



Hintergrundpapier

Eckpunkte für eine ambitionierte Sustainable- Finance-Gesetzgebung in Deutschland

Dem Finanzsektor kommt eine Schlüsselrolle für den Wandel hin zu einer zukunftsgerichteten, starken und sozial-ökologischen Wirtschaft zu.

Dem Finanzsektor kommt eine Schlüsselrolle für den Wandel hin zu einer zukunftsgerichteten, starken und sozial-ökologischen Wirtschaft zu. Banken, Versicherungsunternehmen, Pensionskassen und Fondsgesellschaften müssen aktiv einbezogen werden, um die notwendigen Finanzierungen zur Erreichung der Pariser Klimaziele und der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen leisten zu können. Die Kapital- und Finanzmärkte lenken enorme Summen in wirtschaftliche Aktivitäten, jeden Tag. Diese müssen systematisch aus nicht-nachhaltigen Bereichen in zukunftsfeste wirtschaftliche Aktivitäten fließen. Aufgabe der Politik ist es, hierfür die notwendigen Rahmenbedingungen zu setzen. Die nachhaltige Ausrichtung des Finanzsektors dient nicht nur der Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation, sondern auch dem Schutz vor zukünftigen Finanzkrisen, die mit der fortschreitenden Klimakrise wahrscheinlicher werden können. Das schützt Anleger:innen und festigt die Stabilität der Finanzmärkte gleichermaßen. Deutschland ist gemessen an den für Sustainable Finance geschaffenen Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich etwa zu Frankreich, den Niederlanden oder Großbritannien ein Nachzügler. Die freiwilligen Selbstverpflichtungen von Finanzmarktakteur:innen der letzten Jahre sind häufig unscharf, kommen spät, und die konkrete Implementierung ist kaum einschätzbar. Die Transformation in Finanzsystem und Realwirtschaft findet nicht in der notwendigen Geschwindigkeit, Breite und Umsetzungstiefe statt.

Den Sustainable-Finance-Beirat (SFB) hat die Bundesregierung im Jahr 2019 eingesetzt, um „Deutschland zum führenden Sustainable-Finance-Standort zu machen“. Der SFB hat 31 Empfehlungen vorgelegt, um den Einstieg dafür zu schaffen, das Finanzsystem nachhaltig und zukunftssicher aufzustellen. Auf Basis dieser Empfehlungen hat die Bundesregierung im Mai 2021 ihre Sustainable-Finance-Strategie vorgelegt. Leider bleibt diese Strategie sowohl mit Blick auf das Ambitionsniveau als auch hinsichtlich Detailgrad und Konkretisierung hinter den Empfehlungen des SFB zurück. Es zeigt sich: Noch fehlen der Bundesregierung Gestaltungswillen, ein klarer Plan und ein Kompass, um die Empfehlungen des SFB mutig und zielgerichtet umzusetzen. Auf Basis dieser Strategie wird das Ziel, Deutschland zum führenden Sustainable-Finance-Standort zu machen, nicht erreicht.

Mit diesem Gutachten werden konkrete Vorschläge für eine sachgerechte legislative Umsetzung einiger zentraler Beiratsempfehlungen vorgelegt.

Der WWF Deutschland und die Finanzmarkt-NGO Finanzwende haben die Kanzlei Becker Büttner Held mit einer rechtlichen Einschätzung zu Umsetzungsoptionen zentraler Beiratsempfehlungen beauftragt. Mit diesem Gutachten werden konkrete Vorschläge für eine sachgerechte legislative Umsetzung einiger zentraler Beiratsempfehlungen vorgelegt. Dafür haben wir drei Regulierungsbereiche ausgewählt und übersetzen die noch abstrakten Empfehlungen des SFB in zielgenaue Eckpunkte für eine künftige Gesetzgebung. Die ausgewählten Bereiche umfassen folgende zentrale Aspekte:

- **Transparenz und Offenlegung** in der Unternehmensberichterstattung
- Vorbildfunktion und Rolle der **öffentlichen Hand** als Finanzmarktakteurin sowie Gemeinwohlauftrag von Sparkassen und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- der **Gebäudesektor** als ein zentraler Bereich der Dekarbonisierung und Beispiel für die technische Umsetzung

Transparenz/Offenlegung

Eine zukunftsgerichtete Berichterstattung schafft Transparenz darüber, wie transformationsrelevante Unternehmen zum Gelingen einer treibhausgasneutralen Wirtschaft beitragen.

Eine Funktion des Finanzsektors ist die Begleitung und Finanzierung von Unternehmen im Transformationsprozess oder – falls notwendig –, Kapital zu entziehen, wenn Unternehmen den notwendigen Wandel nicht gestalten wollen oder können. Um dies zu erreichen, braucht es eine zukunftsgerichtete Berichterstattung, die Transparenz darüber schafft, wie transformationsrelevante Unternehmen zum Gelingen einer treibhausgasneutralen Wirtschaft beitragen, welche Ziele sie sich setzen und welche Maßnahmen sie ergreifen, um diese Ziele zu erreichen. Dies ist auch aus der Notwendigkeit klarer Risikotransparenz heraus erforderlich. Daten und Informationen sind deshalb eine zentrale Grundlage dafür, dass Kapital systematisch und effizient in die nachhaltige Transformation fließen kann. Ohne ein belastbares und entscheidungsrelevantes Fundament aus verlässlichen, breit verfügbaren und zukunftsgerichteten Informationen zu Klimazielen, Maßnahmenplänen und Nachhaltigkeitsindikatoren sind informierte und auf die Anforderungen der Transformation ausgerichtete Kapitalvergabeentscheidungen unmöglich. Dafür braucht es eine Verbesserung der bestehenden Nachhaltigkeitsberichterstattung, die heute statisch, kaum validiert, nicht standardisiert und vergangenheitsbezogen ist. Außerdem muss die Nachhaltigkeitsberichterstattung Teil der „normalen“ Finanzberichterstattung werden, weil Klima und Nachhaltigkeit in den Kernbereich von Unternehmenswirkung fallen und zentral bei jeder Investitionsentscheidung berücksichtigt werden müssen. Noch fehlt Unternehmen im Finanzsystem und in der Realwirtschaft die notwendige Orientierung durch Vorgaben der Politik.

Die Nachhaltigkeitsberichterstattung muss Teil der „normalen“ Finanzberichterstattung werden, weil Nachhaltigkeit in den Kernbereich der Unternehmenswirkung fällt und zentral bei jeder Investitionsentscheidung berücksichtigt werden muss.

Zur Umsetzung der Beiratsempfehlung zur Berichterstattung in konkrete Gesetzgebung beschreibt das Gutachten erforderliche Änderungen im Handelsgesetzbuch (HGB).

Öffentliche Hand

Die öffentliche Hand kommt ihrer Vorbildwirkung im Finanzbereich bislang nicht ausreichend nach.

Die öffentliche Hand muss Vorbild sein, wo sie selbst als Finanzmarktakteurin agiert, indem sie zum Beispiel Geld für die Versorgungsleistung ihrer Beamtinnen und Beamten anlegt, sachgerechte Rahmenbedingungen für Finanzmärkte schafft (bzw. schaffen sollte) oder über Sparkassen und Landesbanken als Akteurin am Markt auftritt. Dieser Vorbildfunktion im Finanzbereich kommt die öffentliche Hand bisher nicht ausreichend nach. Eigene Ansprüche zum Beispiel in der Klimapolitik stehen mit dem tatsächlichen Handeln im Finanzbereich nicht im Einklang: Immer noch werden Vermögen der öffentlichen Hand (zum Beispiel Anlagen zur Sicherung der Pensionsverpflichtungen) so angelegt, dass sie die Transformationsanforderungen in der Realwirtschaft nicht berücksichtigen oder ihnen zuwiderlaufen. Bundesregierung und Landesregierungen kommen damit auch wichtigen Elementen ihres „treuhänderischen“ Auftrags nicht nach: Pensionen jetzt und in Zukunft sicher aus den aufgebauten Kapitalstöcken leisten zu können. Denn ein risikoadäquates Anlagemanagement der Versorgungsansprüche für die nächsten Jahrzehnte erfordert, nachhaltigkeitsbezogene Risiken angemessen zu steuern und zu vermeiden.

Ähnliches gilt dort, wo die öffentliche Hand in Form konkreter Akteur:innen selbst an den Märkten agiert, wie bei Sparkassen und Förderbanken, etwa der bundeseigenen KfW:

- Sparkassen sind öffentlich-rechtliche Institute und müssen sich am Gemeinwohl orientieren. Dieser Auftrag der Gemeinwohlorientierung ist bislang nicht eindeutig definiert und auch nicht konkret mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens und den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung verbunden – beides rechtliche Vereinbarungen, zu denen sich Deutschland verbindlich verpflichtet hat. Gleichzeitig ist die verfasste Selbstverpflichtung zu klimafreundlichem Wirtschaften der Sparkassen unverbindlich, rein qualitativ und ohne eigene Zielsetzungen, die eine klare Ausrichtung auf die Anforderungen eines 1,5-Grad-Pfades schaffen würde. Eine kohärente Regelung, die Sparkassen bundesweit vergleichbar und verlässlich ausrichtet, fehlt.
- Als staatliche Bank vergibt die KfW Kredite oder Förderungen im Inland, für das globale Geschäft deutscher Unternehmen, ebenso wie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder expliziter Nachhaltigkeitsvorhaben. Die Klima- und UN-Nachhaltigkeitsziele sind dabei zur Richtschnur erhoben worden. Der Beschluss der Bundesregierung, die KfW zur nationalen Transformationsbank auszubauen, erfordert jedoch noch ein deutlich klareres, auf die Anforderungen der Transformationen zu einer 1,5-Grad-verträglichen Wirtschaft ausgerichtetes, politisches Mandat.

Die Vorbildrolle von Bundesregierung und Landesregierungen erfordert, insbesondere ihr eigenes Handeln als Finanzmarktakteurin mit dem Klima- und Umweltschutz in Einklang zu bringen und die Kapitalbereitstellung konsequent an Nachhaltigkeitszielen auszurichten.

Energie- und Klimakriterien spiel(t)en bei der Finanzierung oder bei Investitionen in den allgemeinen Gebäudebestand bislang bestenfalls eine nachgeordnete Rolle.

Die Vorbildrolle von Bundesregierung und Landesregierungen erfordert, insbesondere ihr eigenes Handeln als Finanzmarktakteurin mit dem Klima- und Umweltschutz in Einklang zu bringen und die Kapitalbereitstellung konsequent an Nachhaltigkeitszielen auszurichten. Im vorliegenden Gutachten sind deswegen zentrale gesetzliche Ausgangspunkte betrachtet worden, insbesondere Änderungen im Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes (VersRückLG), beispielhafte Anpassungen des Sparkassengesetzes (SpG) und im Gesetz über die Landesbank Baden-Württemberg (LBWG) sowie Änderungen im Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfWG) und in deren Satzung.

Gebäude

Mit direkter und indirekter Verantwortung für etwa ein Drittel der deutschen Treibhausgasemissionen ist der Gebäudesektor ein für die Klimazielerreichung elementarer Bereich der Infrastruktur. Die Maßnahmen zur Emissionsvermeidung in Bestand und Neubau erfordern hohe Investitionen, die einerseits durch zielgerechte Lenkung, zum anderen durch Mobilisierung zusätzlichen Kapitals verfügbar gemacht werden müssen.

Mit Blick auf die Rolle von Akteur:innen des Finanzsektors als Eigentümer:innen von Immobilien, Finanzierer:innen und Investor:innen besteht bislang keine systematische oder strukturelle Verfügbarkeit von Informationen, die eine Kenntnis über tatsächliche energetische Zustände der Gebäude in Deutschland zuließen. Energie- und Klimakriterien spiel(t)en bei der Finanzierung oder bei Investitionen in den allgemeinen Gebäudebestand bislang bestenfalls eine nachgeordnete Rolle. Dem Finanzsektor fehlen mit Blick auf das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands Informationen über Investitions- oder Finanzierungsbedarfe der Gebäudeeigentümer:innen. Die Finanzierung als zentrales Element der Gebäudewende wird bislang in mehrfacher Hinsicht nicht im notwendigen Maße mitgedacht:

- 1) Aus Risikosicht besteht für Kreditportfolios der Baufinanzierung ein höchstens einzelner und unvollständiger Blick auf die tatsächliche Situation hinsichtlich (1) zukünftiger (Re-)Finanzierungsbedarfe, (2) möglicher Abwertungsentwicklungen durch regulatorische Anforderungen und (3) der Erfüllung heutiger und möglicher zukünftiger regulatorischer Transparenzpflichten für Gebäudeportfolios.
- 2) In den Verordnungen zur Wertermittlung von Gebäuden bestehen heute keinerlei Vorgaben zur strukturierten Berücksichtigung von Zukunftsentwicklungen und Szenarien, zum Beispiel die Anwendung von 1,5-Grad-Klimaszenarien. Und das, obwohl deren Umsetzung nach dem Urteil des BVerfG eine höhere Eintrittswahrscheinlichkeit mit ggf. erheblichen Auswirkungen auf den Gebäudewert bzw. Investitionsbedarfe im Falle notwendiger energetischer Modernisierungen hat.

- 3) Öffentliche Förderprogramme im Gebäudebereich sind gegenwärtig nicht ausreichend auf das Ziel der Treibhausgasneutralität ausgelegt. Außerdem sind öffentliche Förderungen nicht gezielt darauf abgestimmt, privates Kapital für die Gebäudewende zu mobilisieren, sondern stehen hier häufig im Wettbewerb und in direkter Konkurrenz.
- 4) Die Mobilisierung intelligenter und innovativer Finanzierungsformen und -angebote zur Gebäudeinstandsetzung und -renovierung geschieht nicht im notwendigen Maße.

Das muss sich umfassend und auf vielen Ebenen ändern. Zentraler Ausgangspunkt hierfür ist Datentransparenz und -verfügbarkeit, damit Klimakriterien systematisch in gebäudebezogene Kapitalvergabe integriert werden können. Dies gelingt über eine einfach und barrierearm zugängliche, alle klima- und energierelevanten Gebäudedaten erfassende Datenbank.

Um die sich aus der Transformation des Gebäudesektors ergebenden strukturellen Änderungen in Preis- und Bewertungsabschätzungen gesichert und flächendeckend abzubilden, braucht es außerdem eine Anpassung der Verordnung der Vorgaben zur Immobilienwertermittlung, die insbesondere zukunftsgerichtete Entwicklung im Bereich Klima integriert. Solange Gutachter:innen beispielsweise keine Referenzwerte mit entsprechenden Szenarien zu Entwicklungen und Auswirkungen unter Klimaneutralitätsentwicklungen zu bestimmten Jahreszielwerten berücksichtigen müssen, fußt die aktuelle Werteinschätzung auf einer systematischen Fehleinschätzung historischer Erfahrungen.

**Datentransparenz und
-verfügbarkeit ist zentral,
damit Klimakriterien
systematisch in gebäude-
bezogene Kapitalvergabe
integriert werden können.**

Für den Gebäudebereich liegen die Änderungsvorschläge des Gutachtens somit insbesondere im Bereich des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) sowie dem Finanzstabilitätsgesetz (FinStabG), der Finanzstabilitätsdatenerhebungsverordnung (FinstabDEV) und der Wertermittlungsverordnung (WertV).

Impressum

Herausgeber:

WWF Deutschland, Reinhardtstr. 18, 10117 Berlin

Finanzwende gGmbH, Motzstr. 32, 10777 Berlin

Autor:innen des Gutachtens:

Kanzlei Becker Büttner Held

Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater PartGmbH

Koordination und Autor:innen des Begleitdokuments:

Matthias Kopp, David Knewitz (WWF Deutschland)

Magdalena Senn, Gerhard Schick (Finanzwende Recherche)

Kontakt:

david.knewitz@wwf.de, magdalena.senn@finanzwende-recherche.de

Stand:

September 2021