

Telefon: 089/233 - 92519
Telefax: 089/233 - 24948

Stadtkämmerei
HA I

**Kommunaler Wohnungsfonds,
Emission einer Stadtanleihe zur Finanzierung von kommunalen Vorhaben**

Einrichtung eines kommunalen Wohnungsfonds

Antrag Nr. 14-20 / A 05621 von Herrn StR Gerhard Mayer, Frau StRin Verena Dietl, Herrn StR Christian Müller, Herrn StR Horst Lischka, Herrn StR Klaus Peter Rupp, Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Frau StRin Heide Rieke, Frau StRin Bettina Messinger, Frau StRin Ulrike Boesser, Frau StRin Renate Kürzdörfer, Herrn StR Jens Röver, Herrn StR Dr. Ingo Mittermaier vom 09.07.2019, eingegangen am 10.07.2019

München – divest now!

Die LHM begibt eine Nachhaltigkeitsanleihe!

Antrag Nr. 14-20 / A 02982 der Stadtratsfraktion Die Grünen–rosa Liste vom 24.03.2017, eingegangen am 24.03.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 17237

2 Anlagen

Beschluss des Finanzausschusses vom 21.01.2020 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	3
1.	Anlass der Beschlussvorlage	3
1.1	Stadtratsantrag „Einrichtung eines kommunalen Wohnungsfonds“	3
1.2	Stadtratsantrag „München – Divest now! Die LHM begibt eine Nachhaltigkeitsanleihe!“	3
2.	Aktuelle Situation	5
2.1	Rahmenbedingungen und aktuelles Zinsumfeld	6
2.2	Vorschriften und konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten	6

2.2.1	Bürgerfonds	7
2.2.2	Nutzung alternativer Instrumente	8
2.3	Fazit:	8
3.	Emission einer „Münchner Stadtanleihe“	8
3.1	Emissionsverfahren	9
3.1.1	Emissionsform	9
3.1.2	Konsortium, Begebungsverfahren	10
3.1.3	Rechtliche Rahmenbedingungen, Mittelverwendung	10
3.1.4	Laufzeit, Kondition, Volumen	10
4.	Verwendung der Mittel aus der aufgelegten „Münchner Stadtanleihe“, „Social Bond“	11
5.	Ausblick	12
6.	Behandlung von Stadtratsanträgen	12
6.1	Stadtratsantrag „Einrichtung eines kommunalen Wohnungsfonds“	12
6.2	Stadtratsantrag „München – Divest now! Die LHM begibt eine Nachhaltigkeitsanleihe!“	12
II.	Antrag des Referenten	13
III.	Beschluss	14

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Beschlussvorlage

1.1 Stadtratsantrag „Einrichtung eines kommunalen Wohnungsfonds“

Am 09.07.2019 wurde von der SPD-Stadtratsfraktion folgender Antrag gestellt:

„Die Stadtkämmerei wird aufgefordert, die ersten Schritte zum Aufbau eines kommunalen Wohnungsfonds zu organisieren.

Zusammen mit der Stadtparkasse sollen hier Finanzierungsinstrumente geschaffen werden, die es Münchnerinnen und Münchnern, aber auch Münchner Unternehmen, ermöglichen einen Beitrag zur Förderung oder Aufrechterhaltung von bezahlbarem Wohnraum zu leisten.

Kombiniert werden kann hier eine Geldanlage, die zwar niedrig verzinst wird, aber einen ethischen Charakter hat und eine hohe Sicherheit bietet, mit der Finanzierung von Wohnungsankäufen z.B. bei der Ausübung des Vorkaufsrechts oder Wohnungsneubau zur arrondierenden Finanzierung des Neubaus von Genossenschaften oder städtischen Wohnungsbaugesellschaften.

Begründung:

Stark steigende Mieten sind für viele Münchnerinnen und Münchner ein großes Problem. Immer wieder gibt es insbesondere Berichte von Mieterinnen und Mietern, denen nach einem Verkauf des Hauses, in dem sie wohnen, vom neuen Eigentümer drastische, für sie unbezahlbare Mieterhöhungen abverlangt werden.

Dieses Geld könnte dafür eingesetzt werden, den Ankauf von Wohnungen und Wohnhäusern, genossenschaftlichen Wohnungsbau oder den Neubau durch städtische Wohnungsbaugesellschaften zu unterstützen. Deswegen sind Finanzierungsinstrumente, die es Münchner Bürgerinnen und Bürgern und Münchner Unternehmen ermöglichen, sich daran zu beteiligen, ein wichtiger Beitrag. Zum einen wird so eine direkte Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen mit ihrer Stadt geschaffen und zum anderen eine positive Auswirkung erzielt, indem ein Beitrag geleistet wird, um den Münchner Wohnungsmarkt zu beruhigen.“ (Antrag Nr. 08-14 / A 05621)

1.2 Stadtratsantrag „München – Divest now! Die LHM begibt eine Nachhaltigkeitsanleihe!“

Am 24.03.2017 haben die Stadträtin Frau Kathrin Habenschaden und die Stadträte Herr Dr. Florian Roth und Herr Hep Monatzeder folgenden Antrag gestellt:

„Die Landeshauptstadt München prüft die Begebung einer Nachhaltigkeits-Kommunalanleihe (sogenannter Sustainability Bond) für den Zeitpunkt der prognostizierten nächsten Neuverschuldung. Diese Anleihe wird von der LHM mit dem Ziel emittiert, Kapital zur Finanzierung von nachhaltigen Projekten zu generieren. Als nachhaltig definiert werden hier z.B. Investitionsbereiche wie öffentlicher Nahverkehr, Klimaschutz, aber auch Bildung, Inklusion und Integration.

Begründung:

Spätestens 2018, so die Aussage des Stadtkämmerers, werden die vielen Investitionsvorhaben in München eine Neuverschuldung unumgänglich machen.

Eine Möglichkeit, städtische Investitionsvorhaben zu finanzieren, sind festverzinsliche Kommunalanleihen, wie sie in der Vergangenheit (bis 2006) auch von der Landeshauptstadt München bereits emittiert wurden.

Die prozessuale nötige Erfahrung mit dem Finanzierungsprodukt ist also im Haus bereits vorhanden. Zur Unterstützung bei der aktiven Platzierung der Anleihe insbesondere bei nachhaltigkeitsorientierten Investoren kann die Kämmerei beispielsweise auf eine unabhängige SPO (Second Party Opinion) einer im Nachhaltigkeitsbereich versierten Rating-Agentur zurück greifen.

Nachhaltige Kommunalanleihen werden für die Finanzierung von Projekten zum Klima- und Umweltschutz (und anderen Nachhaltigkeitsthemen), aber auch für Projekte im Bildungsbereich, der Inklusion und Integration (sogenannte Social Bonds) begeben und sind damit gerade aufgrund ihrer Zweckbindung für nachhaltigkeits- oder sozial orientierte Investoren eine interessante Anlageform.

Für die Landeshauptstadt München ist die Begebung einer nachhaltigen Kommunalanleihe eine Möglichkeit, bankenunabhängig größere Vorhaben mit einer positiven Außenwirkung zu finanzieren. München übernimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Kommunen.

Wir bitten, wie in der Geschäftsordnung des Stadtrates vorgesehen, um eine fristgemäße Bearbeitung unseres Antrages.“ (Antrag Nr. 14-20 / A 02982)

Dieser Antrag wurde mit Beschluss Nr. 14-20 / V 09107 in der FA/VV vom 25.07.2017/26.07.2017 behandelt. Da zum damaligen Zeitpunkt noch keine schlagenden Argumente für die Emission einer Kommunalanleihe z.B. in der Ausgestaltung als Nachhaltigkeitsanleihe bzw. als „Social Bond“ gesehen wurden, die die Vorteile von Finanzierungen im Rahmen von Kommunalkredite o.ä. überwogen hätten, wurde beschlossen, den Antrag als aufgegriffen zu behandeln und die weitere Entwicklung zu beobachten.

2. Aktuelle Situation

Steigende Mieten sind ein großes Problem für immer mehr Münchnerinnen und Münchner. Insbesondere beim Verkauf eines Mietshauses mit bisher vergleichsweise niedrigen oder durchschnittlichen Mieten droht oft ein starker Mietanstieg. Mit dem Instrument der Erhaltungssatzung soll die Gentrifizierung verhindert werden. Das Instrument kann aber auch zu einer starken Belastung des Münchner Haushaltes führen, da die Stadt bei einem Verkauf ein Vorkaufsrecht für eine Immobilie hat, wenn der Käufer keine Abwendungserklärung unterschreibt, in der er sich insbesondere zum Verzicht auf Luxusmodernisierung und zu hohe Mieten verpflichtet.

Der Stadtrat hat zum besseren Schutz der Mieterinnen und Mieter in 2018 die Bedingungen der Abwendungserklärungen verschärft. Als Folge davon haben deutlich weniger Käufer von Immobilien in Erhaltungssatzungsgebieten eine Abwendungserklärung unterschrieben und die Stadt musste, um die Mieterinnen und Mieter zu schützen, ihr Vorkaufsrecht ausüben. 2018 beliefen sich die Kosten für ausgeübte Vorkaufsrechte auf über 228 Mio. EUR, im Jahr 2019 wurden bis Anfang Oktober bereits 122,5 Mio. EUR verausgabt.

Um die Mieterinnen und Mieter weiter vor stark steigenden und damit letztlich unbezahlbaren Mietkosten zu schützen, dabei aber eine finanzielle Überforderung der Stadt zu vermeiden, entstand die Idee zur Einrichtung eines Bürgerfonds, bei dem Münchner Bürgerinnen und Bürger Geld bereitstellen, um den Ankauf von Wohnungen zu finanzieren, die dann nicht zu Höchstpreisen vermietet werden. Gleichzeitig können so die strengen Anforderungen der Stadt an nachhaltiges Wohnen z.B. im Bereich der energetischen Sanierung entsprechend umgesetzt werden. Wenn die Stadt oder von ihr beauftragte Wohnungsbaugesellschaften als Eigentümer dieser Anlagen tätig sind, ist sichergestellt, dass sowohl soziale wie auch nachhaltige Rahmenbedingungen eingehalten werden.

Nach über zehn Jahren des Schuldenabbaus sieht die mittelfristige Finanzplanung angesichts der anstehenden großen Investitionsvorhaben wieder die Aufnahme von Krediten vor. Damit besteht zukünftig auch die Möglichkeit, eine Kommunalanleihe zu begeben, um damit nachhaltige Investitionen z. B. für Nahverkehr oder Bildung zu finanzieren. Im Rahmen des Integrierten Handlungsprogrammes Klimaschutz in München (IHKM) sind bereits fünf Maßnahmenpakete – die sog. „Klimaschutzprogramme“ vom Stadtrat beschlossen worden. Im aktuellen „Klimaschutzprogramm 2019“ sind über 100 Maßnahmen aus acht Handlungsfeldern enthalten, die investive Ausgaben von ca. 92 Mio. EUR vor allem aus dem Sonderprogramm „Energieeffiziente Gebäudehülle und Heizungssanierung“ (EguH), dem Förderprogramm Energieeinsparung FES und Investitionszuschüssen für Wärmedämmung umfassen.

2.1 Rahmenbedingungen und aktuelles Zinsumfeld

Bei der Idee, dass Münchnerinnen und Münchner Geld bereitstellen, sind juristische, wirtschaftliche und praktische Bedingungen zu klären: u.a. wer darf dieses Geld entgegennehmen, wie wird es verwaltet und zu welchen Konditionen erfolgt einerseits die Verzinsung des bereitgestellten Geldes und welche Kosten entstehen bei der Verwaltung?

Das aktuelle Umfeld an den Finanzmärkten ist weiterhin durch eine anhaltende Niedrigzinsphase geprägt. Für den privaten Sparer liegen die Konditionen bei der Anlage der angesparten Mittel auf Sparbüchern oder Termingeldkonten bei sehr nahe Null Prozent, viele Institute versuchen sich von Anlegern, die Mittel in alten langlaufenden Prämien- oder Bausparverträgen angelegt haben durch die Ausübung von gesetzlichen Kündigungsrechten zu trennen. Die Berechnung von Verwarentgelten auch im Bereich von Privatanlegern wird von vielen Banken, unabhängig von der tatsächlichen rechtlichen Zulässigkeit, die derzeit sehr umstritten ist, immer offener in die Überlegungen einbezogen, nachdem viele institutionelle Anleger (z.B. Lebensversicherungen, Pensionskassen und Stiftungen) von dieser Problematik schon seit ein paar Jahren konkret betroffen sind. Immer wichtiger wird die Frage aus Investorenkreisen nach nachhaltig oder sozial ausgerichteten Anlagemöglichkeiten, da immer mehr Anleger diese Aspekte in ihren Anlagerichtlinien verankert haben, dies gilt gerade auch für Menschen, die wissen wollen, was mit ihrem investierten Geld passiert und die oft sehr konkrete Vorstellungen über geeignete Investitionsvorhaben z.B. im sozialen oder Umweltbereich haben.

2.2 Vorschriften und konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die Landeshauptstadt München als Körperschaft des öffentlichen Rechtes unterliegt den Bestimmungen des Kreditwesengesetzes (KWG) und darf keine Bankgeschäfte betreiben, da sie nicht über die dazu notwendige Banklizenz verfügt. Als Bankgeschäfte gilt dabei nach § 1 Abs. 1 KWG z.B. die Annahme fremder Gelder des Publikums, die rückzahlbar sind und nicht in Inhaber- oder Orderschuldverschreibungen verbrieft sind.

Es gibt aber mehrere Möglichkeiten, Münchner Bürgerinnen und Bürgern Investitionen in den Wohnungsbau, in Bildung, Nachhaltigkeit oder andere soziale Projekte auf dem Weg über die Stadt oder verbundene Unternehmen zu ermöglichen, ohne gegen die Bestimmungen der Bankenaufsicht zu verstoßen.

Zum einen gibt es den Weg über Einlagen bei Banken, die diese Gelder annehmen dürfen und z.B. über Darlehensgewährungen an die Stadt oder an städtische Wohnungsbaugesellschaften weiterleiten können. Dies zählt zum ureigenen Geschäftsmodell von Banken wie z.B. der Stadtsparkasse München. Zum anderen gibt es Unternehmen, die nach § 2 Abs. 1 KWG zwar nicht als Kreditinstitute gelten, aber keine

Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften benötigen. Dazu zählen z.B. Kapitalanlage- und Unternehmensbeteiligungsgesellschaften oder private und öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen. Diese Unternehmen können als Kapitalsammelstellen dienen (z.B. in Form eines nachhaltigen Immobilienfonds) und die Anlage von Geldern mit einem vorgegebenen Verwendungsrahmen ermöglichen.

2.2.1 Bürgerfonds

Unter dem Stichwort „Bürgerfonds“ sind in den vergangenen Jahren verschiedene Modelle der Gestaltung und Zielrichtung derartiger Instrumente in der Diskussion gestanden und teilweise auch bereits umgesetzt worden:

Im April 2019 erschien eine Studie des ifo-Instituts, die sich mit der Konstruktion eines „Bürgerfonds“ beschäftigt, der durch Kreditaufnahmen des Staates finanziert werden soll, dessen Vermögen international in Aktien, Immobilien und Anleihen angelegt und erwirtschaftete Überschüsse jüngeren Jahrgängen bei Erreichen der künftigen Regelarbeitsgrenze als Kapitaleistung analog zu einer Lebensversicherung ausbezahlt werden soll. Dies würde laut Studie zu erheblichen Vermögenssteigerungen führen und speziell Verbesserungen bei der Altersvorsorge ermöglichen. Als Beispiele für derartige Fonds wurden z.B. der Staatliche Pensionsfonds des Königreiches Norwegen genannt, der als größter Staatsfonds der Welt gilt. Hier werden die staatlichen Öleinnahmen investiert, um für die Zukunft vorzusorgen, wenn diese Einnahmen wegen dem Versiegen der Reserven entfallen werden.

Eine weitere Initiative betraf den Bereich Fördermaßnahmen „Kommunen innovativ“, die eine Projektförderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) erhielten. Ziel war dabei die Entwicklung nachhaltiger Strategien für Stadtentwicklung, Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen zu erforschen und anzuwenden. Die geplanten Projekte „Bürgerfonds“ sollen dazu Finanzierungsmöglichkeiten schaffen und fachliche Beratung für Bürgerinitiativen bieten, die sich dem Erhalt, der Sanierung und Neunutzung historischer Bausubstanz verschrieben haben.

Die Ausrichtung eines „Bürgerfonds“ für die Landeshauptstadt München unterscheidet sich von diesen genannten Initiativen. Hier soll grundsätzlich ein Instrument geschaffen werden, mit dem neben einem Bündel an anderen geplanten Maßnahmen gegen hohe Miet- und Immobilienpreise in München angegangen werden kann. Für Anleger soll die Möglichkeit geschaffen werden, sich z.B. an der Erhaltung und Neuschaffung von bezahlbarem Wohnraum, an Investitionen im Bereich Inklusion, Integration und Bildung oder Maßnahmen im Bereich „Nachhaltiger Entwicklung“ der Stadt beteiligen zu können.

In Zusammenarbeit mit den Experten der Stadtparkasse München wurden verschiedene Instrumente auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft und deren systemimmanente Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen.

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass eine Gestaltung von Bürgerfonds-Modellen in Form von Investmentfonds nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) an verschiedenen Punkten scheitert. Direkte Kreditvergaben z.B. an Wohnungsbaugesellschaften bzw. Genossenschaften sind solchen Fonds nicht möglich, der direkte Zugang zu geeigneten Objekten (Neubau, Vorkaufsrechte nach BauGB, eigene Projektentwicklung) ist stark eingeschränkt, oft beschränken sich die Aktivitäten auf den Ankauf von Bestandsimmobilien. Es entsteht eine hohe Kostenbelastung durch Vorschriften hinsichtlich Verwaltung, Rechnungslegung, Bewertung und laufenden Berichtspflichten gegenüber den Anlegern, es können keine sicheren Ertragsausschüttungen erwirtschaftet werden, zum Teil ist die Beteiligung von Privatanlegern aus Anlegerschutzgründen nicht zulässig (z.B. Immobilien-Spezialfonds) oder die Mindestbeteiligungssummen sind sehr hoch.

2.2.2 Nutzung alternativer Instrumente

Ein weiterer Prüfgegenstand war die Nutzung alternativer Instrumente, wie z.B. die Emission zweckgebundener Sparbriefe, strukturierter Anleihen oder anderer Produkte mit einer Weiterleitung der Mittel durch den Initiator an die Stadt. Auch hier scheiterten die Überlegungen an zu hohen Kosten für die Abwicklung in Anbetracht relativ geringer Volumina durch einen engen Anlegerkreis, mangelnden Erträgen bedingt durch die aktuelle Niedrigzinsphase oder rechtlichen Hürden, die die Umsetzung verhindern.

2.3 Fazit:

Nach ausführlicher Prüfung verschiedener Fallkonstellationen zur Gestaltung einer Bürgerbeteiligung in Form eines „Bürgerfonds“ oder ähnlicher Modelle hat sich ergeben, dass wegen rechtlicher, wirtschaftlicher oder sonstiger Fallstricke keines dieser Modelle für sich eine geeignete Maßnahme darstellt, um die Bürgerbeteiligung an Investitionen der Stadt in einer Art und Weise gestalten und/oder erhöhen zu können, dass damit ein nennenswerter Beitrag zur Förderung oder Aufrechterhaltung von bezahlbarem Wohnraum geschaffen oder Investitionen im Bereich der Nachhaltigkeit oder mit anderer sozialer Zielrichtung gefördert werden können. In Einzelfällen wie z.B. der Übergabe von Wohngebäuden gegen Leibrente an die Stadt oder der Einbringung von Immobilien in städtische Stiftungen können vermögende Bürgerinnen und Bürger ihre Mieter aber durchaus vor den negativen Folgen einer Immobilienspekulation durch unbekannte Immobilieninvestoren im Fall eines späteren Verkaufs dieser Immobilien schützen.

3. Emission einer „Münchner Stadtanleihe“

Die LHM hat die Möglichkeit, analog der bereits in 1994 und 1995 emittierten Stadtanleihen, im Weg der Fremdfinanzierung eine weitere Stadtanleihe aufzulegen und

die Mittel beispielsweise zum Ankauf bzw. zur Ausübung von Vorkaufsrechten nach BauGB oder zur Einbringung der Mittel im Weg der Stammkapitaleinlage bei den Wohnungsbaugesellschaften für den Erwerb von Vorkaufsrechten zu nutzen und damit einen Teil der erheblichen Mittel, die für Maßnahmen zur Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum durch die Stadt benötigt werden, zu refinanzieren. Andere geeignete Investitionsschwerpunkte finden sich im Bereich Bildung, Inklusion und der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele aus der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen in 2015 beschlossen haben und deren Umsetzung auch die LHM vor Chancen und Herausforderungen stellen wird.

Hier kann dann für jeden interessierten Anleger, z.B. Münchner Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen die Möglichkeit geschaffen werden, sich mit eigenen Mitteln zu beteiligen und diese „Münchner Stadtanleihe“ zu erwerben. In den vergangenen Jahren haben Anleihen als Finanzierungsinstrument auch im kommunalen Bereich wieder an Bedeutung gewonnen, da sich viele Banken vor allem aus dem Bereich der traditionellen Pfandbriefemittenten aus dem Markt zurückgezogen haben. Umgekehrt sind Investoren – gerade in Zeiten überschüssiger Liquidität – auf der Suche nach sicheren Anlagen. Dies erhöht die Attraktivität der Emission von Kommunalanleihen. Insgesamt hat der Sektor aber noch eher ergänzenden Charakter zur klassischen Kommunalkreditaufnahme.

Durch das in den vergangenen Jahren sehr stark angestiegene Interesse an Anlageformen für nachhaltigkeits- oder sozial orientierte Anleger steigt auch die Bedeutung von entsprechend ausgestalteten Anleihen massiv an. In der Regel besteht die Käufergruppe derartiger Anleihen mit sozialer oder nachhaltiger Komponente überwiegend aus institutionellen Anlegern; neben Kreditinstituten sind dies insbesondere Versicherungen, Investmentfonds, Stiftungen und Pensionskassen, aber auch Privatanleger, die wissen wollen, wie ihre Mittel verwendet werden und die hohe Maßstäbe an den Verwendungszweck anlegen, gewinnen zunehmend an Bedeutung.

3.1 Emissionsverfahren

3.1.1 Emissionsform

Städte emittieren Kommunalanleihen in der Regel über Banken in Form eines öffentlichen Angebotes. Hierzu wird ein Bankenkonsortium mit der Begebung beauftragt, das Mindestvolumen sollte ca. 100 Mio. EUR betragen. Dies ermöglicht jedem interessierten Anleger entsprechende Kauforders bei den beteiligten Banken zu erteilen und die Anleihe im Rahmen des Emissionsverfahrens oder im Anschluss zu erwerben. Nach Abschluss der Emission wird die Anleihe an einer Börse eingeführt und kann dann täglich gehandelt werden, d.h. Anleger können die Anleihe jederzeit verkaufen oder kaufen.

3.1.2 Konsortium, Begebungsverfahren

Abhängig vom geplanten Volumen der Anleihe wird in der Regel ein zweistufiges Konsortium (1-3 Lead-Manager und zusätzliche Co-Lead-Manager) gebildet. Durch den Abschluss eines Übernahmevertrages werden die jeweiligen Rechte und Pflichten der Vertragspartner, die Vertragsbedingungen der Anleihe, die Börseneinführung und sonstigen rechtlichen Aspekte geregelt. Durch den Abschluss eines Zahlstellenvertrages mit einer Bank wird die Abwicklung der Zinsleistungen während der Laufzeit und die Rückzahlung der Anleihe zum Fälligkeitstag an die jeweiligen Anleger vereinbart.

3.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen, Mittelverwendung

Hier sind zum einen die kommunalrechtlichen Voraussetzungen zur Kreditaufnahme bzw. Umschuldung in der Form der Begebung einer Anleihe zu beachten. Es muss entweder eine ausreichende Kreditermächtigung im Haushalt vorhanden sein oder die Anleihe kann im Rahmen von anstehenden Umschuldungsmaßnahmen emittiert werden. Nach § 18 KommHV-Doppik gilt der Grundsatz der Gesamtdeckung, nach dem Einzahlungen des Finanzhaushaltes insgesamt zur Deckung der Auszahlungen zu verwenden sind. Damit soll sichergestellt werden, dass das demokratisch legitimierte Organ mit dem Budgetrecht – bei der LHM der Stadtrat in der Haushaltssatzung nach Art. 65 GO – frei nach seinen politischen Schwerpunkten über die Auszahlungen entscheiden kann, ohne dass vorher Einzahlungen durch Zweckbindungen diese Ausgabebefugnis eingrenzt. Deshalb sind die Ausnahmen vom Gesamtdeckungsprinzip in § 19 KommHV-Doppik eng gefasst. Analog zum Nachweis der Mittelverwendung bei der Aufnahme von Förderkrediten mit einem bestimmten Verwendungszweck kann aber auch die Mittelverwendung der Einzahlungen aus der Begebung einer Anleihe im Nachhinein einem bestimmten Investitionszweck zugeordnet werden ohne den Stadtrat in seiner Entscheidungskompetenz über zu tätige Investitionen zu beschränken.

3.1.4 Laufzeit, Kondition, Volumen

Nach aktueller Marktlage (Stand: 25.11.2019) würde sich für die Emission einer Stadtanleihe der LHM im Laufzeitbereich von zehn Jahren voraussichtlich ein Zinskupon mit einer positiven Rendite von ca. 0,20 – 0,30 % ergeben, im Bereich einer Laufzeit von 15 Jahren läge die Rendite bei ca. 0,45 – 0,60 %. Die tatsächliche Rendite der Emission hängt sehr stark vom Kundeninteresse und der aktuellen Zinssituation am Emissionstag der Anleihe ab. Durch die notwendigen Vorbereitungsarbeiten, die einen Zeitraum von ca. drei Monaten in Anspruch nehmen, können sich die Verhältnisse am Kapitalmarkt durch Marktveränderungen bis dahin stark verändern. Das geplante Volumen der Stadtanleihe soll 100 – 120 Mio. EUR betragen.

4. Verwendung der Mittel aus der aufgelegten „Münchener Stadtanleihe“, „Social Bond“

Die Fremdkapitalmittel, die der Stadt zu sehr günstigen Konditionen mit einer Zinsbindung von zehn bis 15 Jahren bei der Emission einer Stadtanleihe zufließen, können nur für Investitionen verwendet werden (Art. 71 GO).

Es ist vorgesehen die Mittel aus der Emission der „Münchener Stadtanleihe“ im Rahmen der Gesamtdeckung des Haushaltes unter anderem zu Zwecken des Wohnungsbaues, im Bereich der Bildung, der Inklusion und Integration oder für Umweltprojekte z.B. im Bereich der energetischen Sanierung zu verwenden, die zum Teil bereits aus vorhandener Liquidität oder kurzfristig refinanziert wurden.

Die Anleihe soll als sog. „Social Bond“ ausgestaltet werden. Bei den Prozessleitlinien „Die Social Bond Principles 2018“ zur Emission von Social Bonds, die durch die International Capital Market Association (ICMA) mit Stand Juli 2018 veröffentlicht wurden, handelt es sich um freiwillige Leitlinien zur Emission von „Social Bonds“. Sie werden jährlich aktualisiert und dienen dem Zweck, dem Emittenten notwendige Prozessschritte für die Emission eines „Social Bonds“ als Orientierungshilfe zu geben, gleichzeitig sollen sie die Markttransparenz auch für die Investoren erhöhen und ein tieferes Verständnis der spezifischen „Social Bonds Charakteristika“ ermöglichen.

Um eine Anleihe als „Social Bond“ zu qualifizieren, sind zum einen die Richtlinien entsprechend einzuhalten, zudem ist die Einholung eines Gutachtens als „Second Party Opinion“ durch eine darauf spezialisierte Nachhaltigkeits-Rating-Agentur, eine Verifizierung, Zertifizierung oder ein „Social Bond Rating“ notwendig, die dies auch bestätigt. Dem steht zum einen eine sehr positive Außenwirkung gegenüber, wenn sich die LHM als einer der ersten kommunalen Emittenten einer derartigen Anleihe präsentieren kann und Anlegern die Investition mit „gutem Gewissen“ ermöglicht, zum anderen ist wegen der steigenden Nachfrage nach derartigen Anleihen auch mit gesteigerter Nachfrage nach der „Münchener Stadtanleihe“ und einem breiteren Investorenkreis zu rechnen, was sich positiv bei der Preisgestaltung niederschlagen und damit zu günstigeren Kreditkonditionen führen wird.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit einer noch zu beauftragenden Ratingagentur sind verschiedene Projekte auf Geeignetheit zu prüfen, die Richtlinien für „Social Bonds“ sehen dafür unter anderem Maßnahmen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraumes, Zugang zur Grundversorgung an sozialen Dienstleistungen wie Schul- und Berufsausbildung oder finanziell tragbarer Basisinfrastruktur vor, die sich an benachteiligte Zielgruppen richten.

Mit der vorgesehenen Zertifizierung betreten wir Neuland, sollte die Ausgestaltung als „Social Bond“ angesichts der formalen Anforderungen für die aktuelle „Münchener Stadtanleihe“ noch nicht gelingen, ist die Umsetzung in zukünftigen Projekten geplant.

5. Ausblick

Im Hinblick auf die notwendigen hohen Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Haushaltes ab den Haushaltsjahren 2021 kann die Emission von „Münchner Stadtanleihen“ als zusätzliche Refinanzierungsquelle neben der Aufnahme von klassischen Kommunalkrediten dienen, hier ist dann auch die Ausgestaltung als Nachhaltigkeitsanleihe (sog. Sustainability Bond) zu prüfen. Der Markt der Instrumente an Green, Social oder Sustainability Bonds bzw. Anleiheprogrammen ist aktuell noch in der Entwicklung, die Rahmenbedingungen werden laufend fortgeschrieben und auch die EU-Kommission hat unter dem Stichwort „EU-Taxonomie“ ein Rahmenwerk vorgestellt, welche Kriterien nachhaltige Investments erfüllen sollen. Dies stellt einen wesentlichen Bestandteil des Aktionsplanes der Europäischen Union zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums dar. Das Rahmenwerk befindet sich noch in der Entwicklung, mit der Umsetzung ist ab 2022 zu rechnen. Dies würde sich vermutlich auch auf die Kreditaufnahmen der Landeshauptstadt München auswirken, da auch klassische Kreditgeber zunehmend ihre Kreditvergabepaxis an nachhaltigen Faktoren orientieren.

6. Behandlung von Stadtratsanträgen

6.1 Stadtratsantrag „Einrichtung eines kommunalen Wohnungsfonds“

Im Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 09.07.2019 (Antrag Nr. 08-14 / A 05621) wird gefordert, ein Finanzierungsinstrument zu schaffen, bei dem eine Geldanlage mit niedriger Verzinsung, aber ethischen Charakter und hoher Sicherheit, kombiniert wird mit der Finanzierung von Wohnungsankäufen z.B. bei der Ausübung des Vorkaufsrechts oder Wohnungsneubau zur arrondierenden Finanzierung des Neubaus von Genossenschaften oder städtischen Wohnungsbaugesellschaften.

Mit der geplanten Emission einer Stadtanleihe wird dem Ziel des Stadtratsantrages entsprochen.

6.2 Stadtratsantrag „München – Divest now! Die LHM begibt eine Nachhaltigkeitsanleihe!“

In dem Stadtratsantrag der Fraktion Die Grünen/RL vom 24.03.2017 wird gefordert, dass die Landeshauptstadt München die Begebung einer Nachhaltigkeits-Kommunalanleihe (sogenannter Sustainability Bond) für den Zeitpunkt der prognostizierten nächsten Neuverschuldung prüft mit dem Ziel, Kapital zur Finanzierung von nachhaltigen Projekten zu generieren. Als nachhaltig definiert werden hier z.B. Investitionsbereiche wie öffentlicher Nahverkehr, Klimaschutz, aber auch Bildung, Inklusion und Integration.

Die geplante Stadtanleihe soll als „Social Bond“ emittiert werden und entsprechend zertifiziert werden. Dem Stadtratsantrag wird damit teilweise entsprochen.

Wie unter Punkt 5 dargelegt, verfolgt die Stadtkämmerei die weiteren Entwicklungen auf dem Markt der Sustainability Bonds und der entsprechenden EU-Taxonomie. Da die Umsetzung des Regelwerkes erst für 2022 geplant ist, bietet es sich an, nach den dann geltenden Regelungen eine entsprechende „Münchner Nachhaltigkeitsanleihe“ zu zertifizieren. Der Stadtratsantrag bleibt daher aufgegriffen.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat der Hauptabteilung I, Herr Stadtrat Horst Lischka, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis von der Beschlussvorlage.
2. Die Stadtkämmerei wird beauftragt, dem Stadtrat nach erfolgter Emission der Stadtanleihe erneut zu berichten.
3. Der Antrag Nr. 14-20 / A 05621 der SPD-Fraktion vom 09.07.2019 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
4. Der Antrag Nr. 14-20 / A 02982 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 24.03.2017, eingegangen am 24.03.2017, bleibt aufgegriffen.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III. über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei HAI
z. K.