

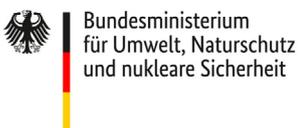


Henrik Scheller

# Spielräume für Investitionen finanzschwacher Kommunen in Klimaschutzmaßnahmen

Vergleichende Analyse der haushaltsrechtlichen  
Rahmenbedingungen in den Bundesländern

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit



NATIONALE  
**KLIMASCHUTZ**  
INITIATIVE

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

# Impressum

**Autoren:**

Dr. Henrik Scheller

**Redaktion:**

Dr. Sinje Hörlin

**Layout:**

Christina Bloedorn  
Britta Czerney

**Gestaltungskonzept Umschlag:**

3pc GmbH Neue Kommunikation

**Zitierweise:**

Henrik Scheller: Spielräume für Investitionen finanzschwacher Kommunen in Klimaschutzmaßnahmen. Vergleichende Analyse der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern, Berlin 2020 (Difu-Sonderveröffentlichung)

**Bildnachweise (Umschlag):**

1. v. oben: © Busso Grabow (Difu)
- 2., 3., 4. von oben: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

Das Arbeitspapier ist ein Ergebnis des NKI-Verbundvorhabens „Zwischen Wertschöpfungseffekten und haushaltsrechtlichen Restriktionen: Qualifizierung finanzschwacher Kommunen zur Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen (QualiFi-Ko)“. Das Projekt wurde durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) über den Projektträger Jülich (PtJ) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative gefördert (Förderkennzeichen 03KF0069A und 03KF0069B). Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Herausgeber.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
+49 30 39001-0 difu@difu.de www.difu.de

Berlin, September 2020



# Inhalt

1.	Einleitung	5
2.	Kreditaufnahme für rentierliche Klimaschutzinvestitionen	6
3.	Alternative Finanzierungsinstrumente: Anreiz zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen?	15

# 1. Einleitung

Kommunen mit einem hohen Schuldenstand können oft keinen Haushaltsausgleich aus Eigenmitteln erzielen. Unterliegen sie den Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzepts, greifen strikte haushalts- und aufsichtsrechtliche Restriktionen der Bundesländer. Die Investitionstätigkeit ist davon in besonderer Weise betroffen. Dies gilt vor allem für Investitionen in freiwilligen Aufgabenbereichen wie dem Klimaschutz. Für diese gelten besondere Ausweis- und Dokumentationspflichten in der jährlich zu verabschiedenden Haushaltssatzung und dem entsprechenden Haushaltsplan, die – unabhängig von einer möglichen Finanzschwäche – von den kommunalen Aufsichtsbehörden zu genehmigen sind. Geplante Investitionsmaßnahmen müssen – genauso wie Kredite oder kreditähnliche Zahlungsverpflichtungen – außerdem stets einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden. So muss beispielsweise laut § 6 Abs. 2 der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) des Landes Niedersachsen im Vorbericht eines jeden Haushaltsplans „die Finanzierung der im Haushaltsjahr geplanten Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen mit den vorgesehenen Kreditaufnahmen und den nach § 17 Abs. 3 zur Finanzierung von Investitionstätigkeit verwendbaren Zahlungsüberschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts sowie die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen auf die folgenden Jahre“ dargestellt werden.

Noch eindeutiger verfügt beispielsweise der Runderlass „Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände“ des Landes Brandenburg in Abschnitt 2.1: „Jede beabsichtigte Kreditaufnahme ist wegen der neuen Schuldendienstverpflichtung sorgfältig zu prüfen und muss mit den finanziellen Spielräumen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes im Einklang stehen. (...). Den Grundsätzen der Einnahmebesorgung (...) folgend dürfen Kredite nur dann aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Die Unzweckmäßigkeit kann nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen sowohl haushaltswirtschaftlich als auch gesamtwirtschaftlich begründet sein. Für die Beurteilung kommt es regelmäßig auf die finanzielle Lage der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes an. Hierbei sind auch alternative Finanzierungsformen zu berücksichtigen. Die Entscheidung und deren Gründe sind zu dokumentieren“.<sup>1</sup> Vergleichbare Maßgaben finden sich auch in entsprechenden Erlassen der anderen Bundesländer. Allerdings sehen verschiedene Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen der Länder auch gewisse haushalts- und aufsichtsrechtliche Spielräume für hochverschuldete bzw. finanzschwache Kommunen vor. Im vorliegenden Arbeitspapier werden diese verschiedenen Regelungen und Ansätze der Bundesländer mit Blick auf eine Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit im Klima- und Energiebereich dargestellt und verglichen.

---

<sup>1</sup> Runderlass Nr. 1/2015 des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg „Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 11. September 2015 (ABl./15, [Nr. 39], S.851).

## 2. Kreditaufnahme für rentierliche Klimaschutzinvestitionen

Zu den Ausnahmen, die auch verschuldeten Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen die Kreditaufnahme ermöglicht, zählt der in verschiedenen Kommunalverfassungen anzutreffende Ausnahmetatbestand der „rentierlichen Investitionen“. Dies sind – gemäß des Brandenburger Runderlasses „Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände“ – Investitionen, bei denen „nicht nur die laufenden Kreditkosten (Schuldendienst), sondern auch alle Folgelasten der Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahme aus der Betreuung und Bewirtschaftung (Personal- und Sachaufwand) abgedeckt werden können. Für den Nachweis der Rentierlichkeit ist auf die voraussichtliche Nutzungsdauer (Lebenszyklusmodell) der Investition oder Investitionsförderungsmaßnahme abzustellen. Diese ist gegebenenfalls durch eine fundierte und belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (...) nachzuweisen“.<sup>2</sup>

Mit Blick auf die Realisierung investiver Klimaschutzmaßnahmen ist das Land Brandenburg frühzeitig noch ein Stück weitergegangen, indem es einen „Gemeinsamen Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten und des Ministeriums des Innern zu Kommunalkrediten für rentierliche Maßnahmen in den Bereichen der Energieeinsparung/Energieeffizienz und Erneuerbare Energien“ am 17. April 2012 auf den Weg brachte. Darin heißt es, dass für Investitionen in Energiespar- und Energieeffizienzmaßnahmen sowie in den Einsatz von erneuerbaren Energien auch im Falle gar nicht oder nicht ausreichend vorhandener Eigenmittel von Kommunen „die Aufnahme von Investitionskrediten denkbar ist“. Dies gelte „... grundsätzlich auch für Kommunen mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept und Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung“. Dazu muss jedoch beachtet werden: „Da der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahme im Rahmen der Haushaltssatzung beziehungsweise die einzelne Kreditaufnahme während der vorläufigen Haushaltsführung der Genehmigung bedarf, sollte die Kommunalaufsichtsbehörde im Vorfeld einbezogen werden. Die Genehmigungsfähigkeit einer Kreditaufnahme setzt grundsätzlich eine geordnete Haushaltswirtschaft voraus. Konkret sieht der Runderlass des Ministeriums des Innern Nr. 7/2003 vom 1. August 2003 zum Kreditwesen der Kommunen unter Nummer 1.3.4 Ausnahmen vor, wonach auch bei einer dauernden Gefährdung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde unter besonderen Umständen eine Genehmigung der Kredite ermöglicht wird, und zwar bei einer uneingeschränkten Rentierlichkeit der Investitionsmaßnahme. Dies bedeutet, dass nicht nur der Schuldendienst, sondern auch alle Folgelasten aus der Betreuung und Bewirtschaftung abgedeckt werden“.

Als konkrete Beispiele benennt der Brandenburger Erlass explizit folgende Maßnahmen (vgl. Abb. 1):

- „Wärmedämmmaßnahmen und Einbau moderner Heizungstechnologien in öffentlichen Gebäuden,
- Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED-Technik,

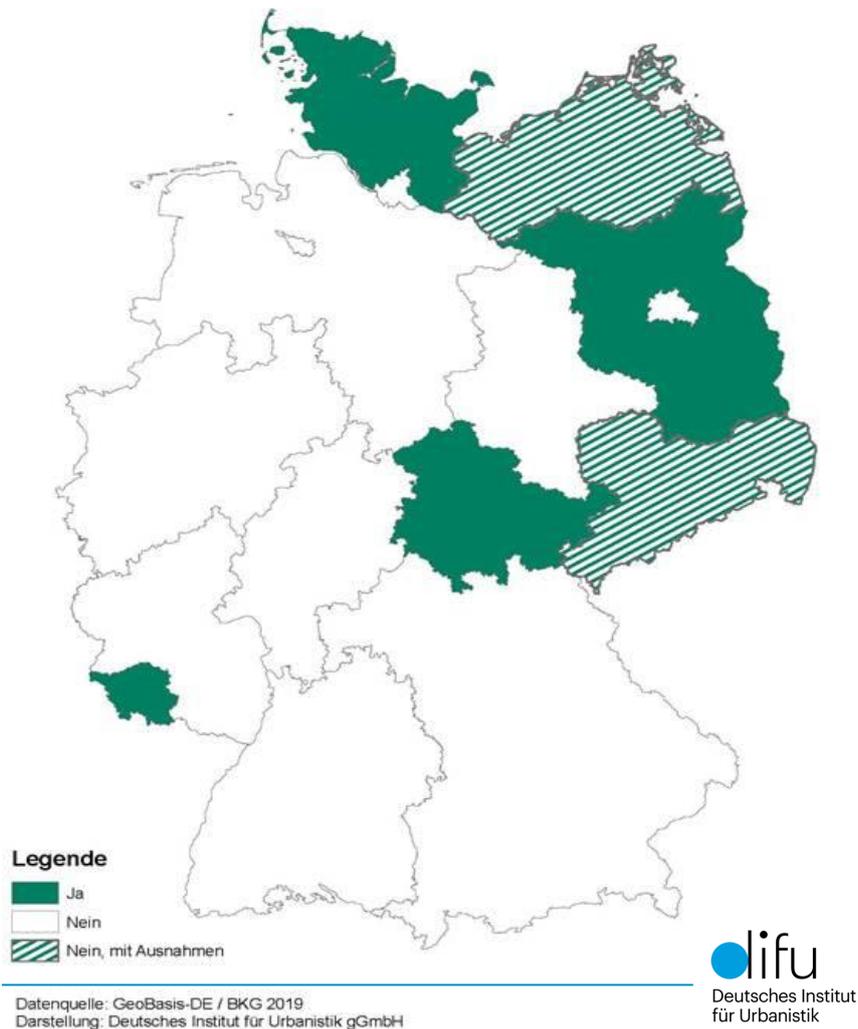
---

<sup>2</sup> Ebenda, Nr. 7.4.1.

- Errichtung von thermischen Solaranlagen und Photovoltaikanlagen auf kommunalen Gebäuden,
- Installation von BHKW in kommunalen Gebäuden zur Strom- und Wärmebereitstellung,
- gegebenenfalls die Errichtung von Windenergieanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen“.

Mit entsprechenden Maßnahmen könnten „durch Energieeinsparung und durch Nutzung der Erneuerbaren Energien Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden“. Zusätzlich werde „der Klima- und Umweltschutz unterstützt und bewirkt letztendlich auch eine Vorbildfunktion der Gemeinde“.

Abb. 1:  
Sonderregelung für  
Investitionen in Klima-  
schutz- und Energie-  
einsparmaßnahmen



Mit Blick auf diese vergleichsweise weitgehenden Ausnahmetatbestände für die Kreditaufnahme von finanzschwachen Kommunen zugunsten von Klimaschutzmaßnahmen im Land Brandenburg, stellt sich die Frage, ob es ähnliche Maßgaben auch in anderen Bundesländern gibt. Ein Vergleich der 13 Flächenländer in der Bundesrepublik zeigt dabei nebenstehende Grafik sowie die folgende Tabelle.

Tab. 1:  
Maßgaben zur Rentier-  
lichkeit kommunaler  
Investitionen

Bundesland	Sonderregelung für Investitionen in Klimaschutz- und Energieeinsparmaßnahmen	Maßgaben der allgemeinen Kreditaufnahme	Genehmigungspflicht durch Kommunalaufsicht
Baden-Württemberg	Nein	§ 87 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Abs. 3 GemO BW	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Bayern	Nein	Art. 71. Abs. 1 GO Bayern	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Brandenburg	<p>Runderlass Nr.1/2015 „Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände“ des Ministeriums des Innern und für Kommunales vom 11. September 2015, Nr. 1.3.4 „Ist die kommunalaufsichtliche Genehmigung wegen nicht gegebener dauernder Leistungsfähigkeit grundsätzlich zu versagen, sind Ausnahmen nur bei Vorliegen eines genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzeptes und ganz besonderer Umstände zulässig. Ausnahmen können vorliegen, wenn zum Beispiel der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen der Finanzierung unabweisbarer und unaufschiebbarer Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen oder uneingeschränkt rentierlicher Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen dient“.</p> <p>In Verbindung mit „Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten und des Ministeriums des Innern zu Kommunalkrediten für rentierliche Maßnahmen in den Bereichen der Energieeinsparung/ Energieeffizienz und Erneuerbare Energien“ vom 17. April 2012</p>	§ 74 Absatz 1 Satz 1 BbgKVerf	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Hessen	Nein	§103 HGO	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“ (§103 i. V. mit § 97a HGO)
Mecklenburg-Vorpommern	Nein Allerdings gewährt das Land Kofinanzierungshilfen u. a. zu Maßnahmen im Rahmen der „Klimaschutzförderrichtlinie Kommunen“ und der „Kommunalrichtlinie“ u. a.	§ 52 KV M-V in Verbindung mit Richtlinie für die Gewährung von Kofinanzierungshilfen (Kofinanzierungshilfenrichtlinie – KofiRL M-V)	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“

Bundesland	Sonderregelung für Investitionen in Klimaschutz- und Energieeinsparmaßnahmen	Maßgaben der allgemeinen Kreditaufnahme	Genehmigungspflicht durch Kommunalaufsicht
Niedersachsen	Nein	§ 120 Abs. 1 NKomVG	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Nordrhein-Westfalen	Nein	§ 86 Abs. 1 GO NRW	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Rheinland-Pfalz	Nein	§ 103 Abs. 5 GemO RP	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Saarland	<p>§ 54a KommHVO Rentierliche Maßnahmen an Gebäuden:</p> <p>„Eine Maßnahme zur Unterhaltung eines Gebäudes ist wie eine Investition zu behandeln, wenn die Maßnahme zu dauerhaften Einsparungen bei den Aufwendungen für die Unterhaltung oder Bewirtschaftung führt, die den Kapitaldienst infolge Finanzierung der Maßnahme mit einem Kredit für Investitionen übersteigen, und die Kommunalaufsichtsbehörde zur Finanzierung der Maßnahme eine gesonderte Kreditaufnahme genehmigt“.</p> <p>Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport zur Finanzierung von Fotovoltaikanlagen durch die saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände vom 4. April 2019</p>	in Verbindung mit § 92 Abs. 1 KSVG	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“ – mit Ausnahme der Maßgaben des Erlasses vom 4. April 2019
Sachsen	Nein Ausnahme bilden nur „Maßnahmen der Wiederherstellung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen, die für die infrastrukturelle Grundversorgung erforderlich sind“. Dazu zählen u. a. Maßnahmen für den Umweltschutz, soweit sie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach den einschlägigen Richtlinien förderfähig sind (...). (VwV KomHWI, Abschnitt VIII, Anlage 1)	in Verbindung mit § 82 SächsGemO	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“

Bundesland	Sonderregelung für Investitionen in Klimaschutz- und Energieeinsparmaßnahmen	Maßgaben der allgemeinen Kreditaufnahme	Genehmigungspflicht durch Kommunalaufsicht
Sachsen-Anhalt	Nein	§108 KVG LSA	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Schleswig-Holstein	Ziffer 2.3 des „Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite vom 23. Januar 2017“: „Bei mittelfristig negativem Finanzspielraum oder mittelfristig negativem Jahresergebnis hat die Kommunalaufsichtsbehörde die Gesamtgenehmigung auf einen Teil des Gesamtbetrages zu beschränken oder ganz zu versagen. In diesem Fall kann die Kreditaufnahme nur als genehmigungsfähig angesehen werden, soweit sie notwendig ist (...) 3. zur Finanzierung von Maßnahmen, die sich zu 100 % über künftige Einnahmen oder Einsparungen selbst finanzieren (rentierliche Maßnahmen) (...)“.	§ 95 g GO SH in Verbindung mit Runderlass zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite“ vom 23. Januar 2017	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“
Thüringen	§ 63 Abs. 1 ThürKO: „Kredite dürfen unter der Voraussetzung des § 54 Abs. 3 nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, für Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung oder bis zum Haushaltsjahr 2019 für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind, aufgenommen werden“. Sowie: „Kreditaufnahmen für eine wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien sind bereits dann zulässig, wenn die mit der Zweckerreichung verbundenen wirtschaftlichen Vorteile dauerhaft höher sind, als der zusätzlich aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung). Die Genehmigung von Krediten für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind, soll dann erteilt werden, wenn die Gemeinde nachweist, dass die Einsparungen der laufenden Kosten aufgrund der einzelnen Maßnahme höher sind als der für die einzelne Maßnahme aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung) und der Kredit für alle energetischen Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen zusammen ein Zehntel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen des Haushaltsjahres nicht übersteigt“.	§ 63 ThürKO sowie § 14 Abs. 2 ThürKDG	Gesamt- bzw. Einzelgenehmigungspflicht unter Berücksichtigung der „dauernden Leistungsfähigkeit“

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die vorstehende Auswertung verdeutlicht, dass das Land Brandenburg mit seinem „Runderlass zu Kommunalkrediten für rentierliche Maßnahmen in den Bereichen der Energieeinsparung/Energieeffizienz und Erneuerbare Energien“ die weitreichendste Regelung getroffen hat.

Eine ähnliche Regelung bestand bis Ende 2019 im Freistaat Thüringen. So sehen § 63 ThürKO bzw. § 14 Abs. 2 ThürKDG nahezu gleichlautend vor: „(1) Kredite dürfen unter der Voraussetzung des § 54 Abs. 3 nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, für Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung oder bis zum Haushaltsjahr 2019 für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind, aufgenommen werden“. Mit dieser Regelung wurde faktisch der Kreditrahmen der Kommunen für Klimaschutzmaßnahmen geweitet und dem Umweltschutz eine gewisse Vorrangstellung eingeräumt. Gleichwohl ist auch diese Ausnahmeklausel an Bedingungen geknüpft. So sieht § 63 Abs. 2 ThürKO vor: „(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind, bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. Kreditaufnahmen für eine wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien sind bereits dann zulässig, wenn die mit der Zweckerreichung verbundenen wirtschaftlichen Vorteile dauerhaft höher sind, als der zusätzlich aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung). Die Genehmigung von Krediten für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind, soll dann erteilt werden, wenn die Gemeinde nachweist, dass die Einsparungen der laufenden Kosten aufgrund der einzelnen Maßnahme höher sind als der für die einzelne Maßnahme aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung) und der Kredit für alle energetischen Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen zusammen ein Zehntel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen des Haushaltsjahres nicht übersteigt“.

Auch das Saarland kennt bereits seit Längerem in seiner Kommunalhaushaltsverordnung (KommH-VO) mit §54a eine Privilegierung „rentierlicher Maßnahmen an Gebäuden“, unter die sich auch Energieeinspar- bzw. Energieeffizienzmaßnahmen als Beitrag zum Klimaschutz subsumieren lassen. So heißt es da: „Eine Maßnahme zur Unterhaltung eines Gebäudes ist wie eine Investition zu behandeln, wenn die Maßnahme zu dauerhaften Einsparungen bei den Aufwendungen für die Unterhaltung oder Bewirtschaftung führt, die den Kapitaldienst infolge Finanzierung der Maßnahme mit einem Kredit für Investitionen übersteigen, und die Kommunalaufsichtsbehörde zur Finanzierung der Maßnahme eine gesonderte Kreditaufnahme genehmigt“.

Seit 2019 sind im Saarland zudem „Investitionskredite, die zur Finanzierung von Fotovoltaikanlagen auf kommunalen Gebäuden erforderlich sind“, durch die kommunalen Aufsichtsbehörden zu genehmigen – auch und gerade, da eine Vielzahl der Kommunen im Saarland finanzschwach ist. Grundlage bildet der „Erlass des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport zur Finanzierung von Fotovoltaikanlagen durch die saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände“. Der Erlass unterstellt, dass „bei diesen Maßnahmen die Finanzierungs- und Betriebskosten einer solchen Anlage durch

die damit verbundene Stromkostensparnis i. V. m. Erträgen aus EEG-Umlage gedeckt werden können“. Die Finanzierung von Fotovoltaikanlagen auf kommunalen Gebäuden werde damit so behandelt „wie Maßnahmen zum Ersatz alter Straßenbeleuchtung durch die in der Ökodesignrichtlinie der EU vorgesehene energiesparende Beleuchtungstechnik“. Mit der generellen Unterstellung einer Refinanzierbarkeit und Amortisation durch Stromkostensparnis und Erträge aus der EEG-Umlage, werden die Kommunen von aufwändigen Einzelnachweisen und Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen entlastet. Dies senkt den bürokratischen Aufwand und erhöht den Anreiz – gerade auch für finanzschwächere Kommunen – entsprechende Anlagen auf Basis einer Kreditfinanzierung zu installieren. Der Erlass geht sogar noch ein Schritt weiter, indem er auch für eine „Gestaltung in Form von kreditähnlichen Rechtsgeschäften“ zur Anschaffung und Installation solcher Anlagen Anwendung finden soll – also für den Fall, dass beispielsweise „Dritte diese errichten und die Kommunen die Anlagen im Rahmen von Leasingverträgen anmieten“. In solchen Fällen werden entsprechend erforderliche Aufwendungen nicht auf den Kreditrahmen angerechnet. Allerdings muss die Kommune auch dabei – gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – den Nachweis erbringen, „dass die finanzielle Gesamtbelastung nicht höher ist als bei einer herkömmlichen Finanzierung“.

Ähnlich wie auch im Saarland wird in Schleswig-Holstein § 95g der Gemeindeordnung zur Kreditaufnahme der Kommunen durch einen Runderlass vom 23. Januar 2017 ergänzt. Darin wird in Ziffer 2.3 bestimmt: „Bei mittelfristig negativem Finanzspielraum oder mittelfristig negativem Jahresergebnis hat die Kommunalaufsichtsbehörde die Gesamtgenehmigung auf einen Teil des Gesamtbetrages zu beschränken oder ganz zu versagen. In diesem Fall kann die Kreditaufnahme nur als genehmigungsfähig angesehen werden, soweit sie notwendig ist (...) 3. zur Finanzierung von Maßnahmen, die sich zu 100 % über künftige Einnahmen oder Einsparungen selbst finanzieren (rentierliche Maßnahmen) (...)“. Diese Maßgabe erstreckt sich auch auf Klimaschutzmaßnahmen im weitesten Sinne.

Eine ähnliche Intention – wenn auch ein etwas anders gelagertes Regelungskonstrukt – weisen auch Maßgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Freistaat Sachsen auf. So bilden zwar die Kreditaufnahmebeschränkungen finanzschwacher Kommunen den Anlass und Hintergrund für die „Richtlinie für die Gewährung von Kofinanzierungshilfen“ (Kofinanzierungshilfenrichtlinie – KofiRL M-V) des Ministeriums für Inneres und Europa des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 1. März 2018, allerdings fußt sie nicht auf abstrakten Rentierlichkeitsüberlegungen von Investitionen. Denn um finanzschwachen Kommunen die Einwerbung von Fördermitteln im Rahmen unterschiedlichster Förderprogramme von EU, Bund und Land zu ermöglichen, können diese beim Land bis Ende 2023 gestaffelte Zuschüsse zu dem eigentlich von ihnen selber zu erbringenden Kofinanzierungsanteil für noch nicht begonnene Investitionsvorhaben in Höhe von bis zu 75 % beantragen. Normalerweise müssen Kommunen bei der Beantragung entsprechender Zuwendungen und Zuschüsse einen Eigenanteil von 10 % erbringen. Der Zugang zu solchen Programmen bleibt vielen finanzschwachen Kommunen damit oft verwehrt, da sie nicht einmal diesen Anteil aus Eigenmitteln aufbringen können. Die Kofinanzierungshilfenrichtlinie sieht nun für eine Vielzahl an Förderprogrammen eine „Zuwendung zur Finanzierung des Eigenanteils“ durch das Land vor (Nr. 2.1).

Dabei werden Kofinanzierungshilfen nur für Vorhaben im Rahmen von Förderprogrammen bewilligt, die in der Richtlinie explizit nummeriert sind. Dazu zählen u. a.

- Infrastrukturrichtlinie,
- Klimaschutzförderrichtlinie Kommunen,
- Kommunalrichtlinie,
- Richtlinie zur Förderung nachhaltiger wasserwirtschaftlicher Vorhaben,
- Rückbaurichtlinien-Stadtumbau Ost,
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Land Mecklenburg-Vorpommern,
- Förderrichtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen und Maßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
- Kommunale Radwegebaurichtlinie,
- Richtlinie zur Förderung von Investitionen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie zur Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Häfen,
- Regenerative Energieversorgungsförderrichtlinie,
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für alternative Bedienungsformen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im Land Mecklenburg-Vorpommern.

Allerdings gilt auch für diese Kofinanzierungshilfen, dass sie grundsätzlich nur gewährt werden, „wenn die Aufbringung der erforderlichen Eigenleistungen oder Eigenmittel sowie die mit dem Vorhaben verbundenen Folgekosten mit der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit des Antragstellers vereinbar sind. Ist die dauernde Leistungsfähigkeit einer Gemeinde auf der Grundlage der Datenauswertung aus dem rechnergestützten Haushaltsbewertungs- und Informationssystem der Kommunen – RUBIKON – gefährdet oder weggefallen, kommt eine Zuwendung nur für Maßnahmen des pflichtigen Aufgabenbereichs oder für Vorhaben, die der Wiedererlangung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit dienen oder ihr zumindest nicht entgegenstehen, in Betracht. Ausnahmen sind möglich, soweit der Hauptzuwendungsgeber entschieden hat, das Vorhaben insbesondere wegen seiner dem Einzelfall übergeordneten grundsätzlichen landespolitischen Bedeutung unter Kenntnis der finanzaufsichtlichen Bedenken der Rechtsaufsichtsbehörde zu fördern“ (Nr. 4.3).

Im Freistaat Sachsen gibt es eigentlich keine gesonderte Behandlung von investiven Klimaschutzmaßnahmen. Allerdings findet sich in der „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft – VwV KomHWi)“ vom 31. Juli 2019 in Abschnitt VIII zu § 82 der Sächsischen Gemeindeordnung „Kreditaufnahmen“ ein Hinweis zu Ausnahmen bei der Genehmigungsfähigkeit von Krediten im Falle einer Haushaltssicherung. Danach heißt es in Ziffer 2: „Bestehen Bedenken an der erforderlichen dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde, kann eine

Genehmigung nur nach Maßgabe geeigneter rechtsaufsichtlicher Maßnahmen, wie zum Beispiel der Anordnung eines Haushaltsstrukturkonzepts, erteilt werden, wenn die beantragte Kreditaufnahme

- Maßnahmen, die zur Erfüllung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben (§ 2 Absatz 2 der Sächsischen Gemeindeordnung) unerlässlich sind,
- Maßnahmen der Wiederherstellung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen, die für die infrastrukturelle Grundversorgung erforderlich sind (vergleiche Anlage 1),
- (...) dient“.

In der genannten Anlage werden u. a. „Maßnahmen für den Umweltschutz“ genannt, „soweit sie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach den einschlägigen Richtlinien förderfähig sind (...)“ (VwV KomHWI, Abschnitt VIII, Anlage 1). Nach Aussagen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern ist die gesamte Regelung nicht auf kommunale Klimaschutzmaßnahmen anwendbar, da diese grundsätzlich in den Bereich der freiwilligen Aufgaben der Kommunen fallen und nicht der „infrastrukturellen Grundversorgung“ unterfallen.

Die vorstehende Gegenüberstellung hat gezeigt, dass ein Teil der Bundesländer finanzschwachen Kommunen durchaus Gestaltungsspielräume für die Initiierung kreditfinanzierter Klimaschutzmaßnahmen eröffnet – teils explizit, in der Mehrzahl der Fälle aber oft eher implizit. Selbst in den Bundesländern, die bei der Frage der Genehmigungspflicht von Investitionskrediten für Klimaschutz- sowie Energieeinspar- und Energieeffizienzmaßnahmen durch erneuerbare Energieträger ihren Aufsichtsbehörden breitere Ermessensspielräume einräumen, gilt es bei der Bewertung und Genehmigung entsprechender Vorhaben die „dauernde Leistungsfähigkeit“ der Kommune zu berücksichtigen. In den meisten Fällen bedarf es außerdem einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der geplanten Klimaschutzmaßnahmen durch die Kommunen. Die haushalterischen und aufsichtsrechtlichen Erleichterungen werden damit durch administrative Hürden ein Stückweit konterkariert.

Um Klimaschutzmaßnahmen in finanzschwachen Kommunen zu forcieren, könnte möglicherweise eine Regelung in der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) Vorbildcharakter entfalten. Selbst wenn § 7 LHO-SH zu Fragen der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung“ nur für die Landesebene und nicht für die Kommunen gilt und darüber hinaus auch nicht explizit auf Klimaschutzfragen zugeschnitten ist, so ließe sich ggf. prüfen, ob eine Übertragung einer solchen Regelung nicht womöglich auf für den kommunalen Wirkungskreis von Interesse sein könnte. So sieht § 7 Abs. 2 LHO-SH vor: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In geeigneten Fällen ist Privaten die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie die vom Land wahrgenommenen Aufgaben ebenso gut oder besser wahrnehmen können. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Feststellung, ob die wahrgenommenen Aufgaben ebenso gut oder besser in Zusammenarbeit mit Privaten erfüllt werden können, haben sich auf den gesamten Lebenszyklus eines Projekts zu beziehen und sämtliche Kosten und Lasten sowie die Risikoverteilung in den Projektphasen der Planung, Realisierung und Abwicklung nach Vertragsbeendigung einzustellen“. Der Regelung liegt eine Art „Beweislastumkehr“ zugrunde, indem eben auch private Akteure gegenüber der öffentlichen Hand nachweisen können,

dass die von ihnen angebotenen Leistungen oder Güter wirtschaftlicher in Beschaffung und Betrieb sind. Gerade für „grüne Unternehmen“ könnte hierin eine Chance bestehen, öffentliche Auftraggeber von ihren Technologien zu überzeugen.

### 3. Alternative Finanzierungsinstrumente

#### Anreiz zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen?

Angesichts der Herausforderungen, denen sich finanzschwache Kommunen bei der Finanzierung von kreditfinanzierten Klimaschutzmaßnahmen gegenübersehen – also einer Aufgabe, die zu ihrem freiwilligen Aufgabenbestand zählt – kommt immer wieder die Frage auf, ob sich solche Vorhaben nicht auch unter Zuhilfenahme „alternativer“ Finanzierungsinstrumente finanzieren ließen. Die Idee dahinter scheint auf den ersten Blick attraktiv: durch die Mobilisierung von Fremdkapital könnten sich womöglich die restriktiven haushalts- und aufsichtsrechtlichen Bedingungen zur kommunalen Kreditaufnahme umgehen lassen. Unter das große Dach alternativer Finanzierungsinstrumenten lassen sich beispielsweise Leasing- oder (Energie-) Contracting-Modelle, Öffentlich-Private-Partnerschaften oder Crowdfunding bzw. Crowdinvesting subsumieren<sup>3</sup>.

Die folgende Tabelle gibt eine vergleichende Übersicht über die haushaltsrechtliche Behandlung von „alternativen“ Finanzierungsinstrumenten in den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen der 13 Flächenländer in der Bundesrepublik.

---

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung dieser Finanzierungsmöglichkeiten finden sich in: Heimbach, Scheller et.al. 2020: Klimaschutz in finanzschwachen Kommunen, S. 91 ff. Download unter: <https://difu.de/publikationen/2020/klimaschutz-in-finanzschwachen-kommunen>.

Tab. 2:  
Haushaltsrechtliche Be-  
handlung „alternativer“  
Finanzierungs-  
instrumente

Bundesland	Regelungen für „alternative“ Finanzierungsformen in Kommunalverfassung	Verwaltungsvorschriften zu alternativen Finanzierungsformen	Genehmigungspflicht durch Kommunalaufsicht
Baden-Württemberg	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen		Genehmigungspflicht unter Berücksichtigung der Wertgrenzen gemäß „Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über allgemeine Genehmigungen und die Freistellung von der Vorlagepflicht nach dem Gemeindegewirtschaftsrecht (VwV-Freigrenzen) vom 1. Dezember 2014 – Az.: 2-2251/6
Bayern	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen		Genehmigungspflicht unter Berücksichtigung vorgegebener Wertgrenzen gemäß Verordnung über kreditähnliche kommunale Rechtsgeschäfte vom 16. August 1995 (GVBl. S. 812, BayRS 2023-9-I), die durch § 3 der Verordnung vom 28. März 2001 (GVBl. S. 174) geändert worden ist
Brandenburg	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilien- und Immobilien-Leasing-Verträge</li> <li>• Öffentlich-Private Partnerschaft mit kreditähnlichen Bestandteilen</li> <li>• Crowdfunding</li> <li>• kommunale Anleihen u. a.</li> </ul>	Genehmigungspflicht (§74 Abs. 5 BbgKVerf in Verbindung mit dem Runderlass Nr.1/2015 „Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände“ des Ministeriums des Innern und für Kommunales vom 11. September 2015, Nr. 1.3.4)
Hessen	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen		Genehmigungspflicht nach vorheriger Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch Kommune (§103 i. V. mit § 97a HGO)
Mecklenburg-Vorpommern	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen		Einzelgenehmigungspflicht gemäß § 52 Abs. 5 KV M-V
Niedersachsen	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leasinggeschäfte,</li> <li>• Energieeinspar-Contracting,</li> <li>• Public Private Partnerships (PPP) u. a.</li> </ul>	Einzelfallbeurteilung und Genehmigungspflicht unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§ 120 Abs. 6 NKomVG in Verbindung mit Erlass „Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen“ (RdErl. d. MI v. 13. 12. 2017 – 33.1-10245/1))
Nordrhein-Westfalen	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP),</li> <li>• Leasing, u. a.</li> </ul>	Anzeigepflicht und Einzelfallbeurteilung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§ 86 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16.12.2014 „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“)

Bundesland	Regelungen für „alternative“ Finanzierungsformen in Kommunalverfassung	Verwaltungsvorschriften zu alternativen Finanzierungsformen	Genehmigungspflicht durch Kommunalaufsicht
Rheinland-Pfalz	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bausparverträge</li> <li>• ÖPP</li> <li>• Leasing</li> <li>• Contracting u.a.</li> </ul>	Einzelgenehmigungspflicht unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§ 103 Abs. 5 GemO RP)
Saarland	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	Leasinggeschäfte, atypische, langfristige Mietverträge ohne Kündigungsmöglichkeiten bzw. Nutzungsüberlassungsverträge <ul style="list-style-type: none"> <li>• für Gebäude,</li> <li>• ÖPP-Projekte u. a.</li> </ul>	Einzelgenehmigungspflicht unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§ 92 Abs. 5 KSVG)
Sachsen	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	Leasinggeschäfte, atypische, langfristige Mietverträge ohne Kündigungsmöglichkeiten bzw. Nutzungsüberlassungsverträge <ul style="list-style-type: none"> <li>• für Gebäude,</li> <li>• ÖPP-Projekte u. a.</li> </ul>	Einzelgenehmigungspflicht unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§82 SächsGemO)
Sachsen-Anhalt	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	§ 99 Abs. 6 KVG LSA: „Die Kommune darf zur Erfüllung einzelner Aufgaben nach § 4 Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung von Aufgaben nach § 4 beteiligen. (...) Die Kommune erstellt jährlich einen Bericht, in welchem die Geber, die Zuwendungen und die Verwendungszwecke anzugeben sind, und übersendet ihn der Kommunalaufsichtsbehörde.	Einzelgenehmigungspflicht unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§108 Abs. 6 KVG LSA), allerdings gilt gleichzeitig: „Das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium kann die Genehmigung für Rechtsgeschäfte, die zur Erfüllung bestimmter Aufgaben dienen oder den Haushalt der Kommune nicht besonders belasten, allgemein erteilen“ (§108 Abs. 6 KVG LSA).
Schleswig-Holstein	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen In Verbindung mit der „Landesverordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften kommunaler Körperschaften“ vom 14. September 2016 (GemGen-FrhV SH 2016) in Verbindung mit Ziffer 4.1 des „Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite“ vom 23. Januar 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Immobilien-Leasing</li> <li>• Energie-Contracting</li> <li>• ÖPP-Projekt u. a.</li> </ul>	Genehmigungspflicht unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten gemäß § 95 g Abs. 5 GO SH in Verbindung mit Ziffer 4.4 des „Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite“ vom 23. Januar 2017: „Im Übrigen kann die Kommunalaufsichtsbehörde einer kommunalen Körperschaft für Maßnahmen nach Ziffer 2.3 (u.a. rentierliche Maßnahmen) Kredite auch bei mittelfristig negativem Finanzspielraum oder mittelfristig negativem Jahresergebnis genehmigen. Dies gilt entsprechend für kreditähnliche Rechtsgeschäfte“.
Thüringen	Nein Gleichbehandlung von Krediten und Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leasing-Verträge</li> <li>• PPP-Modelle u. a.</li> </ul>	Einzelgenehmigungspflicht unter Wirtschaftlichkeits- und vergaberechtlichen Gesichtspunkten (§64 ThürKO sowie § 15 ThürKDG)

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die Gegenüberstellung zeigt, dass in keiner der Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen der Bundesländer eine gesonderte Regelung zu „alternativen Finanzierungsinstrumenten“ existiert. Entsprechende Ausführungen finden sich – in unterschiedlichem Detaillierungsgrad – in ergänzenden Verwaltungsvorschriften oder Runderlassen der zuständigen Ministerien.

Damit gelten zunächst einmal die in allen Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen anzutreffende Regelungen für kreditähnliche Geschäfte. Diese sehen wie z. B. § 87 Abs. 5 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vor: „Die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt, bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde“. Gleichlautende Maßgaben finden sich in nahezu allen Gemeindeordnungen.

Bezüglich der Genehmigungspflicht gibt es gewisse Variationen zwischen den Ländern. Grundsätzlich setzen die meisten Bundesländer voraus, dass Kommunen, die „alternative“ Finanzierungsinstrumente einsetzen wollen, den Aufsichtsbehörden eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten vorlegen. Da eine Kreditfinanzierung im kommunalen Bereich ohnehin stets nur eine subsidiäre Funktion erfüllen darf, liegen hier mithin die Hürden besonders hoch. Verschiedene Bundesländer, wie z. B. Bayern und Baden-Württemberg, binden die Genehmigung von kreditähnlichen kommunalen Rechtsgeschäften – neben einem entsprechenden Ratsbeschluss und der Ausweisung in der Haushaltssatzung und dem entsprechenden Haushaltsplan – zudem an definierte Wertobergrenzen.

In ergänzenden Verwaltungsvorschriften oder Runderlassen der zuständigen Ministerien finden sich in vielen Bundesländern Maßgaben zur haushalts- und aufsichtsrechtlichen Behandlung „alternativer“ Finanzierungsinstrumente. In der Mehrzahl dieser Vorschriften finden sich so Hinweise zu Leasing- und Contracting-Modellen, ÖPP-Maßnahmen und langfristigen Mietverträgen ohne Kündigungsmöglichkeiten. In Brandenburg findet sich im Runderlass Nr. 1/2015 des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg „Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 11. September 2015 auch ein expliziter Hinweis auf „Crowdfunding“ und „Kommunalanleihen“ als mögliche Ansätze zur Finanzierung kommunaler Aufgaben. Allerdings unterliegen auch diese der Genehmigungspflicht der kommunalen Aufsichtsbehörden.

Einen eigenen Hinweis zu Spenden an Kommunen enthält das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA). Dort sieht § 99 Abs. 6 KVG LSA vor: „Die Kommune darf zur Erfüllung einzelner Aufgaben nach § 4 Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung von Aufgaben nach § 4 beteiligen. (...) Die Kommune erstellt jährlich einen Bericht, in welchem die Geber, die Zuwendungen und die Verwendungszwecke anzugeben sind, und übersendet ihn der Kommunalaufsichtsbehörde“. Diese Regelung wäre beispielsweise auch relevant für ein spendenbasiertes Crowdfunding.

Eine explizite Verknüpfung der drei Problemkreise von kommunaler Finanzschwäche, rentierlichen Investitionen und kreditähnlichen Finanzierungsformen sieht nur die Gemeindeordnung des Landes Schleswig-Holstein vor. So bestimmt § 95 g Abs. 5 GO SH in Verbindung mit Ziffer 4.4 des „Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite“ vom 23. Januar 2017: „Im Übrigen kann die Kommunalaufsichtsbehörde einer kommunalen Körperschaft für Maßnahmen nach Ziffer 2.3 (u.a. rentierliche Maßnahmen)

Kredite auch bei mittelfristig negativem Finanzspielraum oder mittelfristig negativem Jahresergebnis genehmigen. Dies gilt entsprechend für kredit-ähnliche Rechtsgeschäfte“.

Die Gegenüberstellung hat gezeigt, dass die Hürden für einen Rückgriff auf alternative Finanzierungsinstrumente für die Kommunen alleine aufgrund der haushalts- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen der Bundesländer hoch liegen. Hinzu kommt der administrative Aufwand, der durch vertrags-, vergabe- und bankenrechtliche Aspekte bei einem möglichen Einsatz vor Ort begründet werden.

