



Nachhaltiges Finanzwesen (Sustainable Finance) aus kommunaler Sicht

Die Gesellschaft und somit auch der Bund, die Länder und vor allem die Kommunen stehen angesichts der bevorstehenden vielfältigen Transformationen im Zusammenhang mit dem Klimawandel vor enormen Herausforderungen. Zielstellung der Europäischen Kommission i. R. d. European Green Deal ist die Klimaneutralität bis 2050. Deutschland strebt mit Zwischenstufen in 2030 und 2040 die Klimaneutralität bereits bis 2045 an.

Nachhaltige Anlagestrategien und die Nutzung nachhaltiger Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel Green Bonds, sollen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele und der UN-Ziele für eine nachhaltige Entwicklung leisten. Dabei rücken auch die Kommunen zunehmend in den Fokus, nicht nur in Fragen der Geldanlage, sondern auch in Fragen der Kapitalbeschaffung für nachhaltige Investitionen. Einige Städte und Gemeinden haben in ihren Anlagerichtlinien bereits entsprechende Kriterien aufgenommen. Der Markt für eine nachhaltige Kapitalbeschaffung z. B. in Form von Green Bonds für kommunale Investitionen, z. B. bei der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude oder der Beschaffung klimafreundlicher ÖPNV-Fahrzeuge, dürfte aktuell auf Großstädte beschränkt sein.

Spürbar ist jedoch eine zunehmende Thematisierung in Teilen der Politik, der Medien aber auch der Banken-, Finanz- und Beraterbranche. Hinzu kommt der Anspruch der Zivilgesellschaft bzw. Bürgerschaft nach einem zunehmend nachhaltigeren Handeln der eigenen Kommune, wobei die Intensität von Region zu Region und von Ort zu Ort aus den unterschiedlichsten Gründen z. T. stark differenzieren dürfte.

Im vergangenen Jahr hat die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Kommunalen Finanzreport „Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung“ erstmals das Thema nachhaltige Finanzen in die Analyse der Kommunalfinanzen einbezogen. Wir haben hierüber mit E-Mail-Rundschreiben vom 07.09.2023 berichtet. Der Zentrale Befund lautete, dass die sich verschlechternde Finanzsituation der Kommunen das Ziel der Verknüpfung der Haushaltssteuerung mit den Nachhaltigkeitszielen bedroht. Zeitgleich stellte der Report die immens wichtige Bedeutung der Kommunen für das Gelingen einer Nachhaltigkeitstransformation in vielen Bereichen (u. a. Verkehrs-, Wärme- und Energiewende) dar.

Da das Thema Nachhaltigkeit eng mit den Finanzen zusammenhängt, bedarf es aus Sicht der Bertelsmann-Stiftung einer Verknüpfung der kommunalen Haushaltssteuerung und Haushaltsführung, orientiert an den 17 Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (englisch Sustainable Development Goals, SDGs). Die SDGs decken ein breites Themenspektrum ab, das weit über Umwelt- und Klimapolitik hinausgeht.



Zur besseren Verständlichkeit erfolgt eine Präzisierung der 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen durch 169 spezifische Unterziele sowie ein Indikatorenset von 231 Indikatoren, das geeignet sein soll, den Fortschritt bei der Umsetzung der SDGs zu messen. Für die deutschen Kommunen haben acht Institutionen, darunter die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene einen Katalog für geeigneter SDG-Indikatoren entworfen (Abrufbar unter www.sdg-portal.de.19).

Weitere Beispiele für die zunehmende Bedeutung des Themas „Sustainable Finance“ sind die Sustainable Finance-Strategien der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

Mit einem vorherigen Beitrag informierten wir über die Strategie der Bundesregierung zur Nachhaltigkeit im Finanzsystem. Diese Strategie beinhaltet 26 Maßnahmen, um Deutschland insgesamt zu einem führenden Sustainable Finance-Standort auszubauen. Die kommunale Ebene war bei der Grundlagenarbeit zu dieser Strategie auch angesichts der ihr zugesprochenen Bedeutung zur nachhaltigen Transformation allerdings nicht adäquat beteiligt. Jedoch zielt eine Maßnahme auf den vertieften Dialog mit den Kommunen zu Sustainable Finance-Themen ab. Der Strategie der Bundesregierung vorausgegangen war der Abschlussbericht des Sustainable Finance-Beirates der Bundesregierung.

Im Juli 2023 veröffentlichte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ihre Sustainable Finance-Strategie. Schließlich kann ein nachhaltiges Finanzwesen dazu beitragen, privates Kapital für den Transformationsprozess zu mobilisieren und Finanzströme in Richtung Klimaneutralität zu lenken. Damit einhergehen aber auch neue Herausforderungen für die Bankenaufsicht.

Aspekt der kommunalen Kapitalanlage

Nachhaltigkeitskriterien nehmen unter dem Grundsatz der Freiwilligkeit für die Kommunen bei der Anlage von Kapital eine zunehmend wichtigere Rolle ein. Einige Städte und Gemeinden haben in ihren Anlagerichtlinien bereits entsprechende Kriterien aufgenommen. Gleiches gilt für das sog. „Divestment“, worunter der Abzug von Finanzmitteln aus klimaschädlichen Investitionen zu verstehen ist. Im kommunalen Zusammenhang betrifft dies vor allem die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen und Fonds, die insbesondere in der Energieerzeugung aus fossilen Rohstoffen engagiert sind.

Bei der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Kapitalanlage arbeiten die Kommunen bislang weitgehend mit individuellen Ausschlusskriterien und Negativlisten. Zum Teil wird auch auf nicht einheitliche, durch unterschiedliche Akteure erarbeitete Nachhaltigkeitsindikatoren zurückgegriffen. Hier wären ein europäisch abgesteckter Rahmen und ein einheitliches Verständnis der Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen Tätigkeiten sinnvoll.

Die Taxonomieverordnung der EU vom 18.06.2020 enthält Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist. Darüber hinaus sieht sie Berichts- und Offenlegungspflichten für Finanzmarktteilnehmer über deren ökologische Portfoliostruktur vor. Nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes geht die EU-Taxonomie in die richtige Richtung und wird dazu beitragen, dass nachhaltige Finanzprodukte transparenter, standardisierter und somit mittelfristig auch kostengünstiger werden. Dies dürfte auch die Arbeit der Kämmerereien vor Ort bei der nachhaltigen Kapitalanlage erleichtern und so zu einer noch stärkeren freiwilligen Ausrichtung auf Nachhaltigkeitskriterien bei der Kapitalanlage führen.

Aspekt der Kommunalfinanzierung

Auch bei der Kapitalaufnahme sind Nachhaltigkeitsaspekte zunehmend von Bedeutung. Verzögert schlägt dies auch auf die kommunale Ebene durch. Denn im Zuge der Taxonomieverordnung der EU und der öffentlichen Wahrnehmung sind die Finanzinstitute mehr und mehr daran interessiert, in nachhaltige Projekte zu investieren. Vor diesem Hintergrund kann „Sustainable Finance“ für die Fremdmittelfinanzierung kommunaler Investitionen eine Chance darstellen. Schon heute wäre eine Vielzahl der kommunalen Investitionen taxonomiekonform, wenn die EU-Taxonomie, wie angekündigt, perspektivisch neben Klimazielen auch Umwelt- und vor allem soziale Ziele berücksichtigt.

Das bisher eher margenarme, da risikolose, kommunale Kreditgeschäft könnte so an Attraktivität gewinnen, was sich perspektivisch, in niedrigeren kommunalen Finanzierungskosten zeigen könnte. Hier könnten Kommunen schon heute offensiver auftreten und ihre Investitionen auch unter Finanzmarktaspekten explizit als nachhaltig deklarieren. Im Übrigen werden vor allem im Privatbankenbereich kommunale Kreditfinanzierungen bereits auf Nachhaltigkeit geprüft. Entsprechend groß ist auf Bankenseite der Wunsch nach vergleichbaren nachhaltigen Finanzindikatoren.

Mit Blick auf große kommunale Investitionsprojekte und entsprechende Finanzierungsvolumina ist alternativ die Finanzierung kommunaler Infrastrukturprojekte auch über grüne oder soziale Schuldscheine bzw. Anleihen vorstellbar. Noch ist die Fallzahl hier gering, da die Finanzierungskosten für die Kommunen spürbar über der gängigen Kreditfinanzierung liegen und ein nicht unerheblicher Berichtsaufwand hinzukommt. Derzeit dienen diese alternativen

Finanzierungsinstrumente daher eher der Diversifizierung des eigenen Schuldenportfolios sowie der grundsätzlichen Marktbereitung.

Soweit bekannt ist in den letzten Jahren bei privaten und institutionellen Investoren eine steigende Bereitschaft zu beobachten, bei nachhaltigen Investitionsprojekten auf marktübliche Zinskonditionen zu verzichten. Das könnte mit der EU-Taxonomie weiter zunehmen. Perspektivisch werden sog. Green- oder auch Social-Bonds daher durchaus mit niedrigeren Finanzierungskosten aufwarten und so zumindest für größere Kommunen und konkrete Projektfinanzierungen mit hohen Finanzvolumina interessant sein.

Zusammenfassung

- Die Rolle von „Sustainable Finance“ zum Erreichen der Nachhaltigkeitswende u. a. im Bereich des Klimaschutzes kann nicht in Abrede gestellt werden.
- Der administrative Mehraufwand muss sich allerdings in Grenzen halten. Vor allem die kleinen Gemeinden und Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt gelangen aufgrund der zugenommenen Regelungsdichte an ihre Belastungsgrenzen. Hinzu kommt der Fachkräftemangel.
- „Sustainable Finance“ darf nicht die Disparitäten zwischen finanzschwachen und -starken Kommunen weiter verstärken und das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in noch weitere Ferne rücken lassen. Die Diskussion hierzu sollte die Finanzierungsmöglichkeiten finanzschwacher Kommunen nicht beschneiden und die kommunale Investitionsfähigkeit nicht einschränken. Dem Klimaschutz würde ein Bärendienst erwiesen, wenn vor allem finanzschwache Städte und Gemeinden aufgrund erhöhter Finanzierungskosten nicht mehr in der Lage wären beispielsweise in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu investieren.
- Eine immer wieder im Zuge von „Sustainable Finance“ diskutierte Verpflichtung der Kommunen zu einem Nachhaltigkeits-Rating ist abzulehnen. Ein solch verpflichtendes Rating würde vor allem finanzschwache Städte und Gemeinden mit einem hohen Altschuldenbestand treffen. Ein spürbares Ansteigen der Finanzierungskosten wäre zu befürchten, was wiederum auch den Spielraum bei Investitionen einschränken würde. Letztlich würden damit auch weniger Mittel zur Finanzierung von Investitionen in den Klimaschutz bzw. in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung stehen.
- Die deutliche Positionierung der BaFin mit klarer Ablehnung unterstützender oder benachteiligender Faktoren bei der Kapitalhinterlegung seitens des Finanzinstituts bei entsprechenden Krediten kann aus kommunaler Sicht nur bekräftigt werden. Nur weil ein Investment „grün“ ist, ist es nicht automatisch auch sicherer. Im Gegenteil können die letztlich nicht-risikokonsistenten Kapitalanforderungen die Finanzmarktstabilität insgesamt gefährden.

- Ein dauerhaftes Kaprizieren allein auf umwelt- und klimapolitische Ziele ist abzulehnen. Vielmehr ist im Grundsatz auf die 17 SDGs der Vereinten Nationen abzustellen. „Sustainable Finance“ können sodann ein unterstützendes Instrument für eine noch nachhaltigere und generationengerechtere Ausrichtung der kommunalen Haushalte sein. Der Schlüssel ist auf kommunaler Ebene dabei der Grundsatz der Freiwilligkeit. Die kommunale Handlungsfähigkeit, und damit auch Investitionsfähigkeit, darf nicht durch verpflichtende klimaspezifische Vorgaben eingeschränkt werden.

jl-ru