

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Oliver Krischer, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7888 –

Kommunales Divestment für Umwelt- und Klimaschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Weltweit ermutigt die Divestment-Bewegung Anlegerinnen und Anleger dazu, ihr Geld aus klimaschädlichen und unethisch agierenden Unternehmen abzuziehen. Investitionen in fossile Energien, Atomkraft und Pestizide schaden nach Einschätzung der Fragesteller nicht nur Umwelt, Artenvielfalt und Klima, sie erweisen sich auch als immer unsicherere Anlagen, da den betroffenen Unternehmen künftig erhebliche Wertverluste drohen (etwa Carbon Bubble, vgl. www.deutschlandfunk.de/divestment-als-strategie-gegen-den-klimawandel-zieht-die.1184.de.html?dram:article_id=337579) oder schon entstanden sind (ein Beispiel ist der massive Wertverlust der Bayer-Aktie in Folge der Glyphosat-Klageverfahren in den USA, vgl. <https://boerse.ard.de/aktien/bayer-die-angst-geht-um100.html>).

Um die Klimaziele von Paris einzuhalten, dürfen über 80 Prozent der bekannten fossilen Rohstoffe nicht verbrannt werden. Unternehmen, die in der fossilen Energiewirtschaft aktiv sind, gelten vor diesem Hintergrund als überbewertet und von massiver Abwertung bedroht. Seit geraumer Zeit warnen Finanzexpertinnen und Finanzexperten Banken, Versicherungen und Pensionsfonds davor, ihr Geld bei Investitionen in fossile Energieträger oder in Atomkraft zu verlieren. Eine wachsende Zahl von Unternehmen wendet sich bereits von solchen Investitionen und Beteiligungen ab (vgl. www.umweltdialog.de/de/verbraucher/finanzen/2016/Carbon-Bubble-und-Divestment.php).

Auch Städte und Gemeinden denken vor diesem Hintergrund um. So beschloss Münster als erste deutsche Kommune im Jahr 2015 ihre Anlagekriterien neu auszurichten. Die Stadt zog Mittel in Höhe von 10 Mio. Euro über den Westfälischen-Versorgungsrücklage-Fonds und den Versorgungs- und Sanierungsfonds u. a. aus RWE- und OMV-Aktien ab (vgl. www.movum.info/themen/finanzpolitik/272-muenster-wird-deutschlands-erste-divestment-stadt). Dem Beispiel Münsters folgten seither noch weitere Städte, etwa Berlin und Stuttgart.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit fördert seit diesem Jahr das Projekt „Klimafreundlich investieren. Kommunales Divestment und Re-Investment“ im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI). Neben klimapolitischen Erwägungen stellt sich aus Sicht der Fragesteller hier auch die Frage, in welchem Umfang Kommunen noch an fossiler

Energiegewinnung finanziell beteiligt sind, und welche Risiken sich daraus für die kommunale Finanzsituation ergeben. Insbesondere Kommunen, die ohnehin finanziell schwach aufgestellt sind und denen durch hohe Sozialkosten und Altschulden kaum noch Handlungsspielräume für freiwillige Aufgaben wie Kultur- und Freizeitangebote oder für Jugendsozialarbeit verbleiben, können nach Einschätzung der Fragesteller derartige Risiken langfristig nicht schultern.

Dass ein Ausstieg etwa aus fossiler Energiegewinnung für viele Kommunen auch finanziell mehr als sinnvoll ist, zeigt das Beispiel von RWE nur zu deutlich. Durch das Festhalten des Unternehmens an alten fossilen Geschäftsmodellen geriet es in den letzten Jahren zunehmend in wirtschaftliche Bedrängnis. Unter den Kursverlusten litten in der Folge auch die kommunalen Kassen sowie der kommunale Querverbund, in dem defizitär wirtschaftende Sparten mit unterhalten werden konnten (vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/rwe-konzernkrise-kostet-kommunen-milliarden-a-964065.html; Rottmann et al., Die Energiewende und deren Herausforderungen für Kommunalhaushalte, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Ausgabe 41(2018), S. 41 – 62, online abrufbar unter www.nomos-elibrary.de/10.5771/0344-9777-2018-1-2-41/die-energiewende-und-deren-herausforderungen-fuer-die-kommunalhaushalte-jahrgang-41-2018-heft-1-2). Nun sehen sich die betroffenen Städte mit neuen Unsicherheiten konfrontiert: Im März 2018 kündigte E.ON die Übernahme der RWE-Konzerntochter Innogy an. Die Kommunen wollen nun prüfen, ob von Sonderkündigungsrechten Gebrauch gemacht werden könne (sog. Change-of-Control-Klauseln), die ihnen ermöglichen würden, die Beteiligung von Innogy an einzelnen Stadtwerken bzw. abgeschlossene Konzessionsverträge wieder aufzukündigen (vgl. www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/uebernahme-in-der-energiebranche-kommunen-haben-sonderkuendigungsrechte-eon-muss-um-herzstueck-von-innogy-bangen/21205236.html?ticket=ST-1252322-QXkLVERkZhCrA4vUx9OB-ap6).

Kommunales Divestment

1. Inwiefern befürwortet die Bundesregierung einen Abzug öffentlicher Investitionen aus klima- und umweltschädlichen bzw. nicht nachhaltigen Unternehmen?

Die Bundesregierung befürwortet die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrer Kapitalanlage, denn dies kann die Politikkohärenz stärken und das finanzielle Risikomanagement verbessern. Zudem kann eine nachhaltige Kapitalanlagepolitik des Bundes Orientierung für private Finanzmarktakteure geben. Der von der Bundesregierung eingesetzte Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung hat daher am 25. Februar 2019 die Erarbeitung einer Sustainable Finance-Strategie beschlossen.

2. Mit welchen konkreten Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung einen Abzug öffentlicher Investitionen aus solchen Unternehmen derzeit, bzw. welche Maßnahmen sind ggf. künftig angedacht (über die NKI hinaus)?

Im direkten Verantwortungsbereich des Bundes liegt die Veranlagung der vier Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds des Bundes, Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit sowie Vorsorgefonds der sozialen Pflegeversicherung (vgl. Bundestagsdrucksache 19/6247). Für die anderen im Bereich des Bundesministeriums der Finanzen verwalteten Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen werden in der Regel keine Mittel am Kapitalmarkt angelegt.

Die vier vorgenannten Sondervermögen enthalten rund 5 Mrd. Euro in Aktienanteilen und werden passiv veranlagt. Das heißt im Segment Aktien orientiert sich die Anlage am Euro-Stoxx-50, dessen Zusammensetzung durch die Bundesbank

nachgebildet wird. Im Juni 2016 setzte der Anlageausschuss eine Arbeitsgruppe ein, unter anderem mit dem Ziel, Nachhaltigkeitskriterien für die Aktienanlage zu erarbeiten. Im November 2018 legte die Arbeitsgruppe ein Nachhaltigkeitskonzept vor, das seither in den im Anlageausschuss vertretenen Bundesministerien beraten wird. Der Anlageausschuss wird bei seiner nächsten Sitzung im Mai 2019 über das Konzept und das weitere Vorgehen beraten.

3. Wie schätzt die Bundesregierung die Risiken, die Anlegerinnen und Anleger aus Investitionen in klima- und umweltschädliche und nicht nachhaltige Unternehmen erwachsen, allgemein und insbesondere für kommunale Akteurinnen und Akteure ein, und wie möchte sie diesen entgegentreten?

Ökologische und damit zusammenhängende realwirtschaftliche Veränderungen können wesentliche Risiken für einzelne Finanzmarktakteure sowie den Finanzmarkt als Ganzes bergen. Für Anlegerinnen und Anleger sind diese Risiken schwer einzuschätzen. Das liegt zum einen an unzureichenden Informationen. Daher ist es wichtig, die Transparenz über Nachhaltigkeitsrisiken im Finanzmarkt zu stärken. Zum anderen liegt es an der Unsicherheit darüber, ob Nachhaltigkeitsrisiken vom Verursacher getragen werden müssen oder aber beispielsweise auf den Steuerzahler abgewälzt werden können.

Die Kommunen betreiben ihre Haushaltsführung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Absatz 2 GG) in eigener Verantwortung. Die Bundesregierung wahrt diesen Grundsatz. Dementsprechend liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse über die Anlagepolitik der Kommunen vor. Die Kommunen sind im Übrigen im Rahmen des zweistufigen Staatsaufbaus verfassungsrechtlich den Ländern zugeordnet. Finanzielle Risiken der Kommunen im Rahmen ihrer Anlagepolitik sind daher gegebenenfalls im Rahmen der Kommunalaufsicht der Länder zu regulieren und zu minimieren.

4. Wie steht die Bundesregierung generell dazu, Unternehmen zu einer veröffentlichten bzw. transparenten Dekarbonisierungsstrategie zu verpflichten, damit potenzielle Anlegerinnen und Anleger über CO₂-Ausstoß und Klimarisiken in Kenntnis sind?

Grundsätzlich befürwortet die Bundesregierung Maßnahmen, die die Transparenz im Finanzmarkt erhöhen. Wichtig ist, dass Offenlegungspflichten für den Anleger nützlich und für den Berichtspflichtigen verhältnismäßig sind. Auf europäischer Ebene werden derzeit neue Offenlegungspflichten insbesondere für bestimmte institutionelle Investoren bezüglich nachhaltigkeitsrelevanter Informationen beraten (vgl. KOM/2018/354). Die Bundesregierung arbeitet zusammen mit anderen Mitgliedstaaten konstruktiv an sachgerechten, wirkungsvollen und praktikablen Lösungen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

5. Erwägt die Bundesregierung eine Verbesserung der Transparenzvorgaben für Investmentfonds hinsichtlich der Investitionsfelder (Branchen, Technologien, profitierende Unternehmen etc.), um öffentlichen und privaten Investoren eine Ausrichtung auf eine umfassend nachhaltige Anlagepolitik zu erleichtern?

Wenn nein, warum nicht?

Im Zuge der Umsetzung ihres Aktionsplanes „Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ vom März 2018 hat die Europäische Kommission im Mai 2018 Legislativvorschläge vorgelegt. Einer dieser Vorschläge bezieht sich auf die Offenlegung von Informationen über nachhaltige Investitionen und Nachhaltigkeitsrisiken und

betrifft unter anderem die Offenlegung durch die Verwalter von Investmentfonds. Die Vorgaben sollen unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten. Die Bundesregierung begrüßt diesen Vorschlag und setzt sich für dessen sachgerechte, effektive und praktikable Ausgestaltung ein.

6. Wird die Bundesregierung im Sinne einer konsistenten Politik auch die Anlagekriterien des Bundes nach ökologischen und nachhaltigen Kriterien ausgestalten, wie sie es innerhalb der kommunalen Familie fördert?

Wenn ja, wie genau, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Daneben gibt die Bundesregierung Mindestanforderungen vor, die an ein Finanzanlagemanagement von dem Bund nahestehenden Einrichtungen zu stellen sind. Hierin ist festgelegt, dass beim Risikomanagement der Finanzanlagen Risiken aus den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensführung berücksichtigt werden sollten, wenn ersichtlich ist, dass sie sich finanziell auf die Vermögenswerte auswirken können. Die Berücksichtigung der Risiken sollte je nach Art, Umfang und Komplexität der Finanzanlagen proportional und angemessen erfolgen.

Projektförderung zu Kommunalem Divestment der Bundesregierung

7. Wie definiert die Bundesregierung Divestment im Allgemeinen und im Rahmen des Projekts „Klimafreundlich investieren. Kommunales Divestment und Re-Investment“?

Welche konkreten Ziele verfolgt sie damit?

Die Bundesregierung nimmt keine einheitliche Definition des Begriffs Divestment vor. Der Begriff bezeichnet im Allgemeinen den Abzug von Geldern aus umwelt- und klimaschädlichen Anlageformen hin zur umweltgerechten Anlage von Geldern.

Im Rahmen des Projekts „Klimafreundlich investieren. Kommunales Divestment und Re-Investment“ bezeichnet der Begriff Divestment den Abzug bestehender Investitionen aus klimaschädlichen Vermögensanlagen, während die Strategien der Umlenkung dieser Investitionen in nachhaltigere Vermögensanlagen als Re-Investment bezeichnet werden.

8. Welche spezifischen Divestment- und Reinvestment-Strategien empfiehlt die Bundesregierung kommunalen Akteurinnen und Akteuren zur Anwendung (bitte einzeln aufzeigen)?
9. Falls es eine solche Strategieempfehlung gibt, gibt es dazu einen konkreten Kriterienkatalog, dessen Anwendung die Bundesregierung anregt, und wenn ja, wie sieht dieser aus?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Projekt „Klimafreundlich investieren. Kommunales Divestment und Re-Investment“ ist ein Verbundprojekt, das vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative gefördert wird. Durchgeführt wird es von adelphi research gGmbH, Forum Nachhaltige Geldanlagen e. V. und Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder/Alianza del Clima e. V. Der Bewilligungszeitraum des Projekts dauert vom 1. Januar 2018 bis zum 30. Juni 2020.

Ziel des Projektes ist es, einen Beitrag zur Verlagerung von Vermögensanlagen hin zu klimagerechten Anlageformen zu leisten, indem Kommunen in Deutschland befähigt werden, ihre Geldanlagen unter Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsaspekten zu analysieren und klimafreundliche Re-Investitionsmöglichkeiten zu nutzen. Dazu werden Konferenzen mit Vorreiterkommunen, Workshops, Runde Tische und Bürgerdialoge durchgeführt, um Wissenstransfer und konkrete Änderungen in der Anlagestrategie der Kommunen zu erreichen. Als Ergebnis und zur Erreichung weiterer Kommunen sollen zudem, ein Web-Tutorial, ein Storytelling-Video, ein Strategiepapier und ein Leitfaden, der eine Schritt-für-Schritt Anleitung möglicher Vorgehensweisen für die Erstellung einer nachhaltigen Anlagepolitik für Städte enthält, erarbeitet werden. Die Inhalte dieser Materialien werden auf Basis der Projekterkenntnisse von den Zuwendungsempfängern erarbeitet.

Die Bundesregierung macht sich die Inhalte und Ergebnisse von durch Zuwendungen geförderten Projekten nicht zu eigen. Eine Empfehlung zu Divestment- oder Reinvestment-Strategien nimmt die Bundesregierung nicht vor.

10. Welche Auswahlkriterien – neben dem Potenzial des Divestments – müssen die teilnehmenden Kommunen erfüllen, um am Projekt „Klimafreundlich investieren. Kommunales Divestment und Re-Investment“ teilnehmen zu können?

Das Projekt richtet sich in erster Linie an kreisfreie Städte. Zu Beginn des Projekts wurden mittels einer Umfrage alle 107 kreisfreien Städte in Deutschland kontaktiert und das Interesse an einer Teilnahme am Projekt sondiert. Aufbauend darauf sind in drei Vorreiter-Kommunen (Münster, Berlin, Stuttgart) regionale Workshops geplant worden, um interessierten Kommunen die Projektansätze und -ziele zu erläutern.

Für den weiteren Verlauf des Projekts ist geplant, fünf Kommunen für eine intensive Zusammenarbeit zu gewinnen. Die Auswahl soll dabei anhand der Motivation und des Interesses konkreter Ansprechpartner in den Finanzverwaltungen und Kämmergeien der Kommunen erfolgen. Um das Interesse der Kommunen weiter zu erhöhen, wurden inzwischen neben den kreisfreien Städten auch kreisangehörige Städte in die Zielgruppe aufgenommen.

11. Wie viele und welche Kommunen haben sich bisher am Projekt mit welchem Ergebnis bzw. Zwischenergebnis beteiligt?
12. Wie bewertet die Bundesregierung den bisherigen Projektverlauf?

Die Fragen 11 und 12 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im ersten Jahr des Projekts stand die Sondierung und der Dialog mit interessierten Kommunen im Vordergrund. Neben der erwähnten Umfrage unter den kreisfreien Städten in Deutschland haben die Zuwendungsempfänger einen regionalen Workshop in Münster durchgeführt. Weitere Workshops wurden auf Veranstaltungen wie dem „Zukunftsforum Energiewende“ in Kassel oder der „AG Treasury“, einer Arbeitsgruppe der Finanzverwaltungen der kreisfreien Städte, durchgeführt. Insgesamt konnten so nach Auskunft der Zuwendungsempfänger bereits ca. 75 Kommunen direkt erreicht werden.

Ein für Januar 2019 geplanter Workshop in Berlin musste jedoch aufgrund der geringen Anzahl von Anmeldungen abgesagt werden. Dadurch wird deutlich, dass die Projekteinhalte teilweise auch auf Vorbehalte in den kommunalen Verwaltungen stoßen.

Die Akquise der Städte begann gemäß Zeitplan im November 2018 und dauert bis Mai 2019. Bislang gibt es eine feste Zusage für die Zusammenarbeit aus der Stadt Bonn. Im Übrigen werden Veranstaltungen und ab März auch die direkte Ansprache genutzt, um Kommunen für die Zusammenarbeit zu gewinnen.

Das Projekt ist das erste Projekt im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative, mit dem Divestment-Strategien in Kommunen verankert werden sollen. Für eine abschließende Bewertung des Projektverlaufs ist es daher gegenwärtig noch zu früh.

13. Was konkret plant die Bundesregierung mit den Ergebnissen des im Rahmen des Projekts noch zu erarbeitenden Strategiepapiers zu tun, von wem wird das Papier erarbeitet werden, und welche Fragen sollen mittels des Papiers beantwortet werden (vgl. https://kommunales-divestment.de/sites/kommunales-divestment.de/files/documents/projektverlauf_kommunales_divestment_und_re-investment.pdf)?

Das Strategiepapier soll von den Zuwendungsempfängern auf Basis der Projektergebnisse erarbeitet werden. Die Erarbeitung erfolgt vollständig in Verantwortung der Zuwendungsempfänger. Gemäß der Vorhabenbeschreibung soll das Papier ca. fünf bis zehn Seiten umfassen und sich an politische Entscheidungsträger richten.

Darüber hinaus soll ein Leitfaden erstellt werden, der eine Schritt-für-Schritt Anleitung möglicher Vorgehensweisen für die Erstellung einer nachhaltigen Anlagopolitik für Städte enthält. Es sollen sowohl Erfahrungen der Kommunen aus den Workshop-Treffen, der Vorreiterstädte in Deutschland als auch einiger Nachbarländer (z. B. Dänemark) einfließen.

14. Gibt es bereits Überlegungen für eine Weiterführung des Projekts nach Projektabschluss im Jahr 2020?

Überlegungen zu einer Förderung des Projekts über das Ende des Bewilligungszeitraums am 30. Juni 2020 hinaus gibt es derzeit nicht.

15. Plant die Bundesregierung eine Ausweitung ihrer Projektaktivitäten bezüglich Divestment, etwa hinsichtlich Unternehmen, die in der EU aus Umwelt- und Gesundheitsgründen nicht mehr zugelassene Pestizide für Drittstaaten herstellen oder dorthin exportieren?

Wenn nein, warum nicht?

Das Projekt „Klimafreundlich investieren“ ist als innovatives Klimaschutzprojekt im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative zur Förderung ausgewählt worden. Der Förderaufruf für innovative Klimaschutzprojekte ist ein Wettbewerb um die innovativsten Maßnahmen zu Beratung, Information, Kapazitätsaufbau, Erfahrungsaustausch, Vernetzung und Qualifizierung in klimaschutzrelevanten Handlungsfeldern. Welche Projekte zur Förderung ausgewählt werden, hängt von den Projektideen ab, die seitens der Teilnehmenden eingereicht werden. Da das Themenfeld „Divestment“ auch künftig eine hohe Bedeutung im Klimaschutz

einnehmen wird, ist eine Förderung weiterer Projekte zu dem Thema nicht ausgeschlossen. Der Förderaufruf für innovative Klimaschutzprojekte wird derzeit überarbeitet. Über eine Veröffentlichung wird rechtzeitig informiert.

Kommunale Folgewirkungen

16. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über Wertverluste von Energieunternehmen im fossilen Sektor vor?
17. Wie bewertet die Bundesregierung die durch die finanzielle Beteiligung an fossiler Energiegewinnung zu erwartenden Folgen für die kommunalen Haushalte bis 2030 bzw. bis 2050, auch vor dem Hintergrund der vereinbarten Klimaziele?
18. Inwiefern liegen der Bundesregierung Erkenntnisse über die den Kommunen bisher entstandenen Verluste durch die Beteiligung an Unternehmen der fossilen Energiewirtschaft vor, und welche sind das?

Die Fragen 16 bis 18 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Bewertung von Unternehmen erfolgt durch die Marktteilnehmer bzw. Eigentümer. Der Bundesregierung liegen daher keine Informationen zu diesen Fragen vor.

19. Mit welchen konkreten Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung Kommunen bei der Umsetzung der Energiewende, auch im Hinblick auf die Tragfähigkeit kommunaler Querverbünde, und wie stellt sie im Energiebereich Planungssicherheit für kommunale Akteurinnen und Akteure her?

Eine Vielzahl der Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende betrifft die kommunale Ebene, beispielsweise Maßnahmen, die innerstädtischen Verkehr, Stromerzeugung, Wärmeversorgung oder Gebäudeeffizienz betreffen. Ein Beispiel ist das Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz, worüber Anlagen gefördert werden, die sowohl Strom als auch Wärme erzeugen. Diese Anlagen werden häufig von kommunalen Unternehmen betrieben.

Planungssicherheit für kommunale Akteure, Unternehmen und private Haushalte entsteht vor allem, wenn die Maßnahmen langfristig und verlässlich angelegt sind. Dies strebt die Bundesregierung an.

20. Welche Informationen hat die Bundesregierung über mögliche Auswirkungen der bereits durchgeführten und geplanten Umstrukturierungen um RWE und E.ON für die Kommunen und die kommunalen Unternehmen (vgl. www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/eon-uebernimmt-innogy-rwe-kommunen-sehen-energie-deal-skeptisch/21057252.html), und wie bewertet sie diese?
21. Welche Informationen hat die Bundesregierung über mögliche Konsequenzen dieser Umstrukturierungen für Beteiligungen von Innogy an kommunalen Unternehmen, und wie bewertet sie diese?
22. Welchen Informationsstand hat die Bundesregierung über die Bestrebungen und die rechtliche Basis von Kommunen, die Beteiligung von Innogy an einzelnen Stadtwerken über Sonderkündigungsrechte (sog. Change-of-Control-Klauseln) wieder aufzukündigen?

Die Fragen 20 bis 22 werden gemeinsam beantwortet.

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

