu gehören beispielsweise die Straßen und Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Verwaltungsgebäude, Schulen sowie Sportstätten und Schwimmbäder, die von fast allen Kommunen verantwortet werden. Auf nahezu 180.000 Gebäude im Jahr 2018 lässt sich die Anzahl der kommunalen Liegenschaften schätzen, wodurch fast zwei Drittel des öffentlichen Energieverbrauchs auf der kommunalen Ebene anfallen.³ Aktuelle Schätzungen 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. Das Einsparpotenzial der Kommunen wird dabei auf rund ein Drittel dieses Verbrauchs oder 101 Mio. Tonnen geschätzt.⁴ Außerdem kann eine Kommune indirekt auf Klimaschutzentscheidungen kommunaler Unternehmen einwirken, an denen sie beteiligt ist. Viele der infrastrukturellen Weichen beim Klimaschutz werden somit auf kommunaler Ebene gestellt.

Darüber hinaus kann eine Kommune auch über ihre Planungshoheit oder Beratungsangebote den Klimaschutz der Bevölkerung und Unternehmen fördern.⁵ Nicht zuletzt sind es deshalb auch vor allem Kommunalverwaltung und Lokalpolitik, die ein detailliertes Bild von der örtlichen Infrastruktur haben und damit Handlungsbedarfe und Optionen besonders gut kennen und gegenüber der Bevölkerung moderieren können.⁶

Die öffentliche Hand muss kontinuierlich mehr in den Klimaschutz investieren

Neben der Schaffung klimafreundlicher Rahmenbedingungen für die Wirtschaft muss der Staat selbst auch investiv aktiv werden.⁷ Eine Analyse im Auftrag von KfW Research schätzt, dass gesamtwirtschaftliche Investitionen in Höhe von rund 5 Bio. EUR bis zur Mitte des Jahrhunderts erforderlich sind, um in Deutschland Klimaneutralität zu erreichen.⁸ Auf die öffentliche Hand entfallen mit knapp 500 Mrd. EUR ca. 10 % dieses Investitionsvolumens, wobei die öffentlichen Investitionen vorrangig in den Sektoren Energie, Verkehr und Gebäude anfallen (Grafik 1).⁹

Grafik 1: Privater und öffentlicher Investitionsbedarf nach Wirtschaftssektoren zum Erreichen von Klimaneutralität



Anmerkung: Dargestellt sind die Gesamt-Investitionsbedarfe („Ohnehin“- und Mehrbedarfe) zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 nach Wirtschaftssektoren (GHD=Gewerbe, Handel, Dienstleistungen; PHH=Private Haushalte).

Quelle: Brand, S. und D. Römer (2022).

Die Kommunen müssen auch die Anpassungen an die Folgen des Klimawandels vorantreiben

Zudem müssen sich Kommunen auch für die Folgen des Klimawandels wappnen.¹⁰ Denn viele Städte und Gemeinden sind beispielsweise aus historischen Gründen an Flüssen oder Küsten gelegen, was sie für Extremwetterereignisse anfällig macht. Bereits heute lassen sich steigende Kosten durch Klimaschäden feststellen, die sich auch in den öffentlichen Haushalten niederschlagen.¹¹ Daher fallen neben den Ausgaben für den Klimaschutz zunehmend auch Ausgaben für Anpassungsmaßnahmen an die Auswirkungen des Klimawandels an, die in Zukunft umso höher ausfallen werden, je weniger effektiv der Klimaschutz heute vorankommt.¹²

Ein effizienter Klimaschutz und der proaktive Umgang mit Klimarisiken erfordert ein detailliertes Lagebild, wo und welche Bedarfe bestehen und welche Investitionen hierfür benötigt werden. Trotz der Relevanz des Themas liegen derzeit kaum belastbare Zahlen bzw. konkrete Informationen zu künftigen kommunalen Investitionsbedarfen für Klimaschutz und Klimaanpassung vor.¹³ Um ein detailliertes Bild über den gegenwärtigen Stand und die zukünftigen Planungen der Kommunen mit Blick auf Klimaschutz und Klimarisiken zu gewinnen, wurden deshalb die Kommunen im KfW-Kommunalpanel 2023 zu diesen Themen befragt.¹⁴ Die Ergebnisse werden in dieser vorab veröffentlichten Kurzstudie dargestellt.

Der Klimaschutz und die Klimarisiken gewinnen an Relevanz für die kommunalen Haushalte

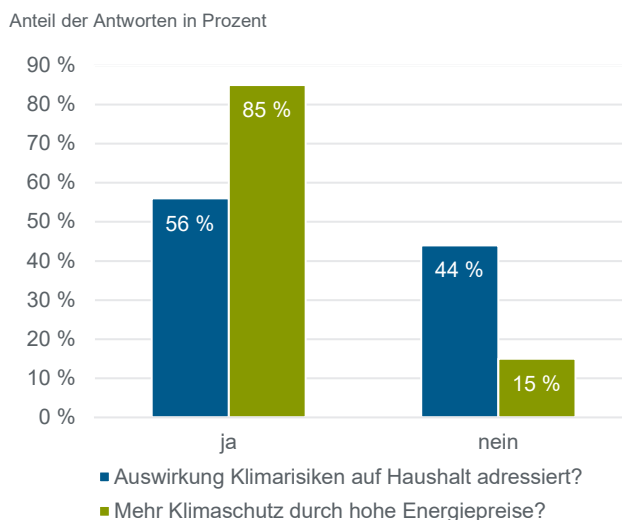
Mit der schon heute hohen und absehbar noch weiter steigenden Relevanz der Themen Klimaschutz und Klimaanpassung wird auch die Notwendigkeit zunehmen, ein genaueres Bild über die Investitionsbedarfe und deren Darstellbarkeit in den Kommunalhaushalten zu gewinnen. Denn die kommunalen Haushalte (und damit die Kämmereien) nehmen eine wichtige Steuerungsfunktion im Aufgabenportfolio der Städte, Gemeinden und Landkreise wahr. Nur wenn die erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden, lassen sich die für den Klimaschutz und die Klimaanpassung notwendige Expertise vorhalten und Maßnahmen realisieren. Dies betrifft sowohl die dauerhafte Anpassung in der kommunalen Haushalts- und Aufgabenstruktur wie auch die Bereitstellung einmaliger Mittel. Denn neben der Berücksichtigung der Klimaaspekte im wiederkehrenden Tagesgeschäft müssen in den nächsten Jahren viele einmalige Investitionen zur Umsetzung der sozial-ökologischen Transformationen getätigt werden.

Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass die fiskalischen Risiken des Klimawandels bislang nur in etwas mehr als der Hälfte aller Kämmereien explizit betrachtet werden. Die Auswirkungen von Klimaschutz und Klimaanpassung auf die kommunalen Haushalte werden gegenwärtig in 56 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern adressiert, in 44 % spielen diese Überlegungen allenfalls eine nachgeordnete Rolle (Grafik 2).¹⁵

Die Berücksichtigung der Auswirkungen von Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen auf den Haushalt dürfte zukünftig jedoch für viele Kommunen relevanter werden, gehen doch 85 % der befragten Kämmereien davon aus, dass die Klimaschutz- und -anpassungsinvestitionen durch die aktuelle Energiekrise an Bedeutung gewinnen wird.

Grafik 2: Klimarisiken werden häufig noch nicht fiskalisch adressiert, Klimaschutz gewinnt aber an Bedeutung

Fragen: Werden in der Kämmerei/im Finanzdezernat Ihrer Kommune die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung mit Blick auf künftige Auswirkungen für den Haushalt adressiert? (blaue Balken) Sind die aktuellen Energiepreise Anlass für Ihre Kommune, künftig stärker in Klimaschutz bzw. -anpassung (... z. B. durch Senkung des Energieverbrauchs oder Nutzung alternativer Energieformen) zu investieren? (grüne Balken)



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

Die kommunalen Investitionen müssen steigen, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen

Bei den bereits gegenwärtig in Angriff genommenen klimarelevanten Investitionen der Kommunen entfallen rund drei Viertel auf den Klimaschutz und rund ein Viertel auf Klimaanpassungen (für eine Begriffsklärung siehe Box).

Box: Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung

In der Befragung wurden die Begriffe wie folgt definiert: Kommunale Investitionen in den **Klimaschutz** sind alle öffentlichen Investitionen (ohne Unterhaltungsaufwendungen) in Sachanlagen, aber auch in geistiges Eigentum (z. B. Software oder Datenbanken), die sich im Besitz der Kommune befinden, aus dem Kernhaushalt getätigt werden und dem Ziel des Klimaschutzes dienen. Unter Klimaschutz sind sämtliche Maßnahmen zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes oder zur Bindung von Treibhausgasen zu verstehen.¹⁶

Kommunale Investitionen in die **Klimaanpassung** sind alle Investitionen (ohne Unterhaltungsaufwendungen) in Sachanlagen, aber auch geistiges Eigentum (z. B. Software oder Datenbanken) im Besitz der Kommune, die aus dem Kernhaushalt getätigt werden und dem Ziel der Anpassung an den Klimawandel dienen. Darunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die negativen Auswirkungen des Klimawandels (vermehrte Extremwetterereignisse wie Starkregen, Sturm, Hitze oder Trockenheit) begrenzen, drohende Schäden verringern und so die Klimaresilienz steigern.¹⁷

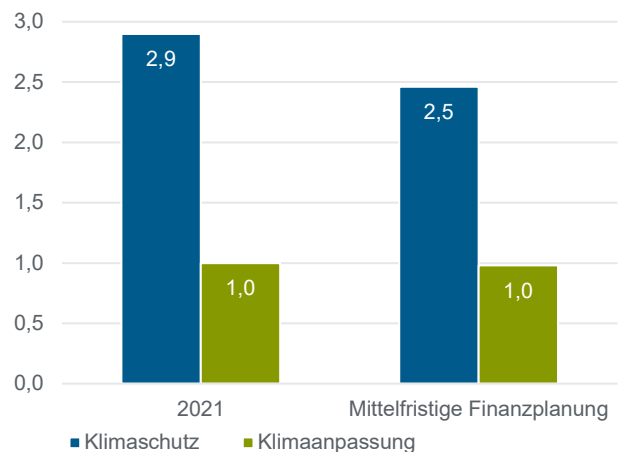
Gemäß Hochrechnung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels gaben Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern im Jahr 2021 im Kernhaushalt in Deutschland insgesamt rund 2,9 Mrd. EUR für Klimaschutzmaßnahmen aus.¹⁸ In der mittelfristigen Finanzplanung sind für die kommenden Jahre mit durchschnittlich rund 2,5 Mrd. EUR pro Jahr ähnliche Volumina eingeplant (Grafik 3). Für Klimaanpassung veranschlagen die Kommunen rund 1 Mrd. EUR pro Jahr – sowohl im Jahr 2021 als auch jahresdurchschnittlich in der mittelfristigen Finanzplanung. Damit entfielen rund 11 % aller verausgabten kommunalen Investitionen im Jahr 2021 auf den Klimaschutz, bzw. 15 % inklusive der Ausgaben für die Klimaanpassung.¹⁹

Wie sind diese Werte einzuordnen? Grundsätzlich gibt es bislang noch eine hohe Unsicherheit über die Höhe der klimarelevanten Investitionsbedarfe in Kommunen.²⁰ Diese Unsicherheit rührt auch daher, dass die Erfassung der Investitionen zwischen den staatlichen Bereichen und Sektoren schwierig ist.²¹ Als grobe Schätzung lässt sich annehmen, dass rund ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionssummen den Kommunen zugeordnet werden kann.²² Setzt man dieses Verhältnis auch für den Klimaschutz an, so müsste die kommunale Ebene jährlich rund 5,8 Mrd. EUR investieren, um bis 2045 ihren Beitrag zu den Klimazielen zu leisten.²³

Die im Rahmen der vorliegenden Befragung hochgerechneten Werte für 2021 entsprechen rund der Hälfte dieses Betrages, wobei zu beachten ist, dass der zugrundeliegenden Schätzung der Investitionsbedarfe noch deutlich niedrigere als die gegenwärtigen Preisniveaus – beispielsweise im Bausektor – zugrunde lagen. Insofern dürfte das gegenwärtige Investitionsvolumen der Kommunen tendenziell noch unterhalb dieser Marke liegen.

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.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

Ein Großteil der kommunalen Aufgaben wird außerdem in öffentlichen Unternehmen bzw. Beteiligungen wahrgenommen.²⁴ Berücksichtigt man auch die kommunalen Auslagerungen – wie Stadtwerke oder städtische Verkehrsbetriebe, sofern die Kämmerereien zu deren Investitionsvorhaben Daten besitzen – steigen die Investitionen in den Klimaschutz auf insgesamt 4,8 Mrd. EUR im Jahr 2021 und liegen dadurch deutlich näher an der Zielgröße von 5,8 Mrd. EUR. Allerdings ist anzumerken, dass Auslagerungen nicht zu 100 % öffentlich sein müssen und es gerade bei größeren Kommunen häufig auch nicht sind.²⁵ Diese Investitionen lassen sich deshalb nicht vollständig der öffentlichen bzw. kommunalen Ebene zurechnen.

Darüber hinaus gehen nahezu alle Bedarfsstudien von im Zeitverlauf steigenden Investitionspfaden aus, auch weil teurere Maßnahmen in der Vergangenheit meist aufgeschoben wurden. Der ansteigende Bedarf wird bei einem Jahresdurchschnittswert verdeckt. Daher gilt es, weniger auf die absoluten Investitionsausgaben in einem Jahr zu schauen als vielmehr die benötigten Wachstumsraten zu realisieren. Denn nur wenn die öffentliche Hand in ihrer Investitionstätigkeit einen kontinuierlich steigenden Entwicklungspfad einschlägt, kann eine effektive Ausdehnung der Klimaschutzinvestitionen auf das in Zukunft erforderliche Niveau finanziell und auch mit Blick auf die Personalkapazitäten überhaupt erreicht werden.

Die größten Investitionsvolumina fallen bei Gebäudesanierung und PV-Anlagen an

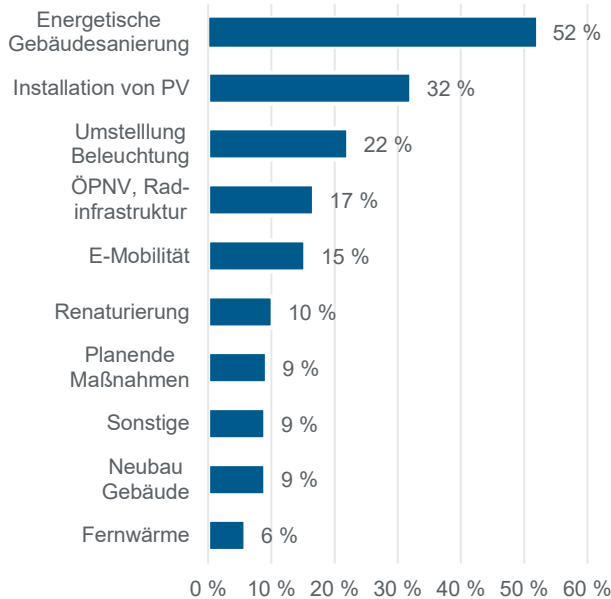
Schon heute sind die Finanzvolumina für Klimaschutz und Klimaanpassung in den kommunalen Haushalten durchaus beachtlich. Befragt nach den drei größten Investitionsprojekten der letzten drei Jahre im Bereich Klimaschutz nannte rund die Hälfte der antwortenden Kommunen die energetische Sanierung von Gebäuden (52 %). Die Installation von Photovoltaikanlagen (PV) zählt für ein knappes Drittel zu den finanziell aufwändigsten Projekten (32 %), die Umstellung der Beleuchtung auf LED für rund 22 % (Grafik 4). Investitionen in den ÖPNV und die Fahrradinfrastruktur werden von 17 %, Maß-

nahmen zum Ausbau der Elektromobilität von 15 % der antwortenden Kommunen genannt. Andere Maßnahmen wie Renaturierungen oder der Neubau energieeffizienter Gebäude fallen für jeweils weniger als 10 % unter die finanziell aufwändigsten Investitionsprojekte.

Grafik 4: Gebäudesanierung und die Installation von PV-Anlagen sind die finanziell aufwändigsten Klimaschutzprojekte

Frage: Bitte nennen Sie die drei vom Investitionsvolumen her größten Investitionsmaßnahmen in den Klimaschutz, die Ihre Kommune (Kernhaushalt sowie ausgelagerte Einheiten) in den vergangenen drei Jahren getätigt hat (Freitextfrage).

Anteil der Antworten in Prozent, Mehrfachnennungen möglich



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

Zur Klimaanpassung wurden am häufigsten Maßnahmen zum Schutz gegen Hochwasser und Starkregen erwähnt (41 %), primär durch direkte bauliche Maßnahmen aber auch durch Renaturierungen. Außerdem wurden Renaturierungsmaßnahmen (22 %), Gebäudesanierungen (17 %) oder Hitzeschutz (12 %) relativ häufig genannt. Immerhin 22 % der antwortenden Kommunen haben in den vergangenen drei Jahren explizit keine Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel umgesetzt.

Die große Mehrheit der Kommunen erwartet steigende Investitionsbedarfe für Klimaschutz und -anpassung

Für die Zukunft erwartet die große Mehrheit der Kommunen sowohl beim Klimaschutz als auch bei der Klimaanpassung steigende Investitionsvolumina. Rund 54 % der Kommunen gehen von etwas steigenden Investitionsausgaben im Bereich Klimaschutz aus; weitere 29 % erwarten stark steigende Ausgaben (Grafik 5). Mit Blick auf die Klimaanpassung zeigen sich ähnliche Einschätzungen: 54 % der Kommunen erwarten etwas steigende Ausgaben, 27 % stark steigende.

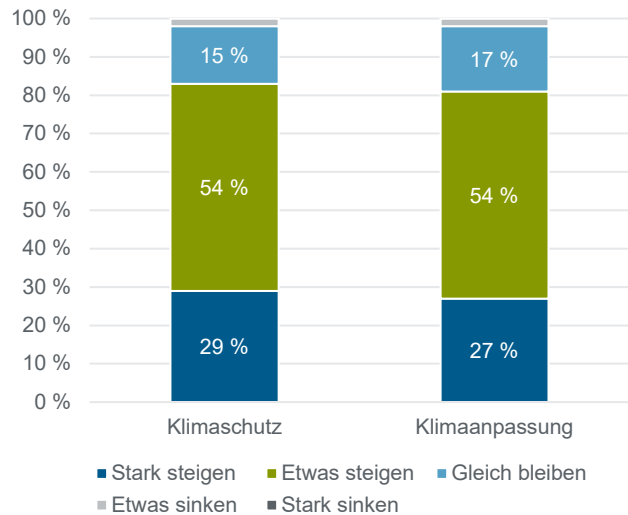
Befragt nach den Gründen für die steigenden Investitionsvolumina wird von der Mehrheit der Kommunen (59 %) ein höheres Ambitionsniveau bei der Vermeidung von CO₂ infolge eines höheren Problembewusstseins genannt (Grafik 6). Am zweithäufigsten werden gestiegene Energie- und Baupreise erwähnt. Hohe Energiepreise schaffen Anreize, in energieeffiziente Infrastruktur zu investieren, um die laufenden Kosten zu

senken.²⁶ Gleichzeitig verteuern die steigenden Baupreise die Investitionen jedoch erheblich, was erwartete Einspareffekte an anderer Stelle wieder aufzehrt.²⁷ Als Grund für steigende Investitionsvolumina zur Klimaanpassung werden steigende Kosten durch oder für den Schutz vor Extremwetterereignissen von rund einem Fünftel der befragten Kammereien angeführt.

Grafik 5: Über 80 % der Kommunen erwarten steigende Investitionsausgaben für Klimaschutz und -anpassung

Frage: Wie werden sich die künftigen Investitionsvolumina in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung (KH und ausgel. Einheiten) aus Ihrer Sicht mittelfristig entwickeln?

Anteil der Antworten in Prozent



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

Politische Vorgaben von höheren Ebenen werden von immerhin 17 % der Kommunen als Kostentreiber genannt. Hier zeigt sich, dass ein höheres Ambitionsniveau von Bund und Ländern letztendlich auch auf der kommunalen Ebene Auswirkungen hat. Aspekte wie der bestehende Investitionsstau, der notwendige Kapazitätsaufbau in der Verwaltung oder sonstige Gründe werden von (z. T. deutlich) unter 10 % der Kommunen genannt. Damit tauchen auch beim Klimaschutz und der Klimaanpassung vergleichbare Hemmnisse auf, die auch in anderen Infrastrukturbereichen eine deutliche Steigerung der Investitionstätigkeit behindern; indes scheinen sie hier noch nicht die gleiche Dringlichkeit zu haben.²⁸ Möglich ist, dass diese Aspekte bislang noch nicht als zentrale Hindernisse wahrgenommen werden, weil finanzielle Restriktionen vorerst ein stärkeres Engagement im Klimaschutz verhindern. Gelingt es diese finanziellen Restriktionen zu beseitigen, könnten andere Hemmnisse wie Personal- und Expertiseknappheiten stärker als bislang ins Gewicht fallen.²⁹

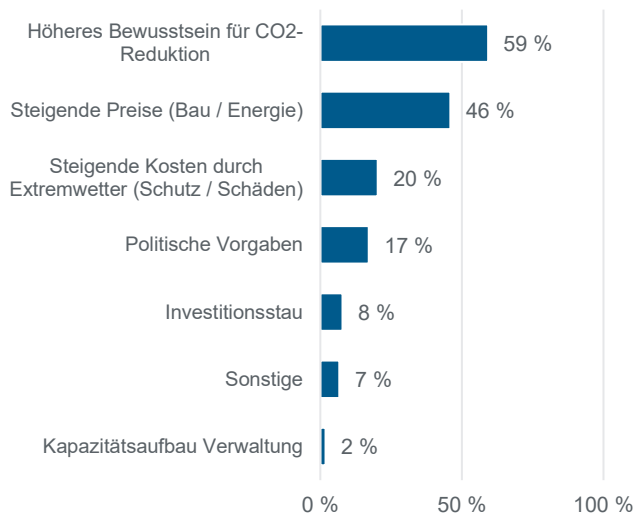
Die Ergebnisse verdeutlichen auch die Ambivalenz steigender Investitionsvolumina. Einerseits zeigen die Antworten ein höheres Ambitionsniveau mit Blick auf den Klimaschutz auf. Andererseits führen steigende Preise dazu, dass mehr Mittel investiert werden müssen, ohne dass dadurch real mehr für den Klimaschutz oder die Anpassung an den Klimawandel passiert. Allein aus höheren Investitionsausgaben lässt sich nicht unbedingt darauf schließen, dass die kommunale Ebene auf dem Weg zur Klimaneutralität substanziell vorankommt.

Mit Blick auf einen effizienten Klimaschutz und die Erhöhung der Klimaresilienz der kommunalen Infrastrukturen bedarf es deshalb neben kontinuierlich steigenden realen Investitionen auch eines effizienten Wirkungsmonitorings, um nachvollziehen zu können, ob die nötigen Transformationen umgesetzt und dabei auch die geplanten Wirkungen für den Klimaschutz und die Klimaanpassung erzielt wurden.³⁰

Grafik 6: Höheres Ambitionsniveau und steigende Preise führen zu höheren Investitionen

Frage: Falls Sie von steigenden Investitionsvolumina ausgegangen sind, was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Ursachen für diesen Anstieg (Freitextfrage)?

Anteil der Antworten in Prozent, Mehrfachnennungen möglich



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

Für über 60 % der Kommunen ist die Finanzierung der Investitionsbedarfe eine große Herausforderung

Da – gemessen an den Werten des Jahres 2021 – die Investitionen in Klimaschutz und die Klimaanpassungen bereits gegenwärtig ca. 15 % der verausgabten Investitionen ausmachen und von der Mehrheit der Kommunen von weiter steigenden Investitionen ausgegangen wird, stellen sich auch Fragen hinsichtlich der Finanzierung dieser zusätzlichen Investitionen. Kommunen finanzierten im Jahr 2021 fast die Hälfte der gesamten Investitionen aus Eigenmitteln (36 %; vor allem eigene Steuereinnahmen sowie Schlüsselzuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen) und zweckgebundenen Investitionszuweisungen. Fördermittel machten ebenso wie Kommunkredite jeweils 25 % des Finanzierungsvolumens aus.³¹

Zumal die Eigenmittel der Kommunen nicht beliebig erhöht werden können, müssen für höhere Investitionen entweder Investitionszuschüsse und Fördermittel steigen oder eine verstärkte Finanzierung über Kredite vorgenommen werden. Zwar wäre in den meisten Kommunen selbst in dem gegenwärtigen Umfeld steigender Zinsen eine Ausweitung der Kreditfinanzierung möglich.³² Aber einer höheren Verschuldung sind dennoch recht enge wirtschaftliche und auch haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt.³³

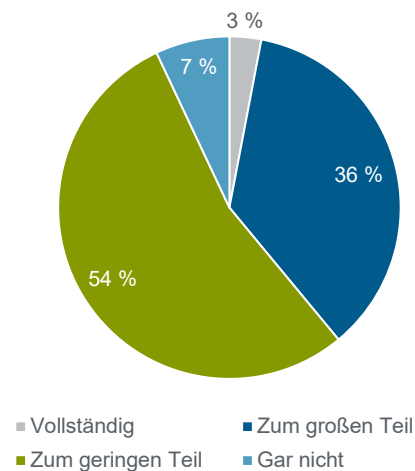
Diese Restriktionen spiegeln sich in den Einschätzungen der Kämmergeien. So gehen nur 3 % der Befragten davon aus,

dass sie die steigenden Investitionsvolumina vollständig in zukünftigen Haushalten abbilden können, immerhin weitere 36 % erwarten dies für einen großen Teil der Bedarfe (Grafik 7). Über 60 % der Kommunen gehen aber vom Gegenteil aus: 54 % erwarten, dass nur ein geringer Teil der benötigten Investitionen auch tatsächlich realisiert werden kann, 7 % der Kommunen erwarten, dass die Bedarfe gar nicht gedeckt werden können.

Grafik 7: Über 60 % der Kommunen erwarten, die Investitionsbedarfe nur teilweise oder gar nicht decken zu können

Frage: Sofern Sie von steigenden Investitionsvolumina ausgehen: Werden sich die notwendigen finanziellen Ressourcen für die Bereiche Klimaschutz und Klimaanpassung im haushaltspolitischen Verteilungswettbewerb mit anderen Haushaltsposten auch tatsächlich mobilisieren lassen?

Anteil der Antworten in Prozent



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Einschätzung zum Finanzierungsmix. Rund die Hälfte der Kommunen (49 %) ist der Ansicht, dass das gegenwärtige Verhältnis von Eigenmitteln, Zuschüssen, Fördermitteln und Kreditfinanzierung geeignet ist, die künftigen Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassungen sicherzustellen; 51 % der Kommunen halten den gegenwärtigen Finanzierungsmix hingegen für nicht geeignet.

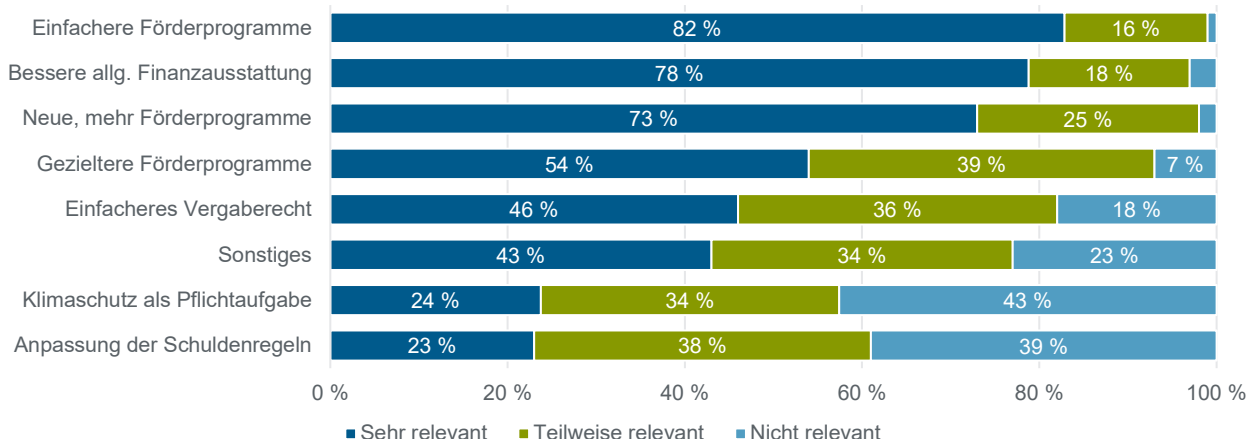
Eine bessere allgemeine Finanzausstattung und effektivere Förderlandschaft können den Klimaschutz stärken

Befragt nach den Instrumenten, die höhere Klimaschutzinvestitionen der Kommunen vereinfachen würden, werden vor allem eine verbesserte Förderlandschaft genannt, die sich durch einfachere, zusätzliche und gezieltere Förderprogramme auszeichnet. Auch eine verbesserte allgemeine Finanzausstattung wird häufig genannt. Dies gilt sowohl für die generelle Einschätzung aller befragten Kommunen (Grafik 8) als auch für die Freitextantworten auf die Nachfrage bei den Kommunen, die den gegenwärtigen Finanzierungsmix als ungeeignet empfinden.³⁴ Ein einfacheres Vergaberecht bewertet fast die Hälfte der Kommunen (46 %) als sehr relevant, um Klimaschutzbemühungen zu intensivieren. Eine Klassifikation des Klimaschutzes als Pflichtaufgabe oder eine Anpassung der Schuldenregeln halten hingegen weniger als ein Viertel der Kommunen für sehr relevant, rund 40 % dem gegenüber als nicht relevant.

Grafik 8: Eine verbesserte Finanzausstattung und Förderlandschaft können helfen, den Klimaschutz zu intensivieren

Frage: Wie relevant sind aus Ihrer Sicht die folgenden übergeordneten politischen Maßnahmen, um die Bemühungen Ihrer Kommune zu Klimaschutz bzw. -anpassung künftig zu intensivieren?

Anteil der Antworten in Prozent



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023.

In diesen Ergebnissen spiegeln sich die momentanen Rahmenbedingungen der Kommunen wider. Gegenwärtig sind Klimaschutz und Klimaanpassung freiwillige Querschnittsaufgaben.³⁵ Die verschiedentlich diskutierte Frage, ob diese Aufgabenfelder künftig zu kommunalen Pflichtaufgaben werden sollten, tritt mithin hinter die viel grundsätzlichere Frage zurück, ob und wie die Finanzierung der Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann.³⁶ So werden zwar vereinzelt durch Landesgesetze bereits konkrete Aufgaben wie z. B. die Wärmeplanung auf die kommunale Ebene übertragen und damit die Pflichtigkeit begründet; der Konnexitätsgrundsatz und damit die Sicherstellung einer angemessenen Finanzierung der Aufgabe wird dabei aber meist nur teilweise gewährleistet.³⁷ Ähnliches gilt für die Schuldenregeln: Selbst wenn Kommunen aufgrund einer Anpassung der haushaltsrechtlichen Schuldenregeln prinzipiell mehr Kredite aufnehmen dürften, ergäbe sich daraus nicht automatisch eine höhere Fremdfinanzierungsfähigkeit, wenn nicht gleichzeitig die Einnahmehbasis der Kommunen verbessert wird.³⁸

Fazit: Das Erreichen der Klimaziele erfordert ein Umsteuern in mehrerlei Hinsicht auch auf kommunaler Ebene

Selbst wenn sich die bis zur Mitte des Jahrhunderts notwendigen Investitionen in den Klimaschutz nicht eindeutig beziffern lassen, so wird doch deutlich, dass das bisherige Investitionsniveau der Kommunen nicht ausreichen dürfte und deutlich gesteigert werden muss, um die Klimaziele zu erreichen. Auch die Anpassung an den Klimawandel wird weiter substantielle Investitionen durch die kommunale Ebene erfordern.

Dies alles lässt sich weder finanziell noch personell im bestehenden System bewerkstelligen. Daher sind vielfältige Reformen nötig, die auf der einen Seite Klarheit hinsichtlich der konkreten Maßnahmen schaffen müssen, welche durch die Kommunen als Beitrag zu den gesamtstaatlichen Klimazielen beizusteuern sind. Neben der Frage der Zuständigkeiten im föderalen Staat sind auf der anderen Seite auch die personel-

len und finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zur Bewerkstellung der anstehenden Aufgaben zu klären. Vor allem der Personal- und Fachkräftemangel stellt sich neben der unklaren Finanzierung zunehmend als zentraler Flaschenhalseffekt für die Umsetzung der transformativen Aufgaben dar. Investitionen und Personal bzw. Expertise – die nicht zwingend in jeder Kommunen vorgehalten, jedoch für jede Kommune verfügbar sein muss – sind komplementär zu verstehen. Beides ist davon abhängig, mit welchen Finanzmitteln die Kommunen mit hinreichender Planungssicherheit für die Zukunft rechnen können.

Hierbei gilt genauso wie im Hinblick auf die vielen anderen kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge und anderer Investitionsbedarfe, dass eine verlässliche und auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen die beste Gewähr dafür bietet, dass die Kommunen aus eigener Kraft heraus auch die Herausforderungen des Klimawandels vor Ort werden meistern können.³⁹

Zum KfW-Kommunalpanel 2023

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer bundesweit repräsentativen Befragung der Kammereien von Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen, die durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) jährlich durchgeführt wird. Das KfW-Kommunalpanel 2023 wird voraussichtlich Mitte Mai 2023 veröffentlicht: [kfw.de/kommunalpanel](https://www.kfw.de/kommunalpanel)

Folgen Sie KfW Research auf Twitter:

https://twitter.com/KfW_Research

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation:

[https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research-\(D\)/index.jsp](https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research-(D)/index.jsp)

- ¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2022): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2021.
- ² Vgl. Paar, A. et al. (2022): Teilbericht Klimaschutzpotenziale in Kommunen - Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasreduzierungsmaßnahmen in Kommunen, Umweltbundesamt.
- ³ BMWi (2018): Energieeffizienz in Kommunen, Energetisch modernisieren und Kosten sparen: Wir fördern das.
- ⁴ Vgl. Umweltbundesamt (2022): Klimaschutzpotenziale in Kommunen, Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasreduzierungsmaßnahmen in Kommunen.
- ⁵ Vgl. Hagemann, J., Rösel, C. und K. Runge (2021): Klimaschutz, erneuerbare Energien und Klimaanpassung in Kommunen. Maßnahmen, Erfolge, Hemmnisse und Entwicklungen – Ergebnisse der Umfrage 2020, Difu-Papers.
- ⁶ Vgl. Arbeitskreis Kommunaler Klimaschutz (2023): Wege zur treibhausgasneutralen Kommunalverwaltung, Difu-Impulspapier März 2023 oder Evans, B., et al. (2006): Governing local sustainability. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), 849–867.
- ⁷ Der Investitionsbegriff ist in diesem Zusammenhang nicht trennscharf zu definieren. In der einschlägigen Literatur gibt es daher unterschiedliche Abgrenzungen, die zu verschiedenen Handlungs- und Finanzierungsbedarfen führen. Für eine Übersicht, vgl. Fluchs, S., Neligan, A. und F. Wendland (2022): Klimaschutzinvestitionen. Begriffsbestimmung und Datengrundlage. Gutachten im Auftrag der KfW, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
- ⁸ Vgl. Brand, S., Römer, D. und M. Schwarz (2021): 5 Bio. EUR klimafreundlich investieren – eine leistbare Herausforderung, Fokus Volkswirtschaft Nr. 350, KfW Research. Hiervon sind rund 1,9 Bio. EUR sogenannte Mehrinvestitionen, die über die Investitionsbedarfe im Referenzfall hinausgehen.⁸ Bei den restlichen Beträgen handelt es sich um Investitionen, die ohnehin anfallen würden und nun in eine klimaneutrale Richtung gelenkt werden müssen. Vgl. Prognos et al. (2021): Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland, Studie im Auftrag der KfW
- ⁹ Vgl. Brand, S. und D. Römer (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland, Fokus Volkswirtschaft Nr. 395, KfW Research.
- ¹⁰ Zurzeit sieht der Entwurf des Klimaanpassungsgesetzes die Pflicht für eine Risikoanalyse auf lokaler Ebene vor, vgl. N.N. (2023): Gesetzentwurf zur Anpassung an Extremwetter: Umweltministerium plant Klimarisiko-Check für ganz Deutschland, *Der Spiegel* vom 24.03.2023.
- ¹¹ Die zu erwartenden jährlichen Folgekosten des Klimawandels in Deutschland für den Zeitraum von 2022 bis 2050 steigen im Zeitverlauf immer stärker an und summieren sich am Ende auf 280 bis 900 Mrd. EUR, vgl. BMWK (2023): Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland. Ausgaben für den Klimaschutz sind daher keine versunkenen Kosten, sondern können sich in Form verminderter Klimaschäden oder durch „grünes Wachstum“ rentieren, vgl. Bär, H. et al. (2023): Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte. *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #7*, Bertelsmann Stiftung.
- ¹² Der Zusammenhang wird auch in der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) zugrunde gelegt, wobei ausgehend vom Bund versucht wird, die Aktivitäten des Staates bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu strukturieren und zu fördern, siehe dazu ursprünglich: Die Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Mittlerweile finden sich vergleichbare Strategieansätze auch in den Bundesländern und vielen Kommunen.
- ¹³ Vgl. Raffer, C. (2023): Kommunale Investitionen für Klimaschutz und -anpassung: Finanzielle Dimensionen und Rolle der Kammereien. Gutachten im Auftrag der KfW Bankengruppe, Difu-Impulse 3/2023, im Erscheinen.
- ¹⁴ Da es sich bei den Kammereien nicht um die für Klimaschutz zuständige Fachressorts handelt und zudem unklar ist, ob die kommunale Haushaltsführung schnelle Rückschlüsse über Investitionen in die Querschnittsbereiche Klimaschutz und -anpassung zulässt, wurde der Befragung im KfW-Kommunalpanel ein Kurzgutachten vorangestellt, das Aufschluss darüber gibt, inwieweit bzw. ob überhaupt künftige kommunale Investitionsbedarfe zu Klimaschutz/-anpassung auf einzelgemeindlicher Ebene abgefragt werden können. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass ein Großteil der Kommunen durchaus einen detaillierten Überblick über die Investitionstätigkeit der Kommunen für Klimaschutzaktivitäten hat. Für das Gutachten siehe: Raffer, C. (2023): a. a. O.
- ¹⁵ Dass die fiskalischen Haushaltsrisiken bei fast der Hälfte der Kommunen noch nicht explizit adressiert werden, könnte auch daran liegen, dass nur rund ein Drittel der befragten Kammereien in die Erstellung von strategischen Konzepten zur Umsetzung von Nachhaltigkeits- bzw. Klimaanpassungsstrategien der Kommune einbezogen wurden. Dadurch ist in zwei Dritteln der Kommunen der Informationsaustausch zwischen Fachressort und der Finanzverwaltung bei der Erstellung der Strategien vermutlich deutlich eingeschränkt.
- ¹⁶ Dazu gehören Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs, z. B. durch Gebäudedämmung, Umbau des Fuhrparks, Ausbau von Radwegen sowie eine (verstärkte) Nutzung von regenerativen Energiequellen, z. B. Photovoltaik, Windenergie, Biogas oder Geothermie. Maßnahmen zur Bindung von Treibhausgasen können beispielsweise die Aufforstung von Gemeindewäldern, die Schaffung neuer Grünanlagen, die Renaturierung von Mooren, etc. sein. Sofern zusätzlich die Investitionen ausgelagerter Einheiten von Interesse sind, wird dies explizit erfragt.
- ¹⁷ Zu diesen Maßnahmen gehören beispielsweise der Bau oder die Verstärkung von Rückstaubecken oder Dämmen, Entwässerungsanlagen, Verschattung, Begrünung und Anlagen zur Kühlung bei Hitze. Sofern zusätzlich die Investitionen ausgelagerter Einheiten von Interesse sind, wird dies explizit erfragt.
- ¹⁸ Bei diesen Beträgen dürfte es sich um eher konservativ bemessene Größenordnungen handeln, da sich nicht alle klimarelevanten Investitionen, die Bestandteil eines umfassenderen Investitionsprojekts sind, heraus rechnen lassen und darum in den Angaben der Kommunen nicht umfassend berücksichtigt wurden.
- ¹⁹ Im Jahr 2021 verausgabten die Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern ca. 26,4 Mrd. EUR für Investitionen. Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2022): KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Research.
- ²⁰ Zur Höhe der anfallenden Finanzbedarfe für die öffentlichen Haushalte liegen wenige und teilweise stark differierende Angaben vor, siehe z. B. SVR (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit – Jahresgutachten 21, Tabelle 15, Seite 166. Eine erste Schätzung beziffert die öffentlichen Investitionsbedarfe für den Klimaschutz von Bund, Ländern und Kommunen mit 460 Mrd. EUR bis 2030, wobei eine Senkung der Treibhaus-Emissionen von 65 % gegenüber 1990 erzielt werden soll. Dabei entfallen 90 Mrd. EUR auf Bundesinvestitionen, 170 Mrd. EUR auf kommunale Investitionen und 200 Mrd. EUR auf die Förderung privater Investitionen, vgl. Krebs, T. und J. Steitz (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030, *Forum New Economy Working Paper No. 03/2021*. Die Vergleichbarkeit der verschiedenen Studien ist stark eingeschränkt, da jede Analyse eine abweichende Methodik wählt. Unterschiede liegen demnach in der Berücksichtigung konkreter Maßnahmen, der Finanzierungs- und Ausführungszuständigkeiten sowie definitorischen Abgrenzungen zentraler Begriffe und Zeiträume, sodass die geschätzten Beträge allenfalls in ihrer groben Größenordnung und Wirkungsrichtung nebeneinander betrachtet werden sollten.
- ²¹ So lassen sich weder alle absehbaren Einzelmaßnahmen auf kommunaler Ebene identifizieren und damit Bottom-up beziffern, noch sind die gesamtstaatlichen Klimaziele hinreichend auf die Staats- und Verwaltungsebenen heruntergebrochen, sodass sich die bundesweit ermittelten Beträge Top-down auf die Kommunen übertragen ließen. Vgl. KPMG (2023): Klimaschutz im öffentlichen Sektor – Warum Handlungsbedarf besteht, Whitepaper.
- ²² Als Orientierungswert wird der kommunale Anteil von ca. 30 % der gesamtstaatlichen Investitionsausgaben herangezogen, wobei dies bezogen auf die 500 Mrd. EUR öffentlichen Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 etwa 150 Mrd. EUR entspräche, vgl. Brand, S. und D. Römer (2022): a. a. O. Zu vergleichbaren, wenn auch höheren Größenordnungen kommen andere Studien, siehe z. B.: Krebs, T. und J. Steitz (2021): a. a. O., die 170 Mrd. EUR bis 2030 für das 65 %-Ziel ansetzen.
- ²³ Unterstellt wird ein kommunaler Investitionsbedarf von 150 Mrd. EUR im Zeitraum von 2019 bis 2045, das heißt ein durchschnittlicher jährlicher Bedarf von nominal 5,8 Mrd. EUR. Nicht berücksichtigt werden ggf. steigende Investitionsbedarfe im Zeitverlauf oder Preiseffekte.
- ²⁴ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019): Kommunale Auslagerungen: ein Spiegelbild regionaler Vielfalt in Deutschland, Fokus Volkswirtschaft Nr. 268, KfW Research.
- ²⁵ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019): a. a. O.
- ²⁶ Vgl. Brand, S. et al. (2022c): Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 381, KfW Research.
- ²⁷ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022a): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 373, KfW Research.
- ²⁸ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022b): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 375, KfW Research oder Scheller, H., Ritzler, K., Raffer, C. und C. Kühl (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur – Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, *Wiso Diskurs* 12/2021.
- ²⁹ Ein ähnliches Bild zeigte sich in früheren Befragungen beispielsweise bei ausgewählten Investitionsbereichen wie Schulgebäuden, wo finanzstarke Kommunen deutlich häufiger Personalknappheiten als Treiber des Investitionsrückstandes benannten als finanzschwache, die finanzielle Engpässe häufiger thematisierten. Vgl. Brand, S., Krone, E. und J. Steinbrecher (2019): Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulen: Was steckt genau dahinter? Fokus Volkswirtschaft Nr. 266, KfW Research.
- ³⁰ Ein Wirkungsmonitoring würde darüber hinaus den Einsatz spezieller Finanzierungsinstrumente (Green Finance) für den kommunalen Klimaschutz deutlich erleichtern, vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021a): Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen? Fokus Volkswirtschaft Nr. 339, KfW Research.
- ³¹ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2022): KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Research.
- ³² Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2023a): Kommunalfinanzen in Zeiten steigender Zinsen, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 103, H. 1, S. 55–61 oder Brand, S. und J. Salzgeber (2023b): Strukturelle Hemmnisse behindern Kommunalinvestitionen mehr als die Zinswende, Fokus Volkswirtschaft Nr. 415, KfW Research.
- ³³ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2021b): Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht, Fokus Volkswirtschaft Nr. 360, KfW Research.

³⁴ Hier antworteten 69 %, dass sie sich einfachere Förderprogramme wünschen, 28 % wünschen sich eine bessere allgemeine Finanzausstattung und 10 % günstigere (Förder)Kredite. Andere Maßnahmen wurden seltener genannt, Mehrfachnennungen waren möglich.

³⁵ Vgl. KGSt (2022): Position der KGSt zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in Kommunen. Was Verwaltungsführung und Politik wissen müssen, Bericht Nr. 14/2022.

³⁶ Wiederholt wird die Verankerung als kommunale Pflichtaufgabe gefordert, beispielsweise Klima-Bündnis (2023): Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern – Positionspapier des Klima-Bündnis für die deutsche Bundes- und Landespolitik. Siehe dazu auch: Scheller, H. und C. Raffer (2022): Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe! In: Junkerheinrich, H. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022, S. 352ff, eher ablehnend; Diemert, D. (2022): Kommunaler Klimaschutz als Pflichtaufgabe? – eine Erwiderung, in: a. a. O., S. 378ff.

³⁷ Vgl. Verheyen, R und K. Hölzen (2022): Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements, Rechtsgutachten.

³⁸ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2021b): a. a. O.

³⁹ Vgl. Rietzler, K. (2022): Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen, Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 1, S. 27–30.