

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/4737 –**

Vorschläge der Europäischen Kommission für nachhaltige Investitionen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission (hiernach Kommission) hat am 24. Mai 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung „über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen“ (COM (2018) 353) vorgelegt. Der Vorschlag der Kommission soll vor allem einheitliche Kriterien dafür schaffen was „grün“ bzw. „nachhaltig“ ist. Diese sogenannte Nachhaltigkeitstaxonomie soll u. a. dazu dienen, dass „ESG-Faktoren“ (Environment, Social, Governance) verstärkt in Investitions- und Beratungsprozesse mit einbezogen werden.

Der Verordnungsvorschlag ist dabei Teil des langfristigeren Aktionsplans der Kommission „für eine umweltfreundlichere und sauberere Wirtschaft“. Geplante Maßnahmen auf Grundlage der Nachhaltigkeitstaxonomie sind (u. a.) die Schaffung eines EU-Kennzeichens für „grüne“ Finanzprodukte, die Verpflichtung von Vermögensverwaltern und institutionellen Anlegern, Nachhaltigkeit bei Investitionsabläufen zu berücksichtigen und die Offenlegungsvorschriften dahingehend zu erhöhen, die Auflage für Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen, ihre Kunden entsprechend ihren Nachhaltigkeitspräferenzen zu beraten, die Einbeziehung von Nachhaltigkeit in die Aufsichtsvorschriften für Banken und Versicherungsunternehmen, mit möglicher Änderung der Kapitalanforderungen unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeit, sowie das Ausweisen von Nachhaltigkeit in Unternehmensbilanzen (https://ec.europa.eu/germany/news/20180308-vertiefung-kapitalmarktunion-aktionsplan-nachhaltige-finanzen-und-wettbewerbsfaehige%20FinTechs_de).

Die Vorschläge werden derzeit in verschiedenen Arbeitsgruppen des Europäischen Rats beraten.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge der Kommission hinsichtlich „der Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen“?
 - a) Plant die Bundesregierung, der Verordnung in ihrer derzeitigen Form zuzustimmen?
 - b) Welchen Zeitplan plant bzw. erwartet die Bundesregierung für die Beratung und Umsetzung der Verordnung?
 - c) Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Stand der Beratungen in Arbeitsgruppen im Europäischen Rat?

Die Fragen 1 bis 1c werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Idee einer europäischen Sustainable Finance-Taxonomie. Die Verhandlungen zum konkreten Rechtsetzungsvorschlag der Kommission haben gerade erst begonnen. So wie die meisten anderen Mitgliedstaaten sieht die Bundesregierung noch Klärungs- und Verbesserungsbedarf bei der konkreten Ausgestaltung der Taxonomie, z. B. was das sinnvolle Verhältnis von Regelungen, die der Mitentscheidung unterliegen, und delegierten Rechtsakten angeht. Der weitere Zeitplan für die Verhandlungen hängt von den Kapazitäten der österreichischen Ratspräsidentschaft ab. Die Bundesregierung setzt sich für so viele Fortschritte wie möglich ein.

2. Teilt die Bundesregierung die einheitlichen Kriterien der Kommission zur Festlegung, ob eine Wirtschaftstätigkeit ökologisch nachhaltig ist?
 - a) Teilt die Bundesregierung die Definition der Kommission für Umweltziele?
 - b) Ist aus Sicht der Bundesregierung eine solche Vereinheitlichung von Kriterien überhaupt sinnvoll?

Die Fragen 2 bis 2b werden zusammen beantwortet.

Der Vorschlag für eine Verordnung „über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen“ (COM (2018) 353) erhält noch keine einheitlichen Kriterien der Kommission über „ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeit“. Diese werden derzeit erst erarbeitet. Für diesen Zweck hat die Europäische Kommission eine technische Arbeitsgruppe zu nachhaltigen Investitionen eingesetzt. In dieser Arbeitsgruppe sind fünf Deutsche als unabhängige Experten vertreten.

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Schaffung einer gemeinsamen Sprache („common language“) zu nachhaltigen Investitionen. Bei dieser gemeinsamen Sprache kommt es auch darauf an, dass Zielkonflikte bei den verschiedenen Umweltzielen aber auch bezüglich Governance- und sozialer Kriterien dem Anwender, der über diese entscheiden können soll, transparent gemacht werden, unnötige Bürokratie vermieden wird und die zahlreichen existierenden markt-basierten Ansätze im Bereich Sustainable Finance nicht behindert werden. Die gemeinsame Sprache muss in der Lage sein, den Transformationsprozess in der Wirtschaft sinnvoll zu begleiten und zu fördern. In den Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe wurde auch die Frage aufgeworfen, inwiefern eine Verrechtlichung der Taxonomie, was das Risiko mangelnder Flexibilität und daraus resultierender Fehlallokationen in sich bergen kann, funktionieren kann und überhaupt erforderlich ist. Eine weitere grundsätzliche Frage betrifft den Punkt, ob nicht bereits jetzt weitere Dimensionen der Nachhaltigkeit in die Nachhaltigkeits-Taxonomie integriert werden können, insbesondere hinsichtlich der 17 UN-Nachhaltigkeitsziele.

Diese und weitere Fragen werden derzeit in den Ratsarbeitsgruppen offen diskutiert mit dem Ziel, die Vorschläge der Europäischen Kommission effizienter und praktikabler zu machen.

- c) Wie bewertet die Bundesregierung das vorgeschlagene Verfahren, eine Multi-Stakeholder-Plattform einzusetzen, um auf der Grundlage einer Reihe spezifischer Kriterien ein einheitliches EU-Klassifizierungssystem zu schaffen, anhand dessen festgestellt wird, welche Wirtschaftstätigkeiten als nachhaltig gelten?

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Idee einer europäischen Multi-Stakeholder-Plattform. Damit diese Plattform die erforderliche Akzeptanz erhält, ist es wichtig, dass neben den relevanten Stakeholdern auch die Mitgliedstaaten hinreichend einbezogen werden.

3. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, dass der Kommissionsvorschlag tatsächlich dazu führen würde, die Anlagestrategien auf Wirtschaftstätigkeiten auszurichten, die zur Erreichung von Umweltzielen beitragen?
4. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, dass der Kommissionsvorschlag tatsächlich dazu führen würde, die Anlagestrategien auf Wirtschaftstätigkeiten auszurichten, die tatsächlich soziale und Governance-Mindeststandards einhalten würden?

Die Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet.

Wie der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/2019 zu entnehmen ist, sind Prognosen über die Veränderung der Kapitalallokation grundsätzlich mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren behaftet, weshalb belastbare Aussagen dazu nicht möglich sind. Die Europäische Kommission geht in ihrem Impact Assessment davon aus, dass eine Klassifizierung ökologisch nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten unmittelbar Investoren und Finanzmarktteilnehmern zu Gute kommt und auch eine Reihe weiterer auch indirekter Auswirkungen hat, die im Einzelnen von der weiteren Verwendung der Taxonomie (z. B. für Standards und Labels) abhängen. Durch die Schaffung von Klarheit, was unter „grün“ zu verstehen ist, werden nach Einschätzung der Europäischen Kommission nachhaltige Projekte und Anlagen in der EU unterstützt und dadurch positive Umweltwirkungen erzielt.

Daneben wird auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 2b verwiesen.

5. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Finanzmarktteilnehmer (z. B. Fonds) in Deutschland bzw. der EU die Kommissionskriterien für Nachhaltigkeit derzeit erfüllen?

Wie viel Kapital verwalten diese Finanzmarktteilnehmer?

Da es noch keine einheitlichen Kriterien zur Beurteilung nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten gibt, hat die Bundesregierung keine Kenntnis darüber, welche Finanzmarktteilnehmer die noch zu erarbeitenden Kommissionskriterien erfüllen.

6. Wie gestaltet sich „Greenwashing“ (die Vermarktung eines Finanzprodukts als umweltfreundlich, obwohl es nicht den grundlegenden Umweltstandards entspricht) nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit?
- a) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Finanzmarktteilnehmer (z. B. Fonds) in Deutschland bzw. der EU die Kommissionskriterien für Nachhaltigkeit derzeit nicht erfüllen, obwohl sie sich als „nachhaltig“ vermarkten?
Wie viel Kapital verwalten diese Finanzmarktteilnehmer?
- b) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch den Kommissionsvorschlag Greenwashing effektiv vermieden werden könnte?

Die Fragen 6 bis 6b werden zusammen beantwortet.

Da es noch keine einheitlichen Kriterien zur Beurteilung nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten gibt, ist eine sachlich begründete Aussage hierzu nicht möglich.

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeiten der Kommission, einheitliche Kriterien zu entwickeln, um das so genannte „Greenwashing“ zu vermeiden. Für diesen Zweck hat die Europäische Kommission eine technische Arbeitsgruppe zu nachhaltigen Investitionen eingesetzt, die bereits an Vorschlägen für einheitliche Kriterien arbeitet.

Der Kommissionsvorschlag zur Taxonomie enthält keine Vorschläge, wie die Einhaltung der Taxonomie überprüft oder verifiziert werden soll. Der Vorschlag kann jedoch Transparenz darüber schaffen, was als nachhaltig angesehen werden kann.

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass den Finanzmarktteilnehmern genügend Zeit bleiben wird, sich auf die Regeln der Verordnung und ihrer Anwendung vorzubereiten bzw. sich mit ihnen vertraut zu machen?

Artikel 18 des Vorschlags der Europäischen Kommission sieht vor, dass der operative Teil der Verordnung erst sechs Monate nach Inkrafttreten der delegierten Rechtsakte Anwendung finden soll. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass den Finanzmarktteilnehmern genügend Zeit eingeräumt wird.

8. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen hätte die Umsetzung der Verordnung nach Einschätzung der Bundesregierung?
Hat die Bundesregierung Kenntnisse über die Kosten und Nutzen der Umsetzung für Staat, Bürger und Unternehmen?

Auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 wird verwiesen.

9. Wie ist die Position der Bundesregierung hinsichtlich eines EU-Kennzeichens für „grüne“ Finanzprodukte auf der Grundlage eines EU-Klassifikationssystems?
- a) Hält die Bundesregierung die von der Kommission vorgeschlagene Taxonomie für eine geeignete Grundlage für die Maßnahme?
- b) Welchen Zeitplan plant bzw. erwartet die Bundesregierung für die Vorstellung, Beratung und Umsetzung der Maßnahme?

Die Fragen 9 bis 9b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung steht der Schaffung eines EU Kennzeichens für „grüne“ Finanzprodukte grundsätzlich offen gegenüber, wobei es auf die konkrete Ausgestaltung ankommt. Eine Kennzeichnung „grüner“ Finanzprodukte setzt jedoch

nicht zwingend eine Verordnung zu einer EU-Nachhaltigkeitstaxonomie voraus. Konkrete Vorschläge zu einem EU-Kennzeichen hat die Europäische Kommission nicht vorgelegt.

10. Wie ist die Position der Bundesregierung hinsichtlich einer Verpflichtung für Vermögensverwalter und institutionelle Anleger, Nachhaltigkeit bei Investitionsabläufen zu berücksichtigen und die Offenlegungsvorschriften dahingehend zu erhöhen?
 - a) Hält die Bundesregierung die von der Kommission vorgeschlagene Taxonomie für eine geeignete Grundlage für die Maßnahme?

Der Bundesregierung ist es wichtig, dass auch Vermögensverwalter und institutionelle Anleger Nachhaltigkeit bei Investitionsabläufen berücksichtigen und unterstützt die Kommission in ihrem Vorschlag. Dennoch gibt es auch hier noch Verbesserungsbedarf.

- b) Welchen Zeitplan plant bzw. erwartet die Bundesregierung für die Vorstellung, Beratung und Umsetzung der Maßnahme?

Nach derzeitigem Stand erscheint es denkbar, dass die Verhandlungen zu dieser Maßnahme noch unter der jetzigen Kommission zum Abschluss gebracht werden können, da eine EU-Taxonomie nicht Grundlage für Offenlegungsvorschriften sein muss. Die Kommission betont, dass die konkret vorliegenden Vorschläge zu Offenlegung und zur Taxonomie unabhängig voneinander angewendet werden können.

11. Wie ist die Position der Bundesregierung hinsichtlich einer Auflage für Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen, ihre Kunden entsprechend ihren Nachhaltigkeitspräferenzen zu beraten?
 - a) Hält die Bundesregierung die von der Kommission vorgeschlagene Taxonomie für eine geeignete Grundlage für die Maßnahme?
 - b) Welchen Zeitplan plant bzw. erwartet die Bundesregierung für die Vorstellung, Beratung und Umsetzung der Maßnahme?

Die Fragen 11 bis 11b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung steht der Idee grundsätzlich offen gegenüber. Die Europäische Kommission hat Vorschläge in der Form delegierter Rechtsakten vorgelegt und den Stakeholdern die Möglichkeit zur Konsultation eröffnet. Die Europäische Kommission hat die Stellungnahmen ausgewertet und wird nach eigenen Angaben zeitnah über die delegierten Rechtsakte entscheiden. Nach dem Beschluss der Europäischen Kommission über die delegierten Rechtsakte können die Mitgliedstaaten die delegierten Rechtsakten annehmen oder mit qualifizierter Mehrheit und das Europäische Parlament mit einfacher Mehrheit widersprechen.

12. Wie ist die Position der Bundesregierung hinsichtlich einer Einbeziehung von Nachhaltigkeit in die Aufsichtsvorschriften für Banken und Versicherungsunternehmen, mit möglicher Änderung der Kapitalanforderungen unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeit?
- Hält die Bundesregierung die von der Kommission vorgeschlagene Taxonomie für eine geeignete Grundlage für die Maßnahme?
 - Welchen Zeitplan plant bzw. erwartet die Bundesregierung für die Vorstellung, Beratung und Umsetzung der Maßnahme?

Die Fragen 12 bis 12b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung lehnt ebenso wie viele andere Mitgliedstaaten reduzierte aufsichtliche Kapitalanforderungen für Risikopositionen, nur weil diese Risikopositionen Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, im Rahmen von bindenden gesetzlichen Anforderungen („Säule I“) ab.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Deutsche Bundesbank haben begonnen, nachhaltigkeitsbezogene Risiken verstärkt in ihrer Aufsicht zu berücksichtigen. Diesen Ansatz unterstützt die Bundesregierung auf europäischer Ebene.

Eine Verbesserung des Risikomanagements, einschließlich der Quantifizierung von Risiken, welche von der Aufsicht bislang nicht explizit berücksichtigt wurden, kann grundsätzlich auch dazu führen, dass einzelne Banken und Versicherer mehr Eigenkapital (Kapitalfestsetzung nach „Säule II“) vorhalten müssen.

13. Wie ist die Position der Bundesregierung hinsichtlich eines verpflichtenden Ausweisens von Nachhaltigkeit in Unternehmensbilanzen?
- Hält die Bundesregierung die von der Kommission vorgeschlagene Taxonomie für eine geeignete Grundlage für die Maßnahme?
 - Welchen Zeitplan plant bzw. erwartet die Bundesregierung für die Vorstellung, Beratung und Umsetzung der Maßnahme?

Die Fragen 13 bis 13b werden wegen des inhaltlichen Zusammenhangs zusammen beantwortet:

Der Vorschlag, nämlich die Schaffung eines einheitlichen EU-Klassifizierungssystems zur Identifizierung von ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, ist Teil mehrerer Legislativvorschläge, die die Europäische Kommission am 24. Mai 2018 in Umsetzung ihres Aktionsplans „Finanzierung nachhaltiges Wachstum“ veröffentlichte. Die Vorschläge werden in verschiedenen Ratsarbeitsgruppen beraten und sind noch nicht abgeschlossen.

Aufgrund der EU-Richtlinie 2014/95/EU (sog. CSR-Richtlinie), welche in Deutschland durch das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz von 2017 umgesetzt worden ist, müssen bestimmte Unternehmen für die nach dem 1. Januar 2017 beginnenden Geschäftsjahre erstmals in einer nichtfinanziellen Erklärung Angaben zumindest für die in § 289c Absatz 2 HGB genannten nichtfinanziellen Aspekte machen, die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage der Kapitalgesellschaft sowie der Auswirkungen ihrer Tätigkeit erforderlich sind. Zu diesen Aspekten zählen auch bestimmte Belange, die der Nachhaltigkeit zugeordnet werden können. Die Umsetzung der CSR-Richtlinie wird von der Europäischen Kommission bis zum 6. Dezember 2018 evaluiert. Ferner sollen die Ergebnisse des sog. Fitness-Checks über die öffentliche zugängliche Berichterstattung von Unternehmen, der in Umsetzung des Aktionsplanes gegenwärtig durchgeführt wird, im zweiten Quartal 2019 veröffentlicht werden.

Die Bundesregierung unterstützt diesen Evaluierungsansatz der Kommission und möchte deren Ergebnisse vor einer Bewertung einer Ausweitung der Offenlegung nichtfinanzieller Informationen und deren Berücksichtigung in der Rechnungslegung abwarten.

