

Diskussionspapier

Herausforderungen und Ansätze der Finanzierung für die Transformation öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen in Städten auf dem Weg zur Klimaneutralität und Nachhaltigkeit

Januar 2024

Zielstellung: Eine verbesserte Mobilisierung privaten Kapitals Investitionen in die notwendige Transformation der Städte auf dem Weg zu Klimaneutralität, Resilienz, und intakten Ökosystemen ohne die demokratische Kontrolle einzuschränken.

Ausgangsthese: Dieses Ziel setzt strukturelle Veränderungen im Bereich der Finanzierung kommunaler Investitionen im politischen Mehrebenensystem voraus.

1. Die Bedeutung der Städte für die notwendige Transformation

1.1. Die Notwendigkeit einer beschleunigten Transformation

Ausweislich der wissenschaftlichen Statusberichte und der tatsächlichen Entwicklung ist die politische und praktische Umsetzung der Beschlüsse und Folgedokumente der Konferenz für Umwelt- und Entwicklung 1992 in Rio und dem Abschluss der Rahmenkonventionen zum Klimaschutz, zur Biodiversität und zum Katastrophenmanagement in den vergangenen 30 Jahren ungenügend. Die negativen Folgen des Klimawandels und das Artensterben haben sich weiter verschärft, das Zeitfenster zum Handeln weiter verkleinert und die negativem Feedbackschleifen zwischen diesen Problembereichen verstärken die Folgen weiter.

Daher müssen Lösungsansätze immer mehrere Herausforderungen gleichzeitig in den Blick nehmen, d.h. effiziente und integrierte Lösungen sind gefordert. Es stellt sich also die Frage:

Wie können wir den investiven Herausforderungen einer beschleunigten Transformation öffentlicher und privater Infrastruktur und Dienstleistungen in Städten auf dem Weg zur Klimaneutralität und Nachhaltigkeit begegnen?

1.2. Die Rolle der Städte und Kommunen

Wir leben weltweit in hochgradig urbanisierten Gesellschaften (in Deutschland: 77,6 %, EU über 80%), wobei sich der Trend zur weiteren Urbanisierung auch in Europa in verlangsamter Geschwindigkeit weiter fortsetzt. Städte und urbane Räume (wie Metropolregionen) sind verdichtete Zentren von ökonomischer und kultureller Aktivität und einer hohen Konzentration von relevanten Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Verkehr, Kultur etc.). Nicht überraschend sind Städte somit auch die Quelle vieler umwelt- oder ökosystembezogener Herausforderungen (Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung, Lärm, Wasserkreislauf, Flächenverbrauch etc.) und gleichzeitig Orte, an denen Mensch und Natur unter den mittelbaren Folgen der Urbanisierung zu leiden haben (Hitzewellen,

Überflutungen, Lärm, Luftqualität etc.). Daher setzen Lösungen in hohem Maße in den Städten und urbanen Regionen an.

Städte und urbane Regionen sind sehr unterschiedlich aufgrund ihrer geografischen Lage, ihrer Größe, ihrer historischen Entwicklung, kulturellen Eigenheiten, der lokalen Wirtschaftsstruktur und ihrer organisatorischen Aufstellung in Bezug auf relevante Dienstleistungen (Strom-, Wärme-, Wasserversorgung, Müllentsorgung, öffentliche Wohnungen etc.). Folgerichtig müssen Lösungsansätze, langfristige Strategien, mittelfristige Handlungspläne und Projekte ortsbasiert entwickelt und umgesetzt werden. Dabei sollte aus Gründen der Dringlichkeit, der Effizienz und der systemischen Zusammenhänge immer ein integrierter Lösungsansatz im Vordergrund stehen.

Die Relevanz einer lokalen Umsetzung und die Notwendigkeit zur Entwicklung lokaler und integrierter Strategien und Handlungspläne wird zunehmend im politischen Mehrebenensystem erkannt, akzeptiert und auch gefördert. Dies gilt für die europäische Ebene (etwa mit dem Konvent der Bürgermeister und neuerdings den Missionen für ‚klimaneutrale Städte‘ oder ‚Anpassung an den Klimawandel‘), über die nationale Ebene (z.B. NKI, Klimaanpassung, Programm Natürlicher Klimaschutz, Biodiversitätspläne etc.) sowie auch die Ebene der Bundesländer.

Allerdings finden die geförderten mittel- und längerfristigen Strategien und Handlungspläne keine oder nur geringe Entsprechung in den gegenwärtigen Finanzierungsstrukturen zu ihrer Umsetzung durch öffentliche Investitionen im Mehrebenen Regierungssystem. Ein Mangel liegt oftmals in der fehlenden Umsetzung von Handlungsplänen in angemessene Investitionspläne, aus denen sich der mittelfristige Investitionsbedarf – zunächst malunabhängig von den verfügbaren kommunalen Haushaltsmitteln - ableitet.

1.3. Multiple Krisen als Bedrohung für die Demokratie

In den vergangenen Jahren wurden die langfristig schwelenden und sich verstärkenden Krisen des Klimawandels und der Zerstörung von Artenvielfalt und Ökosystemen in wachsendem Maße durch kurzfristigere, gleichwohl große Krisen überlagert. Sowohl die COVID-19 Pandemie als auch der russische Angriff auf die Ukraine und der daraus folgende Krieg hatten tiefgreifende wirtschaftliche Konsequenzen mit einer starken Betroffenheit der gesamten Bevölkerung. Diese Krisenüberlagerung führt zu einer hochgradig verunsicherten Gesellschaft, in der die Bereitschaft weitere Belastungen zu tragen (Energiekosten, Migration etc.) ebenso stark abnimmt wie die Bereitschaft zu massiven Veränderungen im Bereich des täglichen Lebens (einige Forschende sprechen von ‚Veränderungerschöpfung‘). Hinzu kommen strukturell erforderliche Veränderungen wie die Umstellung in der Automobilwirtschaft hin zur Elektromobilität oder alternativen Antrieben, Digitalisierung und künstliche Intelligenz, oder der Umbau der Heizungssysteme in Gebäuden. Das schürt Ängste und Unsicherheiten weiter, trotz staatlicher Unterstützung und sozialer Abfederung.

Während es gerade ‚krisenfeste‘ Institutionen braucht, geraten demokratische Systeme gleichzeitig durch den massiven Einsatz sozialer Medien und künstlicher Intelligenz immer wieder unter Druck. Populismus und populistische Tendenzen breiten sich weiter aus. Viele notwendige, inhaltliche Diskussionen werden durch Unwahrheiten, falsche Fakten und ideologische Meinungen und Positionen aufgeladen und fehlgeleitet. Immer häufiger werden Elemente der populistischen Debatte oftmals aus kurzfristigen politischen Motiven

(Demoskopie) im öffentlichen und medialen politischen Diskurs übernommen und eine an wissenschaftlichen Fakten orientierte Politik als „Bevormundung“ diskreditiert. Daher besteht zunehmend die Gefahr, dass die notwendige beschleunigte Transformation als Teil eines gesellschaftlichen Kulturkampfes „gebrandet“ wird, ohne dass eine ausreichende und wehrhafte Reaktion aus der demokratischen Mitte erfolgt, die die Veränderungsnotwendigkeit offensiv kommuniziert. In dieser Gemengelage lassen sich regulatorische und fiskalische Entscheidungen für die notwendige Transformation tendenziell und spürbar schwerer umsetzen.

Gleichzeitig sind Städte und lokale Gebietskörperschaften dadurch, dass sie im Wesentlichen durch Institutionen und über lange Planungszeiträume umfassende Infrastrukturen Politik gestalten, weniger durch kurzfristige (partei-) politische Debatten und Interessen geleitet und zwangsläufig in noch höherem Maße konsensual und pragmatisch orientiert. Auch zeigen sich die Konsequenzen und Auswirkungen von Entscheidungen unmittelbar im täglichen Leben der Bürger, die sich in verschiedenen Formen auch in direkter Form in Entscheidungen einbringen können. Dies stärkt die Demokratie und demokratische Entscheidungsprozesse von unten.

Um die Transformation dem populistischen Diskurs und dem o.g. Kulturkampf zu entziehen, ergibt sich daher die Notwendigkeit der Unterstützung zur Umsetzung lokaler Strategien auf der Basis internationaler und nationaler Ziele und damit einer Konkretisierung und Versachlichung der Diskussion. Diese Ziele können auf der lokalen Ebene leichter in pragmatische und konsens- oder zumindest anschlussfähige Ziele und Maßnahmen übersetzt werden („Schutz unserer Wasserversorgung, unserer Bienen, unserer Nahrung, unserer Gesundheit, unserer Luftqualität, etc.). Weiterhin bieten sich Möglichkeiten der wirtschaftlichen Beteiligung von Bürgern in der Umsetzung, wie zum Beispiel in Energiegenossenschaften.

Allerdings erfordert dies auch eine bessere Balance und stärkere Einbindung von Städten und lokalen Gebietskörperschaften in relevante regulatorische und fiskalische Entscheidungen, einschließlich der Revision bestehender Rahmenbedingungen. Allerdings soll das weitere Feld der Governance hier nur insofern beleuchtet werden, als es für die Finanzierungsfragen relevant erscheint.

2. Die Investitionslücke

Schon seit den 1990er Jahren mit dem Aufkommen der Lokalen Agenda 21, doch zunehmend in den letzten Jahren, nimmt die Förderung für integrierte Nachhaltigkeitsstrategien Fahrt auf - in der Regel mit Beteiligung von interessierten Parteien und der Bürgerschaft. Dies bildet sich in einer Vielzahl von Initiativen auf der europäischen, nationalen und sub-nationalen Ebene ab. Inzwischen scheint es so, dass möglicherweise sogar zu viele unkoordinierte, sich teilweise überlappende oder überschreibende Strategien bzw. Aktionspläne gefördert werden. Jedoch steht die öffentliche Förderung für die Erstellung von solchen integrierten Strategien und Handlungsplänen in einem sehr deutlichen Missverhältnis zu der Unterstützung von Investitionen zu deren Umsetzung – aus einfachem Grund: Obwohl Klimaschutz, Klimaanpassung, Schutz der Artenvielfalt sowie nachhaltige Entwicklung in breiterem Verständnis (UN Nachhaltigkeitsziele - SDGs) von Städten zwar als wichtige kommunale Handlungsfelder erkannt sind, sind sie nicht Teil der kommunalen Pflichtaufgaben und entsprechend bei der Verteilung von vornherein begrenzter Budgetmittel nicht erste Priorität.

Oftmals sind es aber gerade die möglichen Verbesserungen geplanter oder die Durchführung ergänzender Maßnahmen für anstehende Investitionen im Sinne von Klimaschutz, Artenvielfalt etc., die zusätzliche Kosten erzeugen. Solche Maßnahmen treten dann leicht in den Hintergrund anderer Prioritäten, wie etwa der notwendigen Erhaltung öffentlicher Infrastruktur, zum Beispiel im Verkehrsbereich.

Aufgrund der offensichtlichen Lücke zwischen dem durch an vorgegebenen Zielen orientierten Strategien und Aktionsplänen erzeugten Investitionsbedarf und den im öffentlichen System bereitstehenden Mitteln, kreist die Finanzierungsdiskussion im Kern um drei Punkte:

1. Mehr Finanzierung (Verfügbarkeit und Bereitstellung öffentlicher Mittel)
2. Bessere Finanzierung (strukturell)
3. Motivierung und Beteiligung privater Investoren

2.1 Mehr Finanzierung

Die EU Ebene

Die Europäische Kommission ist seit langer Zeit sehr engagiert und unterstützt die Entwicklung tausender Strategien und Handlungsplänen in den genannten, relevanten Themenbereichen in europäischen Städten und Gemeinden. Gleichzeitig stellt die europäische Kommission jedoch keine nennenswerten investiven Mittel bereit, die Städten und lokalen Gebietskörperschaften direkt zugänglich wären. Obwohl es neben den üblicherweise bereitgestellten ERDF Mitteln in den vergangenen Jahren eine Anzahl von speziellen Instrumenten gab, die zumindest in der Papierform anteilig oder insgesamt für Investitionen in die Transformation der Infrastruktur und Dienstleistungen verwendet werden sollen - z.B. EU Recovery and Resilience Facility, Re-Power EU, Social Climate Fund - ist deren Verwendung ausschließlich im nationalen Kontext entsprechend der Ziele und Prioritäten der jeweiligen Regierungen organisiert. Die Mitgliedsstaaten im europäischen Rat pochen ohne Ausnahme auf das Subsidiaritätsprinzip und sind nicht bereit, auch nur geringe Anteile dieser Instrumente für Städte direkt zugänglich zu machen. Aufgrund der politischen Gemengelage ist hier mittelfristig keine Änderung zu erwarten. Das heißt: der durch europäische Förderung der kommunalen Handlungsstrategien generierte

Investitionsbedarf findet kaum Anknüpfungspunkte auf der europäischen Ebene. Unterstützung gibt es in beschränktem Umfang für die Entwicklung bis zur Bank- bzw. Finanzierungsreife von Maßnahmen und Projekten, aber eben nicht für deren Umsetzung.

Die nationale Ebene

Grundsätzlich sind die Mittel der öffentlichen Haushalte begrenzt. Vor dem Hintergrund der beschriebenen allgemeinen politischen Debatte lassen sich die öffentlichen Einnahmen auf allen Ebenen auch nicht wesentlich erhöhen. Steuererhöhungen im größeren Stil sind genauso wenig politisch attraktiv, wie in der ökonomischen Leitdebatte (Staatsquote, Belastungen) oder im internationalen Steuerwettbewerb empfohlen. Ebenso verhält es sich mit anderweitigen Gebühren und Abgaben, allzumal diese in den letzten Jahren in vielen Kommunen in verschiedenen Bereichen erhöht werden mussten während die Energiekrise und Inflation die Bevölkerung bereits deutlich belasten. Daher bliebe nur der Weg über eine Erhöhung der öffentlichen Verschuldung¹, die jedoch aufgrund der bestehenden europäischen Verschuldungsregelungen und nationaler Grenzen (Schuldenbremse in Deutschland), eine wenn überhaupt nur sehr begrenzte Option darstellt.

Deshalb kann in der näheren Zukunft nicht von einer wesentlichen Erhöhung der insgesamt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel für kommunale Investitionen ausgegangen werden. Auch im nationalen und sub-nationalen Kontext wird mit Blick auf eine beschleunigte Transformation eine erhebliche Finanzierungslücke bestehen bleiben. Dennoch können sich in gewissem Umfang Potenziale durch die Verschiebung von Strategien zur Umsetzung oder durch Bündelung ergeben (s.u.)

2.2 Bessere Finanzierung

Zunächst ist ‚bessere Finanzierung‘ ein nicht näher definiertes Feld. Dennoch lassen sich aus den aktuellen Debatten ein paar Punkte ableiten, die struktureller Natur sind.

- Eine Vielzahl von Programmen fördert die Erstellung von Strategien und Aktionsplänen in relevanten Themenbereichen, bleiben jedoch unverbunden. Konzeptionell gibt es zum Teil Überlappungen und ähnliche Prozesse, Methoden und Verfahren. Jedoch bleibt das Potenzial unausgeschöpft, da keine Koordination oder Integration und auch keine investiven Mittel zur Umsetzung der Strategien vorhanden sind bzw. bereitgestellt werden. Auch fehlt in vielen Fällen die Unterstützung für die entsprechende Aufstellung von strategischen Investitionsplänen, die sich aus den Aktionsplänen herleiten.
- Eine Vielzahl von kleinteiligen, sektoral orientierten Unterstützungsprogrammen mit enger Zweckbindung verteilt sich über eine Vielzahl von Ministerien und Regierungsebenen. Diese sollen politische und strategische Ziele von oben nach unten unterstützen, stehen aber den beschriebenen integrierten Strategien mit ihren ortsbasierten Plänen und Zielen oft entgegen oder unterstützen sie zumindest nicht, da sie Einzelmaßnahmen und -projekte in sektoralen Handlungsfeldern entlang national festgelegter Prioritäten fördern. Viele Städte und Gemeinden nehmen solche

¹ Wenn man einmal von noch grundsätzlicheren Veränderungen des Geldsystems absieht (vgl. z.B. die Ansätze der Modern Money Theory)

Fördermöglichkeiten mangels Alternativen in Anspruch. Kommunales Handeln und Priorisieren richtet sich dann teilweise nicht an eigenen mittelfristigen Strategien aus, sondern an kurzfristigen, wirtschaftlichen Opportunitäten. Da viele dieser Programmtöpfe limitiert sind, ist die Verlässlichkeit insbesondere hinsichtlich der Zeiträume begrenzt, was oftmals die effiziente Synchronisierung von Maßnahmen und Mitteln erschwert oder verunmöglicht.

- Die starke Fragmentierung der Förderprogramme führt in der Regel zu erheblichen administrativen Aufwänden (und damit auch Kosten), sowohl beim Geber als auch beim Nehmer. Einerseits führt dies zu einer Einschränkung hinsichtlich der möglichen Nutzung vorhandener Mittel, obwohl dringender Bedarf besteht. Andererseits verhindert die Fragmentierung die effiziente Integration verschiedener Maßnahmen (z.B. Verlegung von Netzinfrastruktur, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur an der Oberfläche, Biodiversitätsverbesserung durch Begrünung, verbessertes Regenwassermanagement etc.), da nicht alle relevanten Förderprogramme parallel beantragt werden können oder gar gleichzeitig zur Verfügung stehen.

Strukturelle Veränderungen der Förderlandschaft könnten zu einer deutlich effizienteren Nutzung der begrenzten und offensichtlich nicht ausreichenden öffentlichen Mittel führen.

- Auch wenn sich internationale und nationale politische Ziele in den relevanten Bereichen wie Klima, Biodiversität und Nachhaltigkeit über die Zeit verändern, so sind nicht ständig neue Strategien und Handlungspläne auf lokaler Ebene erforderlich. Gegebenenfalls müssen Ziele oder Maßnahmen nachjustiert werden, obwohl kommunale Pläne schon häufig ambitionierter sind als entsprechende nationale Pläne. Daher sollte die Förderung investive Mittel für die Umsetzung der vorliegenden Handlungspläne bereitstellen.
- Die beschriebene Fragmentierung und enge Zweckbindung vieler auf Städte und Kommunen ausgerichteter Programme über Ministerien/Institutionen und Ebenen hinweg führt zu erheblichen Transaktionskosten, die die ohnehin knappen Mittel weiter reduzieren und gleichzeitig deren Nutzung erschweren. Eine strategische Bündelung von Programmen und Mitteln auf der jeweiligen Regierungsebene und eine Koordinierung über die Ebenen hinweg würde Zugang und Verfügbarkeit der Förderung verbessern – und Kosten einsparen. Integrierte Förderprogramme sollten sich also nicht an einzelnen Maßnahmen und Projekten, sondern an übergeordneten strategischen Zielen (Reduzierung der Treibhausgasemissionen, Steigerung der erneuerbaren Energien, Sicherung der Artenvielfalt etc.) und entsprechenden lokalen Maßnahmenpaketen (Handlungsplänen) orientieren.
- Auch sollte anstelle einer bloßen Output-Steuerung in Form realisierter Projekte, eine Zielsteuerung im Sinne von Wirkungen im Zentrum stehen. Zum Beispiel eine messbare Reduktion CO₂ und Stärkung der Artenvielfalt sollte Gegenstand der Förderung sein und die wirksamsten Maßnahmen lokal identifiziert werden können.
- Schließlich sollten sich Förderungen stärker an bereits geförderte und existierende Strategien und Maßnahmen- und Projektkataloge auf der kommunalen Ebene anschließen und auf die dort formulierten Prioritäten ausrichten, anstatt an kleinteiligen Zielen und Vorgaben von oben nach unten. Sicherlich führt dies zu einer Verlagerung von detaillierter Steuerungs- und Entscheidungskompetenz auf die Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften, was in Anbetracht der notwendigen Stärkung eines demokratischen Transformationsansatzes (s.o.) sinnvoll erscheint.

- Mehr zeitliche Flexibilität und Langfristigkeit in Förderprogrammen. Zeitliche Restriktionen die sich aus der generellen „Jährlichkeit“ von Haushaltslogiken ergeben sollten möglichst überwunden werden, so dass eine längerfristige Verlässlichkeit und mehr Flexibilität entsteht.

2.3 Die Motivierung und Beteiligung privater Investoren für die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen

Aufgrund des enormen Investitionsbedarfs für die notwendige Transformation von städtischer Infrastruktur und Dienstleistungen in einem enger werdenden Zeitfenster ist es offensichtlich, dass die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel hierfür bei weitem nicht ausreichen werden. Gleichzeitig aber steigt in absoluten Zahlen das private Vermögen permanent an, auch wenn es aktuell sich überlagernde Krisen gibt und erhebliche Teile der Gesellschaft mit wirtschaftlichen Problemen konfrontiert sind. Daher ist die Motivation und Einbindung privater Investoren ein naheliegender Ansatz, um die bestehende Investitionslücke zu schließen. Dieser Ansatz ist nicht neu und wird seit vielen Jahren in einer Vielzahl an Foren und Konferenzen zu diesem Thema diskutiert. Allerdings sind die Ergebnisse im Verhältnis zu den benötigten Investitionsvolumina sehr bescheiden. Wenn wir jedoch davon ausgehen, dass Wille und Interesse sowohl auf der öffentlichen als auch der privaten Seite vorhanden sind, muss angenommen werden, dass es strukturelle und/oder kulturelle Hemmnisse für eine umfangreichere Einbindung privater Investoren gibt.

Die Einbindung privater Investoren erfolgt bislang - stark vereinfacht – auf zwei Arten, die in unterschiedlichen Varianten auftreten und genutzt werden können. Es handelt sich um

- Kapitalfinanzierung (Beteiligungen, Aktien, Einlagen etc.) oder
- Kredit-/Schuldenfinanzierung (Kredite, Anleihen, Leasingformen etc.)

Deren Anwendung ist von den jeweils gültigen Regelungen für öffentliche Haushalte ebenso abhängig wie von den Strukturen und der Organisation öffentlicher Dienstleistungen (Energie- und Wärmeversorgung, öffentlicher Nahverkehr, Wasser-/Abwasser, Abfallentsorgung, öffentlicher Wohnungsbau etc.). In Deutschland ist das Haushaltsrecht eher restriktiv ausgelegt und daher der Nutzungsumfang privater Investitionen begrenzt (Schuldenbremse). Gängige Modelle sind Contracting und Leasingmodelle, sowie Beteiligungen an öffentlichen Dienstleistungsunternehmen. Weiterhin werden immer wieder große Bau- und Entwicklungsvorhaben in sogenannte „Special Purpose Vehicles“ (SPVs, Zweckgesellschaften) ausgelagert, die außerhalb der kommunalen Haushalte stehen.

Jenseits des unmittelbar öffentlichen Bereichs gibt es zahlreiche Formen der Einbindung privater Investoren in relevanten Feldern. Dazu zählen die vielen Genossenschaften in den Bereichen erneuerbare Energien oder Wohnungsbau, regionale Nahrungsmittelproduktion und Verteilung. Es existieren aber noch vielfältige weitere Formen wie Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften, Darlehensformen (häufig Nachrangdarlehen), oftmals mit niedrigen Schwellenwerten und daher für eine breite Streubeteiligung von Bürgern geeignet. Inzwischen gibt es auch eine wachsende Zahl von Projekten, die zumindest anteilig mit Crowdfunding entwickelt werden.

Selbstverständlich passt nicht jede Form der Beteiligung privater Investoren zu jedem Projekt. Das bedeutet, es muss sehr genau überlegt werden, welche Form(en) zu welcher Art und Dimension von Projekt und Investition passt.

Hemmnisse für private Investitionen

Hemmnisse bestehen sowohl auf der öffentlichen als auch auf der privaten Seite. Auf einige strukturelle Herausforderungen auf der öffentlichen Seite wurde bereits oben hingewiesen. Organisationskulturelle Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Investoren sollen hier nur erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt werden. Auch wenn mit der Umstellung von der Kameralistik zur Doppik in der öffentlichen Haushaltsführung mehr betriebswirtschaftliches Denken verankert wurde, so bleiben doch zumindest aktuell noch erhebliche Unterschiede bestehen, die sich in Entscheidungskultur, Sprache und Kommunikation niederschlagen. Kapazitätsengpässe beim Fachpersonal für die Planung und finanzierungsreife Projektentwicklung müssen erwähnt werden, sind jedoch nicht dem engeren Bereich der Finanzierungsthematik zuzuordnen.

- Die größten Hemmnisse auf öffentlicher Seite sind und bleiben sicherlich das restriktive Haushaltsrecht und die Schuldenbremse, da viele private Finanzierungsformen als Schulden zu betrachten sind. Daher sind die Spielräume hier sehr eng gefasst.
- Bei institutionellen Investoren, d.h. Investoren, die ihnen anvertrautes Geld in großem Umfang investieren, stehen Sicherheit und Gewinnerwartung im Vordergrund. Daraus ergeben sich oftmals Hindernisse, da umfangreiche Garantien und Absicherungen bereitzustellen sind, die mit Aufwendungen verbunden sind. Zusammen mit den Verwaltungs- und Transaktionskosten führen die Gewinnerwartungen insgesamt zu erheblichen Aufschlägen, die eine Beteiligung von Privatinvestoren gegenüber einem kommunalen Bankkredit als unattraktiv erscheinen lassen.
- Investitionen in öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen sind meist mittel- bis langfristig konzipiert, während der Zeithorizont privater Investoren meist kurz- bis mittelfristig angelegt ist.
- Aufgrund der Transaktionskosten sind institutionelle Investoren überwiegend an Projekten mit hohen Investitionsvolumina interessiert, die auf der kommunalen Seite eher die Ausnahme als die Regel sind.
- Bei kleineren Projektvolumina und kleineren Investitionsformen, die möglicherweise geringere Gewinnerwartungen bzw. Verwaltungskosten haben, stehen proportional hohe Transaktionskosten einer häufigeren Anwendung im Weg.
- Bei der Fokussierung privater Investitionen auf einzelne Projekte besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich das Interesse auf Projekte mit wirtschaftlich sicheren und attraktiven Geschäftsmodellen konzentriert und die öffentlichen Haushalte die riskanten und wirtschaftlich wenig attraktiven Projekte abdecken müssen.
- Auch wenn Beteiligungen insbesondere an kommunalen Unternehmen eine durchaus verbreitete Form privater Investitionen sind, stellt sich hier immer wieder die Frage wie öffentliche Kontrolle und Einfluss auf Umfang und Qualität der Dienstleistungen abgesichert werden kann.

2.4 Fazit

Als Fazit der oben gemachten Ausführungen lässt sich festhalten, dass es aufgrund der Organisation und der Beschränkungen der öffentlichen Mittel für die Transformation der Infrastruktur und Dienstleistungen und der engen Grenzen des öffentlichen Haushaltsrechts kaum möglich sein wird, ohne strukturelle Veränderungen private Investitionen in größerem Umfang als gegenwärtig zu mobilisieren.

Dies wäre gerade vor dem Hintergrund der Impulse, die von den Regelungen zu Environment, Social and Governance (ESG) in Verbindung mit der EU-Taxonomie und weiteren Regulierungen bei Investoren ausgelöst werden, möglicherweise eine verpasste Chance. Es ist zu erwarten, dass die Notwendigkeit, Investitionsportfolios im Einklang mit der EU Taxonomie und ESG Anforderungen neu zu ordnen und deutlich an Umwelt und Klimaschutzziele zu orientieren, zumindest vorübergehend zu einer Verbesserung von Konditionen für Investitionen in öffentliche Infrastruktur führen wird. So ergeben sich neue Verhandlungsspielräume, die aber auch durch die Schaffung entsprechender Voraussetzungen genutzt werden müssen.

3. Investition in Klimaneutralität und Resilienz als Gesellschaftszweck einer öffentlich – privaten Zweckgesellschaft eine mögliche Lösung?

Auch wenn der öffentliche und private Sektor jeweils strukturelle Hemmnisse anerkennen und bearbeiten müssen, kann ein gemeinsamer organisatorischer und rechtlicher Rahmen dazu beitragen, die weiterhin bestehenden organisationskulturellen Differenzen und die notwendigen systemischen Unterschiede zu überbrücken. Eine öffentlich-private Zweckgesellschaft als projektübergeordnete Investitionsgesellschaft könnte als eine Möglichkeit dazu beitragen, einige der hier mehrfach ausgeführten Hindernisse zu überwinden.

3.1 Welche Hemmnisse müssen überwunden werden?

Auf Seiten der öffentlichen Finanzierung sind dies

- Die Fragmentierung der Investitionsprogramme über Themen, Ministerien/Institutionen und Ebenen
- Der administrative Aufwand und hohen Transaktionskosten
- Die thematische Detaillierung der Förderung von oben nach unten

Auf Seiten der privaten Investoren sind dies

- Die erwartete Dimension der Investition(en)
- Die Laufzeiten und Rückzahlung der Investitionen (Kredite)
- Das Risikomanagement für Investitionen
- Die erwarteten Gewinnmargen
- Transaktionskosten

3.2 Mögliche Voraussetzung einer öffentlich-privaten Zweckgesellschaft als Investitionsgesellschaft (Special Purpose Vehicle - SPV)

Die Voraussetzung zur Gründung einer Zweckgesellschaft mit dem Zweck der Investition ist das Vorliegen eines spezifischen und zeitlich begrenzten Zweckes, nach dessen Erfüllung die Gesellschaft in der Regel aufgelöst wird. Die Gründung setzt also eine relativ genaue Definition des Investitionszwecks voraus. Im Regelfall ist der Zweck eher eng gefasst und bezieht sich auf ein spezifisches Projekt (ein größeres Bauprojekt, die Entwicklung eines Bau- oder Gewerbegebietes etc.).

Diese Definition kann und sollte sich aus einer klaren Strategie und einem Maßnahmen- und Projektkatalog für eine Stadt oder urbanen Region herleiten, der möglichst durch einen relevanten Investitionsplan ergänzt ist, auf den sich der Zweck der Gesellschaft bezieht. Ob und wie detailliert ein Zeitplan für die einzelne Maßnahme/das Projekt vorhanden sein muss, ist Gegenstand weiterer Diskussionen. Die Herausforderung besteht darin, dass die Umsetzung des Maßnahmen- und Projektkatalogs, auf den sich die Gesellschaft bezieht, politisch abgesichert sein muss. Eine Absicherung besteht darin, dass die Entscheidung über eine Investition in eine Maßnahme bzw. ein Projekt im Benehmen der Investitionsgesellschaft verbleibt. Die Kriterien und Prozesse für Entscheidungen müssen entsprechend definiert werden.

3.3 Finanzierung einer öffentlich-privaten Zweckgesellschaft als Investitionsgesellschaft

Eine Grundvoraussetzung zur Ermöglichung einer solchen Zweckgesellschaft ist die Bereitschaft auf allen Ebenen des Mehrebenen-Regierungssystems von einer Förderung von einzelnen konkret definierten Projekten abzuweichen und stattdessen entsprechende Mittel als langfristigen Kapitalstock in eine Zweckgesellschaft einzubringen. Ein solcher Ansatz setzt strukturelle Veränderung im Bereich der öffentlichen Projektförderung (Bündelung etc., s.o.) voraus. Auf dieser Basis sollte es möglich sein, abhängig vom absehbaren mittelfristigen Investitionsvolumen verschiedene Formen für die Einbindung privater Investoren auf verschiedene Arten zu nutzen. Dies kann direkt z.B. über Anleihen (Green Bonds) oder für Kleininvestoren über Nachrangkredite erfolgen.

Dessen unbenommen können andere Formen der privaten Finanzierung bei kleineren Projekten (Genossenschaften, Crow-Funding) abgesichert und genutzt werden.

3.4 Re-Finanzierung oder revolvingende Mechanismen

Neben den öffentlichen Finanzierungsanteilen sind die entsprechenden Geschäftsmodelle bzw. die Re-Finanzierung der jeweils zu finanzierenden Projekte ein entscheidender Punkt für die langfristigen Möglichkeiten und den Erfolg einer Zweck-Investitionsgesellschaft. Daher sollte auch die Erweiterung von monetären Rückflüssen oder der Honorierung von Klima-, Umwelt- und Gemeinwohlwirkung Teil der Diskussion sein. Neben den bereits angesprochenen Verknüpfungen mit ESG und EU-Taxonomie Kriterien, sollte auch die Möglichkeit von handelbaren CER (Certified Emission Reduction) Zertifikaten und die Ausweitung solcher Zertifikate auf andere Bereiche wie Gesundheit oder Artenvielfalt in Betracht gezogen werden, damit Investitionen in die Sicherung der Lebensqualität und der planetaren Voraussetzungen menschlichen Lebens auch wirtschaftlich darstellbar werden.

Auch die Frage, inwieweit Rückflüsse aus Investitionen aus öffentlichen Mitteln oder längerfristigen Krediten für weitere Investitionen in der Zweckgesellschaft verbleiben und genutzt werden können muss genau diskutiert werden.

3.5 Mögliche Vorteile einer öffentlich-privaten Zweckgesellschaft als Investitionsgesellschaft

Auch wenn eine öffentlich-private Zweckgesellschaft selbst Transaktionskosten generiert, könnte sie die beschriebenen Hindernisse durch die Konzentration von Mitteln und Kompetenzen erheblich reduzieren, da wesentliche Entscheidungen auf einer Ebene getroffen werden und Planung und Finanzierung eng beisammen liegen. Wesentliche Vorteile einer langfristig angelegte und ausgestatteten Zweckgesellschaft sind

- die Aufhebung der themen- und sachspezifischen Fragmentierung der Investitionsfinanzierung über die verschiedenen Ebenen und Akteure hinweg, hin zu einer strategischen, an übergeordneten Zielen orientierten Finanzierung. Dadurch können Transaktionskosten reduziert, integrierte Projekte leichter finanziert und auch Effizienzgewinne realisierbar werden;
- die längerfristige und verlässliche Verfügbarkeit von Investitionsmitteln, um einerseits Projekte mit längerfristigen Rückzahlungsperioden anzugehen und andererseits bei kurzfristig rentablen Projekten mit Rückflüssen weitere Investitionen zu unterstützen;
- die Risiken einzelner Projekte durch die Funktion der Zweckgesellschaft als Investitionsgesellschaft für eine Vielzahl von Projekten besser zu streuen und damit für eher schwierige Projekte eine Finanzierung zu erleichtern. Auch können aufgrund der möglichen Ausstattung mit einer öffentlichen Kapitaleinlage oder den Einsatz öffentlicher Bürgschaften, private Investitionen leichter abgesichert werden;
- höhere Investitionsvolumina für institutionelle Investoren durch die Bündelung von Projekten und Investitionen anzubieten und damit für diese attraktiver zu werden, da Einzelprojekte nur selten entsprechende Volumen erreichen;
- die Problematik der häufig kurz- bis mittelfristig angelegten Rückzahlungserwartungen von privaten Investoren zu überwinden und damit ein häufiges Investitionshindernis insbesondere für Projekte mit langfristigen Rentabilitätsperspektiven aus dem Weg zu räumen.

4. Ausblick

Dieses Papier reflektiert den Stand verschiedener Diskussionen mit Akteuren im Kontext der „europäischen Mission für klimaneutrale und smarte Städte 2030“, sowie des „Turnaround Money“ Projekts, das vom Fair Finance Institute in Zusammenarbeit mit ICLEI-Local Governments for Sustainability und weiteren Partnern² mit Förderung des BMUV im Rahmen des Programms EURENI durchgeführt wird. In beiden Projekten werden weitere nationale Workshops in allen EU-Ländern zur Vertiefung der Diskussion über die angesprochenen Punkte stattfinden. Neue Ideen und erfolgreiche Lösungsansätze sollen auch länderübergreifend den jeweiligen Diskurs bereichern und inspirieren. Im Sinne des Klimaschutzes und einer nachhaltigen Zukunft erhoffen wir uns konstruktive Diskussionen und langfristig wirksame strukturelle Lösungen.

² [Starkmacher e.V. und International Sustainable Finance Centre \(ISFC\)](#)