

**Projektseminar:  
Die Universität Kassel als nachhaltige Investorin  
Sommersemester 2017**

**Dozierende:**  
Tobias Bauckloh  
Samuel Drempetic  
Prof. Dr. Christian Klein

**Konzept zur Implementierung einer  
Nachhaltigen Anlagerichtlinie für die Stadt Kassel**

Kurzfassung

**verfasst von**

Samir Agayev, Kerstin Lopau, Alexander Wehfritz, Arvid Jasper, Manuel Stelzer

Kontakt und Erhalt der Langfassung des Projektberichts über:

[kerstin@lopau.info](mailto:kerstin@lopau.info)

oder

[arvid.jasper@student.uni-kassel.de](mailto:arvid.jasper@student.uni-kassel.de)

**Kassel, September 2017**

## Umsetzungskonzept Nachhaltige Anlagerichtlinie Stadt Kassel

Das hier vorliegende Konzept soll eine Art Fahrplan darstellen, einen möglichen Weg vom Wunsch einer im Sinne von Nachhaltigkeit verantwortungsvollen Anlage- und Finanzstrategie der Stadt Kassel hin zu dessen Umsetzung.

Es soll somit aufzeigen, welche Gremien oder Personen an der Erarbeitung und Entscheidung beteiligt sind, was die verwaltungstechnischen und politischen Prozesse sind und an welchen Stellen welche Akteur\*innen in Erscheinung treten.

Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den Fragen zum verwaltungstechnischen Prozess und dem Weg zur Verabschiedung.

### Begriffserklärung

Die in der Erläuterung des Konzeptes genannten Akteur\*innen sollen im Folgenden kurz genannt und deren Bedeutung verdeutlicht werden. Abbildung 1 zeigt zur Orientierung die Zusammenhänge zwischen den Verwaltungsorganen der Stadt Kassel.

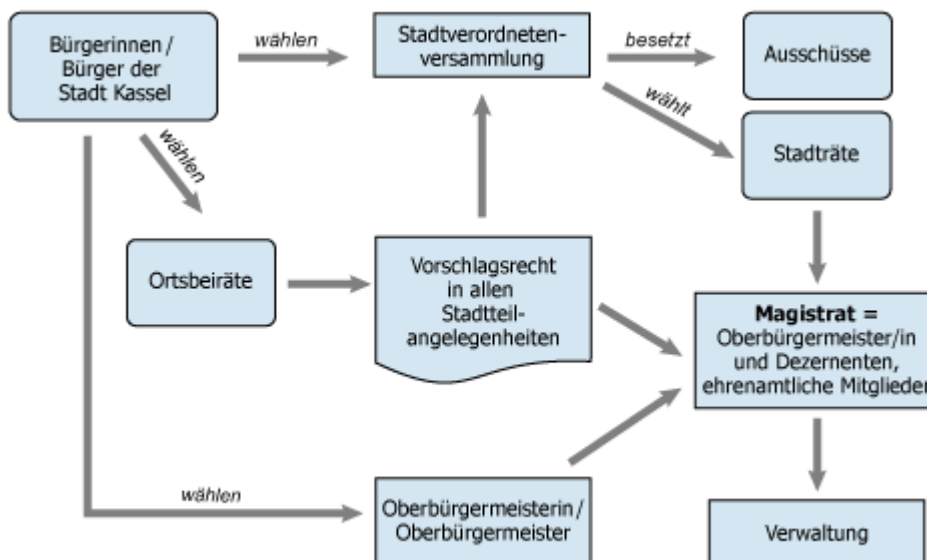


Abbildung 1: Organigramm der Gemeindeverfassung Hessen

Die für die Implementierung einer Anlagerichtlinie relevanten Organe werden im Folgenden kurz genannt und beschrieben.

### Stadtverordnetenversammlung (StaVo)

Sie bildet das oberste beschließende Organ der Stadt und entscheidet über Anträge, welche von Mitgliedern der StaVo, dem Magistrat, dem Oberbürgermeister, den Fraktionen und dem Jugendhilfebeirat eingebracht werden können.

Die derzeitige StaVO setzt sich aus 71 Mitgliedern zusammen. Die SPD, B'90/Die Grünen und zwei ehemalige Mitglieder der FDP-Fraktion bilden seit 2016 die aktuelle Regierungskoalition.

## **Magistrat**

Der Magistrat setzt sich zusammen aus sechs hauptamtlichen und 13 ehrenamtlichen Mitgliedern, welche mit Ausnahme der\*des Oberbürgermeister\*in, welche\*r den Vorsitz innehat, von der Stadtverordnetenversammlung gewählt werden.

Der Magistrat ist die Verwaltungsbehörde der Gemeinde. Er ist für die laufende Verwaltung der Stadt verantwortlich und handelt nach den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung, die er vorbereitet und durchführt.

## **Ausschuss für Finanzen, Haushalt und Grundsatzfragen**

Ausschüsse bereiten Beschlüsse für die Stadtverordnetenversammlung vor und diskutieren sie im Vorfeld einer Einbringung. Ihre Zusammensetzung orientiert sich an den Sitzverhältnissen in der Stadtverordnetenversammlung, die Mehrheitsverhältnisse müssen aber nicht zwingend gewahrt sein. Beschlüsse eines Ausschusses werden in der getroffenen Fassung der StaVO als Empfehlung vorgelegt, diesen ebenso zu treffen.

In der aktuellen Legislaturperiode besitzt die Regierungskoalition hier eine Mehrheit.

## **Kämmerei**

Das Amt für Kämmerei und Steuern ist zuständig für die Finanzen der Stadt Kassel. Eine sehr wichtige Aufgabe ist die Aufstellung der Haushaltssatzung. Da eine wirksame nachhaltige Anlagerichtlinie eben hier verankert werden muss, spielt dieses Amt eine Schlüsselrolle.

## **Organisatorischer Entwicklungspfad**

Die Durchsetzung eines politischen Anliegens ist meist mit einem Prozess verbunden, welcher verschiedenste Akteur\*innen mit einbeziehen und deren Interessen beachten muss. Auch sind die nötigen Schritte zur Implementierung von neuen Richtlinien gerade in öffentlichen Entscheidungsgremien oftmals von Außenstehenden im ersten Moment nicht leicht nachzuvollziehen. Im Folgenden soll ein Versuch unternommen werden, einen möglichen organisatorischen Entwicklungspfad für die Stadt Kassel herauszuarbeiten, auf welchem eine nachhaltige Anlagerichtlinie unter Beachtung von ökologischen und sozialen Kriterien erarbeitet, diskutiert und verabschiedet werden könnte.

## **Ebenen der organisatorischen Entwicklung**

Die Mitwirkenden des Entwicklungsprozesses lassen sich drei Ebenen zuordnen.

Zuoberst steht die politische Ebene, auf der gewählte Vertreter\*innen der Bevölkerung die Interessen verschiedenster Parteien in Einklang bringen müssen. Hierin befindet sich das Parlament, im Falle der Stadtverwaltung Kassel also die Stadtverordnetenversammlung, aus deren Kreis sich die Ausschüsse, im konkreten Fall der Ausschuss für Finanzen, Haushalt und Grundsatzfragen zusammensetzen. In Abbildung 2 sind die Elemente dieser Ebene hellrosa umrahmt.

Ebene zwei stellt nichtgewählte Verwaltungsorgane dar. Der wichtigste Akteur ist hier die Kämmerei, präziser das Amt für Kämmerei und Steuern (in der Grafik blau dargestellt).

Die dritte Ebene (magentafarben) stellt Akteur\*innen außerhalb der Stadtverwaltung dar. Sie hat außer der Wahl der demokratisch legitimierten Mitgliedern in Ebene eins keinen direkten, bindenden Einfluss auf Organe der Stadtverwaltung. Der dennoch durchaus vorhandene Einfluss kommt durch Gespräche und Lobbyarbeit zustande.

## Der organisatorische Entwicklungspfad einer Nachhaltigen Anlagerichtlinie

Am Anfang der Entwicklung steht das Bedürfnis einer nachhaltigen Anlagerichtlinie (s. Abbildung 2). Dieses kann aus verschiedenen Richtungen und mit unterschiedlicher Motivation eingebracht werden. Es gibt rein rechtliche Gründe, welche für eine derartige Richtlinie sprechen. Einerseits ist dies die EU-Richtlinie EbAV-II, welche bestimmte Nachhaltigkeitsberichts-Anforderungen an Pensionsfonds (Einrichtungen betrieblicher Altersvorsorge, EbAV) formuliert. Andererseits erfordern die von Deutschland ratifizierten und damit völkerrechtlich prinzipiell verbindlichen Klimaziele von Paris realistisch betrachtet eine Regulierung der Nutzung von fossilen Energien, was auch Auswirkungen auf Finanzanlagen haben wird. Darüber hinaus spielt auch das Ziel 12 der Sustainable Development Goals eine Rolle (Unterstützung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster). Rein haushaltstechnisch kann der Wunsch nach einer nachhaltigen Anlagerichtlinie auch auf die Gefahr einer Carbon Bubble zurückzuführen sein, also eine rein finanzielle Vorsichtsmaßnahme zur Vermeidung hochrisikobehafteter Investitionen. Zuletzt fordern immer mehr zivilgesellschaftliche wie politische Gruppen aus moralischen Gründen den Verzicht auf Profite durch fossile Energien, Rüstungsgüter und anderer Branchen und Unternehmen.

Dieser Wunsch kann über den Magistrat, eine Fraktion oder Mitglied der StaVO, oder dem\*der Oberbürgermeister\*in in die Stadtverordnetenversammlung eingebracht werden. Hier kann bereits darüber debattiert werden. Der konventionelle Weg wäre jedoch die Überweisung an den Finanzausschuss, wo intensiver über das Thema beraten und externe Meinungen gehört werden können. Je nach Beratungsergebnis kann nun die Kämmerei beauftragt werden, die Machbarkeit zu prüfen. Der nächste Schritt besteht im Beschluss des Finanzausschusses, eine Anlagerichtlinie zu erarbeiten. Dieser ist nicht bindend für die Kämmerei, wird jedoch ebenfalls der StaVO vorgelegt, welche ihrerseits einen Beschluss fällt und somit einen Arbeitsauftrag an das Amt für Kämmerei vergibt, nun die Richtlinie zu erarbeiten. An dieser Stelle ergibt sich nun für Externe die Möglichkeit, inhaltlich auf den Charakter der Richtlinie einzuwirken. Beispielsweise kann es als sinnvoll erachtet werden, Best-Practice-Beispiele aus anderen Städten mit bereits beschlossener Anlagerichtlinie zu analysieren und deren Vertreter\*innen anzuhören. Aber auch lokale politisch aktive Gruppen sowie Vertreter\*innen ortansässiger Industrien können versuchen, auf den Prozess einzuwirken.

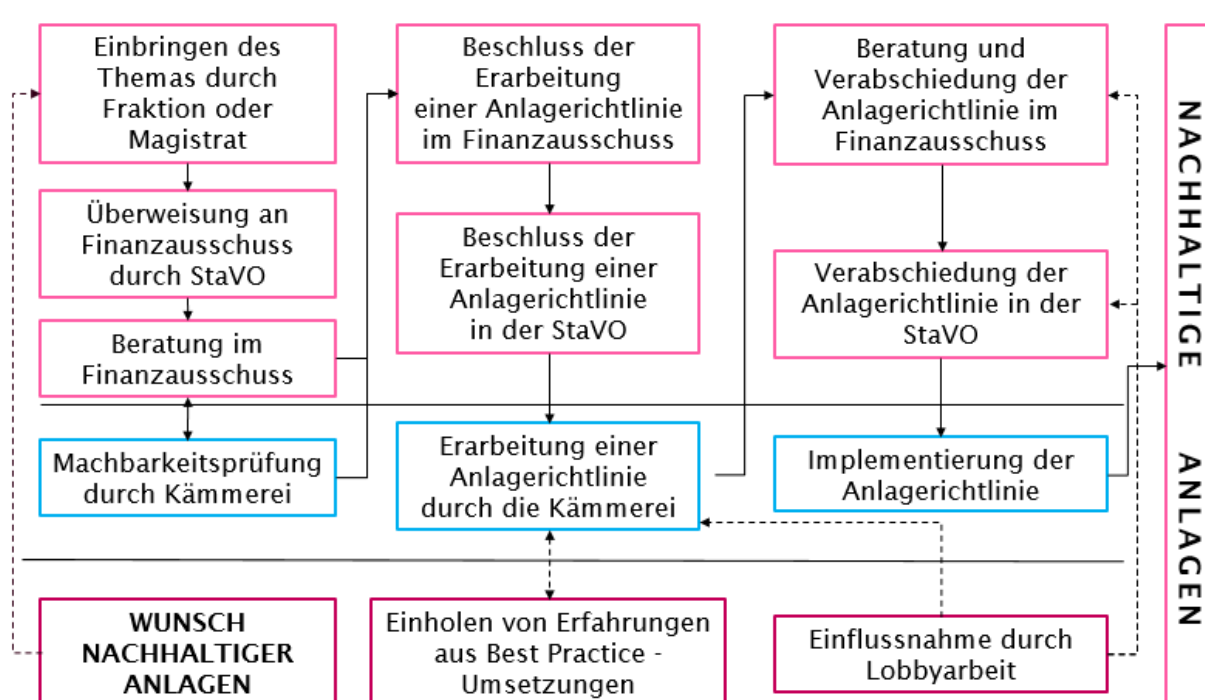


Abbildung 2: möglicher Entwicklungspfad einer nachhaltigen Anlagerichtlinie

Ist ein Entwurf einer Anlagerichtlinie erarbeitet, wird dieser dem Finanzausschuss vorgelegt, welcher Änderungsanträge einbringen kann, um politische Interessen zu berücksichtigen. Die Weitergabe an die Stadtverordnetenversammlung, welche die Richtlinie erneut debattieren und gegebenenfalls verändern kann, ist wieder obligatorisch. In beiden Gremien ist auch wieder mit Einwirken durch externe Interessensgruppen zu rechnen. Bei einer Verabschiedung des nun fertigen Entwurfes durch die StaVO, würde der Kämmerei die Aufgabe zufallen, die Richtlinie in die bestehende Finanzsatzung zu integrieren.

Eine nach den obigen Schritten entworfene Anlagerichtlinie muss nun mit geeigneten Partner\*innen umgesetzt werden. Hierfür stehen in der Finanz- und Bankenbranche geeignete Institute zur Verfügung. Diese weitergehenden Schritte sollen allerdings nur überblicksmäßig Teil dieser Arbeit sein.

### Inhaltliche Entwicklungsschritte

Im Folgenden sollen die inhaltlichen Entwicklungsschritte hin zu einer Nachhaltigen Anlagerichtlinie dargelegt werden (s. Abbildung 3). Diese Schritte sind vom Amt für Kämmerei und Steuern unter Einbeziehung der Stadtverordneten parallel zum organisatorischen Entwicklungspfad durchzuführen. Einige der Schritte können übersprungen oder in ihrem Aufwand stark verringert werden, sofern sich die Stadt Kassel einer der nachhaltigen Anlagestrategien anderer öffentlicher Akteure anschließt.

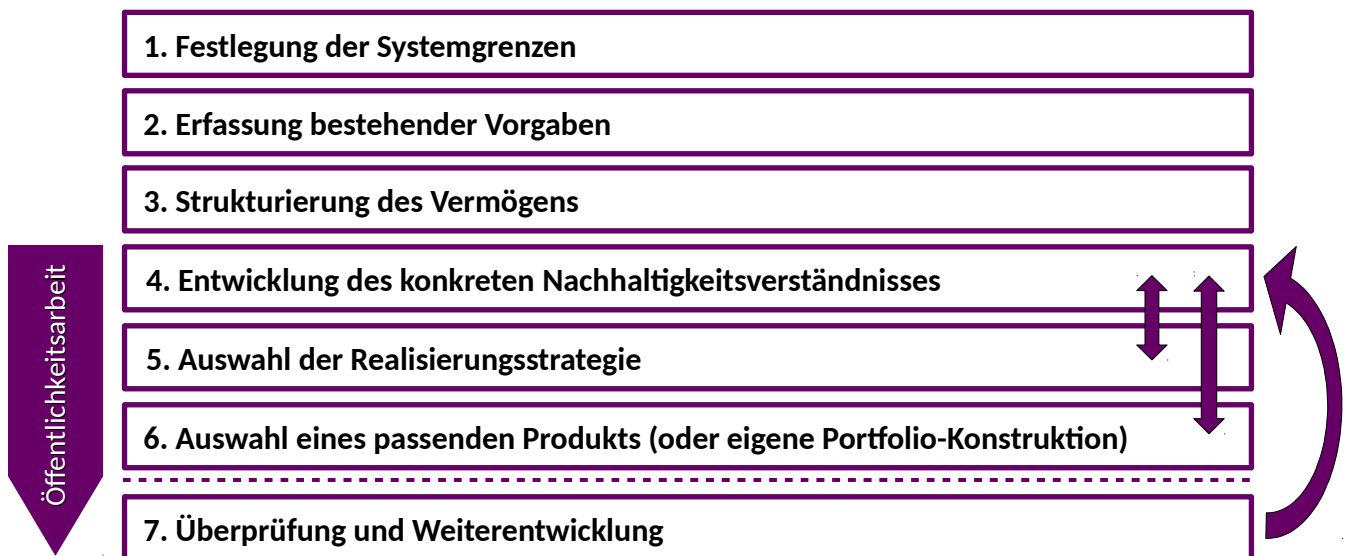


Abbildung 3: Entwicklungs- und Umsetzungsschritte einer Nachhaltigen Anlagerichtlinie, eigene Darstellung angelehnt an Piemonte 2017.

Die ersten drei Schritte auf dem Weg zur Nachhaltigen Anlagerichtlinie befassen sich nicht mit Nachhaltigkeit, sondern sind stattdessen genereller Natur.

#### (1) Festlegung der Systemgrenzen

Zunächst muss erfasst werden, welche Finanzbestände zum aktuellen Zeitpunkt bestehen (s. Kapitel 3.1 in der Langfassung des Projektberichts). In Kassel umfasst dies neben den beschränkten flüssigen Finanzmitteln die direkten Beteiligungen zu unterschiedlichen Anteilen sowie die Versorgungsrücklage in Höhe von 15 Mio. €. Bisherige Nachhaltige Anlagerichtlinien in anderen deutschen Städten bezogen sich lediglich auf die Versorgungsrücklage. Für Kassel muss nun also entschieden werden, ob die Beteiligungen ebenfalls durch eine Nachhaltige Anlagerichtlinie erfasst werden sollen. Insbesondere zu betrachten ist, ob auch indirekte Finanzbeteiligungen der Kasseler Sparkasse geregelt werden sollen, da diese sich zu jeweils 50% in der Hand der Stadt und des Landkreises Kassel befindet und über den Verwaltungsrat der direkten öffentlichen Kontrolle unterliegt.

## (2) Erfassung bestehender Vorgaben

Im zweiten Schritt wird herausgestellt, für welche Finanzbestände neben den gesetzlichen Erfordernissen bereits formalisierte oder auch bisher lediglich informelle Festlegungen bestehen. Desweiteren ist zu betrachten, in welchen Fällen diese einfach erweitert werden können und in welchen Fällen sie neu zu verfassen sind.

## (3) Strukturierung des Vermögens

Die Erstellung einer Anlagerichtlinie bietet die Chance, für alle städtischen Finanzbestände verbindliche Regelungen festzuschreiben. Für jeden Bestand muss dabei einzeln geprüft werden, wie stark die klassischen drei Elemente des Magischen Dreiecks (Sicherheit, Rendite, Liquidität) in diesem Fall zu gewichten sind. In der Folge kann nun bestimmt werden, welche Anlageformen für diesen Finanzbestand infrage kommen. Hier wird also der maximale prozentuale Anteil an Aktien sowie der Anlagen mit hoher Sicherheit wie Bundesanleihen festgelegt. Sofern einige Finanzbestände ähnliche Anforderungen aufweisen, können diese gemeinsam betrachtet werden. Bei unterschiedlichen Anforderungen sind separate Anlagerichtlinien zu erarbeiten.

## (4) Entwicklung des konkreten Nachhaltigkeitsverständnisses

Ab diesem zentralen Schritt der Entwicklung des Nachhaltigkeitsverständnisses ist die Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich. Die Kasseler Sparkasse und die weiteren Finanzpartner sind als Umsetzende spätestens jetzt einzubinden. Des Weiteren ist die Stadtverordnetenversammlung in diesem normativen Entwicklungsprozess zwangsläufig mit einzubeziehen. Eine breitere Einbindung der Stadtgesellschaft durch Öffentlichkeitsarbeit und partizipative Veranstaltungen ist wünschenswert. Insbesondere die von der Anlage ihrer eigenen Versorgungsrücklage betroffenen Beamt\*innen sollten bei der Entwicklung des Anlageleitbilds

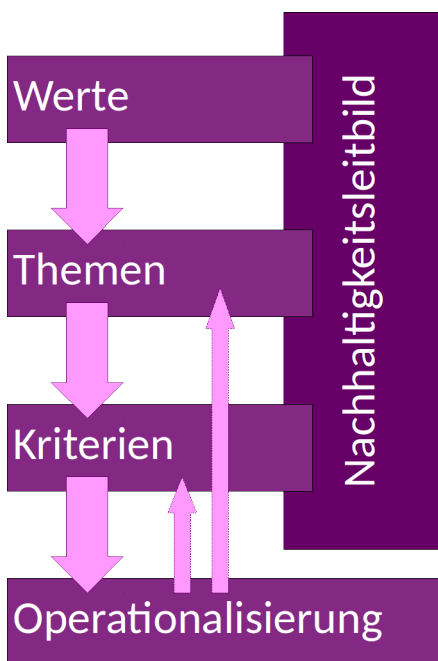


Abbildung 5: Schema der Entwicklung eines Nachhaltigkeitsleitbilds, eigene Darstellung angelehnt an Impulse aus Piemonte 2017.

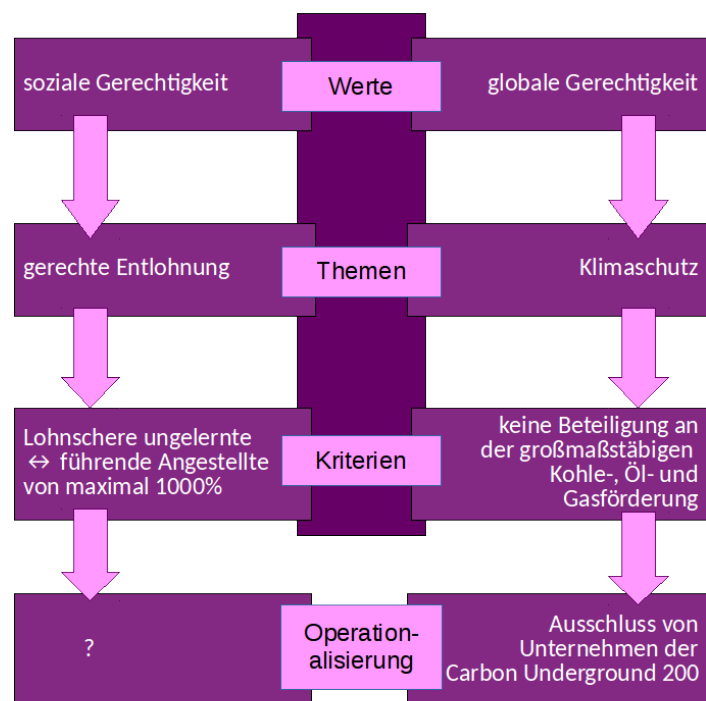


Abbildung 4: Beispiele für die Entwicklung eines konkreten Nachhaltigkeitsleitbilds, eigene Darstellung.

konsultiert werden. Eine Einbindung der Stadtöffentlichkeit kann zu einer erhöhten Identifikation mit der städtischen Verwaltung führen, wie die öffentliche Anerkennung des Prozesses in Berlin gezeigt hat.

Zunächst ist zu bestimmen, wie stark der Aspekt Nachhaltigkeit im Vergleich zum Magischen Dreieck gewichtet werden soll. Die bisherigen Nachhaltige Anlagerichtlinien in Münster und Berlin räumen der Nachhaltigkeit einen hohen Stellenwert ein, um die öffentliche Vorbildfunktion erfolgreich auszufüllen. In diesem Zuge sind auch die drei Elemente der Nachhaltigkeit – Ökologisches, Soziales und Ökonomisches – in ihrer jeweiligen Wichtigkeit abzuwägen. Außerdem sollte festgelegt werden, wie relevant die Langfristigkeit in der Investitionstätigkeit eingeschätzt wird.

Die Entwicklung eines konkret-individuellen Nachhaltigkeits-Leitbilds wird in nachhaltigen Anlageprozessen häufig übergangen, ist jedoch eine wichtige Grundlage für einen umfassend ganzheitlichen Investitionsvorgang. Dabei wird von der Ebene der *Werte* über *Themen* zu den *Kriterien* vorgegangen, die für die Investitionsentscheidungen schließlich *operationalisiert* werden müssen (vgl. Abbildung 5). Zunächst müssen also die grundlegenden *Werte* zusammengetragen werden (z.B. soziale Gerechtigkeit, globale Gerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Menschenrechte). Im Beispiel der Abbildung 4 ergeben sich aus den Werten soziale und globale Gerechtigkeit im nächsten Schritt die relevanten *Themen* der gerechten Entlohnung und des Klimaschutzes.<sup>1</sup> Die Festlegung von *Kriterien*, um diese Themen zufriedenstellend in der Anlagerichtlinie zu berücksichtigen, ist nun das zentrale Element und sollte genügend Aufmerksamkeit erfahren. Im Anhang 5 des ausführlichen Projektberichts sind einige internationale Verträge aufgeführt, die als Grundlage für Kriterien dienen können. Allerdings lassen sich wie im Beispiel beim Fall der Lohnschere für viele mögliche Kriterien keine Operationalisierung finden. Daher müssen die Kriterien und gegebenenfalls gar die Themen entlang der Machbarkeit angepasst werden. Spezialisierte Dienstleister\*innen können mit ihrer Expertise an bestehenden Operationalisierungsmöglichkeiten dabei helfen, die Themen möglichst zufriedenstellend abzubilden.

Bisherige Nachhaltige Anlagerichtlinien bestehen aus wenigen Dutzend Kriterien. Dabei muss ein Kompromiss gefunden werden zwischen dem Gewicht des eigenen Nachhaltigkeitsverständnisses und der maximal vertretbaren Einschränkung des Anlageuniversums. Während die in Kassel ansässige Evangelische Bank lediglich ein Fünftel des Anlageuniversums von vorneherein ausschließt, geht die Bank für Kirche und Caritas bis zu 40%, die Stadt Berlin gar bis zu 75% Ausschluss des Anlageuniversums.

Um diesen arbeitsintensiven Entwicklungsschritt abzukürzen, ist eine Anlehnung an bereits bestehende Konzepte (z.B. Nachhaltige Anlagerichtlinien der Städte Berlin, Münster, Bremen) empfehlenswert.

Der zentrale Schritt (4) greift eng in (5) die Auswahl der Realisierungsstrategie sowie (6) die Produktauswahl. Es ist davon auszugehen, dass Nachjustierungen der Kriterien und Operationalisierungen in mehreren aufeinanderfolgenden Iterationsschleifen vorgenommen werden müssen.

### **(5) Auswahl der Realisierungsstrategie**

Für nachhaltige Anlagen bestehen drei grundsätzliche Anlagestrategien:

- Positivkriterien, die eine Anlage erfüllen muss, um investierbar zu sein. Ein Beispiel für diese anspruchsvolle Anlagestrategie stellt die GLS Bank eG aus Bochum dar.
- Negativkriterien, die Anlagen mit unerwünschtem Nachhaltigkeitseinfluss aussortieren. Diese Option wurde bei den bisherigen städtischen Nachhaltigen Anlagerichtlinien gewählt (Ausnahme: Berlin) und ist bei einer unabhängigen Anlagenrichtlinien-Ausarbeitung am einfachsten umzusetzen.

<sup>1</sup> Die Zuordnung muss nicht 1:1 erfolgen. Jeder Wert kann durch mehrere Themen spezifiziert werden. Ebenso werden viele Themen erst durch mehrere Kriterien vollständig erfasst werden können. Um das Beispiel einfach zu halten, wurde dies hier jedoch nicht berücksichtigt.

- Best-In-Class – Herangehensweise: Hier gelten jeweils die am nachhaltigsten klassifizierten Unternehmen einer Branche als investierbar. Damit werden allerdings auch grundsätzlich problematische Branchen wie die Kohle- oder die Rüstungsindustrie nach wie vor finanziert, wie anhand der hessischen Versorgungsrücklage deutlich wird, welche diese (schwächste) Anlagestrategie anwendet.

Außerdem besteht noch die Möglichkeit, mehrere Strategien zu verbinden. Für die Anlage der Berliner Versorgungsrücklage wurde ein neuer Fonds entwickelt, der zunächst Negativkriterien anwendet und die verbleibenden Unternehmen mittels des Best-In-Class – Ansatzes filtert. Diese Kombination ist nach der Verwendung von Positivkriterien als zweitstärkste nachhaltige Anlagestrategie anzusehen.

#### **(6) Auswahl eines passenden Produkts (oder eigene Portfolio-Konstruktion)**

Schließlich muss das für die erarbeitete Anlagerichtlinie passende Produkt ausgewählt werden. Dafür bestehen einerseits zahlreiche spezialisierte Berater\*innen und Dienstleister für nachhaltige Finanzanlagen. Andererseits lohnt sich der Blick auf bereits bestehende Produkte anderer öffentlicher Körperschaften. So wurde der Fonds für die Berliner Versorgungsrücklage nach der Recherche und Erstellung durch die Unternehmen *oekom* und *Solactive* durch die Deutsche Bundesbank aufgelegt. Dieser Fonds ist aufgrund des öffentlichen Auftrags der Bundesbank auch für weitere öffentliche Auftraggeber kostenlos nachbildbar. Demnach ist zu prüfen, ob die Stadt Kassel sich nicht diesem bestehenden Produkt mit nur sehr geringem zusätzlichem Arbeitsaufwand anschließt.

#### **(7) Überprüfung und Weiterentwicklung**

Die Nutzung einer Nachhaltigen Anlagerichtlinie schließt auch deren regelmäßige Überprüfung und Weiterentwicklung mit ein. Gründe für die Überprüfung kann ein verändertes Nachhaltigkeitsverständnis sein, aber auch eine veränderte Informationslage. So kann beispielsweise ein neuer Index erschienen sein, der die Lohnschere aller weltweit börsennotierten Unternehmen auflistet, sodass das Beispiel-Kriterium der Lohngerechtigkeit aus Abbildung 4 nun umgesetzt werden könnte. Andererseits können neue Themen auf die politische Agenda kommen, wie die Abstoßung der VW-Aktien durch die hessische Landesversorgungsrücklage nach Bekanntwerden des Dieselskandals zeigt. Andererseits können sich auch die Finanzanfordernisse hinsichtlich Liquidität, Sicherheit oder Rendite aus Schritt (3) geändert haben.

Die Häufigkeit der Überprüfung des Nachhaltigkeitsverständnisses sollte ebenso wie die Arbeitsintensität der vorigen Schritte in angemessener Relation zu der angelegten Summe erfolgen.

#### **Weitere Schritte**

Die bisher in Deutschland bekannt gewordenen Nachhaltigen Anlagerichtlinien beziehen sich jeweils nur auf die Wertpapiere des Anlagevermögens. Beteiligungen an Unternehmen sind insbesondere unter Betrachtung der teils unter Negativkriterien fallenden Tätigkeiten der Städtischen Werke (Kohlekraftnutzung) üblicherweise nicht eingeschlossen. Allerdings sollte bereits bei der Entwicklung der Anlagerichtlinie bedacht werden, ob deren Gültigkeit sich auf die Anlagen der Beteiligungen, verbundenen Unternehmen und Eigenbetriebe ausdehnen soll. Insbesondere sofern die Stadt Kassel kontrollierende Aufsichtsbefugnisse aufweist, sollte die Betriebs- und Anlagepraxis dieser Unternehmen in den folgenden Jahren an der Nachhaltigen Anlagerichtlinie gemessen werden und auf deren Umsetzung hingewirkt werden.

*Details zu den Grundlagen nachhaltiger Finanzanlagen, dem Kasseler Status Quo, einige Best-Practice-Beispiele sowie eine kritische Problembetrachtung und weitergehende Informationen finden Sie in der ausführlichen Fassung des Projektberichts, die wir Ihnen auf Mailanfrage (s. Titelblatt) gerne zur Verfügung stellen.*