

11.03.22**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken und zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU**COM(2021) 663 final; Ratsdok. 13245/21**

Der Bundesrat hat in seiner 1017. Sitzung am 11. März 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Die EU hat mit dem europäischen Grünen Deal die Transformation der Wirtschaft hin zur Nachhaltigkeit zu einem zentralen Anliegen gemacht. Er erfordert Investitionen in bisher unbekanntem Ausmaß, die aufgrund der bankbasierten Unternehmensfinanzierung in der EU vor allem von Kreditinstituten aufgebracht werden müssen.
2. Damit steht das Finanzsystem vor der Herausforderung, Wirtschaftstätigkeiten zu identifizieren, die Treiber von Nachhaltigkeitsrisiken, insbesondere in Form von physischen Risiken und Transitionsrisiken sind, denn sie werden sich höchstwahrscheinlich auf die Bilanzen der Institute und den wirtschaftlichen Wert ihrer Engagements auswirken. Dadurch stehen Umwelt-, Sozial- und Risiken der Unternehmensführung in einem direkten Zusammenhang mit der Resilienz von Geschäftsmodellen und der Finanzinstitute selbst.
3. Physische Risiken und Transitionsrisiken materialisieren sich in bestehenden Risikokategorien, vor allem in dem Kreditrisiko, dem operationellen Risiko sowie dem Markt- und Liquiditätsrisiko. Für die von ihr beaufsichtigten Unter-

nehmen veröffentlichte die BaFin im Dezember 2019 ein Merkblatt zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken, im November 2020 veröffentlichte die Europäische Zentralbank (EZB) einen Leitfaden zu klimabezogenen und Umweltrisiken und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ein Diskussionspapier, das sich mit der Integration von Risiken in den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (ESG-Risiken) in den regulatorischen und aufsichtlichen Rahmen befasst. Darin legen die Aufsichtsorgane dar, wie Nachhaltigkeitsrisiken auf die finanziellen Risikoarten einwirken und im Kontext des derzeitigen Aufsichtsrahmens gesteuert werden können.

4. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung der Kommission, die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors gegen ESG-Risiken zu stärken. Solche Risiken können sich mittel- und langfristig realisieren und werden daher zu Recht von der Bankenaufsicht adressiert. Er unterstützt den Vorschlag für eine Integration dieser Risiken in die Berichterstattung, dies trägt dazu bei, dass eine harmonisierte Datenbasis geschaffen werden kann.

Der Richtlinienvorschlag führt neue Regulierungsvorgaben für die ESG-Risiken ein (insbesondere Artikel 73 Unterabsatz 1, Artikel 74 Absatz 1, Artikel 76 Absatz 1, 2, 5 und Artikel 87a). Wie auch die EBA bereits festgestellt hat, sind ESG-Risiken nicht wie eine separate Risikokategorie zu behandeln. Vielmehr stellen diese einen Risikotreiber im Rahmen der schon existierenden Risiken dar. In Bezug auf einzelne Anforderungen ist dieses Prinzip nicht deutlich genug im vorliegenden Vorschlag verankert.

Der Bundesrat hält die in der vorgeschlagenen Richtlinie getroffenen Konkretisierungen der zu meldenden Risiken bei weitem nicht für ausreichend, zumal wesentliche Regelungen auch auf EU-Ebene von den Gesetzgebungsorganen selbst zu beschließen sind. Ein Beispiel für fehlende Konkretisierung ist ein Bezug auf Risiken, die sich aus „einschlägigen politischen Zielen der Union“ oder „allgemeineren Trends beim Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft“ ergeben. Diese offen formulierten und eine vorausschauende Einschätzung erfordernden Parameter zur Identifizierung von Nachhaltigkeitsrisiken bedeuten große Unsicherheit und damit eine größere Finanzierungszurückhaltung. Gerade kleine und mittlere Kreditinstitute werden durch diese Unsicherheiten bei notwendigen Risikoermittlungen überfordert. Der Umbau zu einer nachhaltigen Wirtschaft wird dadurch gefährdet.

5. Die Anforderung an die Bankenaufsichtsbehörden, die Fortschritte bei der Ausrichtung der Geschäftsmodelle des Instituts auf die politischen Ziele der EU oder weiter gefasste Trends hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft (Artikel 76 Absatz 2 des CRD-Richtlinienvorschlags („Capital Requirements Directive“)) zu prüfen, ist auch zu weitreichend und lässt eine rechtssichere Auslegung nicht zu, da unklar bleibt, wodurch diese Trends definiert und abgegrenzt werden. Die Verantwortung für die Geschäftsstrategie und ein tragfähiges Geschäftsmodell sollte in erster Linie beim Leitungsorgan des Instituts liegen, das auch Nachhaltigkeitsaspekte in seiner Erörterung berücksichtigt. Der Bundesrat spricht sich daher dafür aus, die Vorgaben zu ESG-Risiken darauf zu prüfen, inwiefern sie mit den genannten Prinzipien, insbesondere mit der Anforderung einer rechtssicheren Auslegung und der Gesamtverantwortung der Geschäftsführung für die Institutsstrategie, übereinstimmen, und diese gegebenenfalls anzupassen oder darauf zu verzichten.
6. Er bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die wesentlichen Regelungen auf EU-Ebene von den Gesetzgebungsorganen selbst beschlossen werden. Auch die Vorgaben für delegierte Rechtsakte und Leitlinien sollten möglichst konkret ausgestaltet werden. In Bezug auf die vorgesehene Ausgestaltung der EBA-Leitlinien bittet der Bundesrat die Bundesregierung, auf die notwendigen Konkretisierungen hinzuwirken, die sich zugleich an den einschlägigen, auf EU-Ebene geltenden Rechtsnormen orientieren.

Dies ist umso mehr erforderlich, als davon auszugehen ist, dass sich Nachhaltigkeitsrisiken nicht nur in der Verabschiedung von klima- und umweltpolitischen Maßnahmen widerspiegeln, sondern auch von technologischen Entwicklungen sowie von Veränderungen bei den Verbraucherpräferenzen und der Markteinschätzung abhängen können. Finanzinstitute benötigen daher für ihre Bewertung und Steuerung von Klima- und Umweltrisiken nachvollziehbare Kriterien. Im Übrigen sind gesammelte Daten und Meldungen nur dann aussagekräftig, wenn sie vergleichbar sind.
7. Die Kommission schlägt eine Zentralisierung der Offenlegungen bei der EBA vor, die sie auf der Grundlage aufsichtlicher Meldeinformationen vornehmen soll. Dadurch müssen die Institute selbst künftig keine Offenlegungen mehr veröffentlichen. Die damit verbundene Entlastung ist aus Sicht des Bundesrates positiv.

Allerdings werden gleichzeitig neue Offenlegungspflichten auch für kleine und nicht komplexe Institute geschaffen. Sie müssen künftig Informationen über vertragsgemäß bediente, notleidende und gestundete Risikopositionen für Darlehen, Schuldverschreibungen und außerbilanzielle Risikopositionen sowie über überfällige Risikopositionen melden. Gleiches gilt für Informationen über ESG-Risiken.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass kleine und nicht komplexe Institute möglichst vollständig von Offenlegungspflichten ausgenommen werden; alternativ sollten die neuen Anforderungen in einer Art angewendet werden müssen, die dem Umfang und der Komplexität der Tätigkeit des betreffenden Instituts angemessen ist.

8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Finanzmarkt- und Regulierungsinitiativen der Kommission die nationalen rechtlichen Besonderheiten in den Mitgliedstaaten hinreichend berücksichtigen müssen, damit der Bankensektor seiner gerade für den leistungsfähigen Mittelstand essentiellen Finanzierungsfunktion nachkommen kann.
9. Der Richtlinienvorschlag sieht vor (Artikel 91a bis 91d des Richtlinienvorschlags), zur Vertiefung der Bankenunion Prozesse zur fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit von Mitarbeitenden zu vereinheitlichen. In diesem harmonisierten Prozess sollen die Institute die Eignung der Mitglieder des Leitungsorgans bewerten, bevor diese ihre Funktionen übernehmen (ex ante). Unter anderem bei Instituten im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 146 der Kapitaladäquanzverordnung (CRR) sind auch die Aufsichtsbehörden hierzu berufen.

Der Bundesrat verweist auf die in Deutschland existierenden Gesetze zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens. Er bittet die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass das geltende System mit einer Ex-post-Prüfung durch die Aufsicht beibehalten wird.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Verfahren insbesondere dafür einzusetzen, dass die Besonderheiten des deutschen Sparkassenwesens hinreichend berücksichtigt werden. Die in Artikel 91a des CRD-Richtlinienvorschlags im Rahmen des „Fit & Proper“-Prozesses vorgeschlagene interne Bewertung der Verwaltungsratsmitglieder durch die Sparkassen stünde im Widerspruch zu den Sparkassengesetzen der Länder. Die Auswahl der Ver-

waltungsratsmitglieder obliegt gemäß diesen Gesetzen allein der gewählten Vertretung des kommunalen Trägers. In Anlehnung an Artikel 88 Absatz 2 CRD sollte auf eine Verpflichtung zu einer Überprüfung der Eignung ex-ante für Verwaltungsratsmitglieder abgesehen werden.

Er erkennt an, dass für signifikante Institute eine EU-weite Harmonisierung der Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit erwogen werden sollte.

10. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die vorgesehene Anpassung der CRD dafür zu nutzen, im Sinne einer proportionaleren Bankenregulierung kleine und nicht komplexe Institute von den komplexen Vergütungsregeln (Artikel 92 bis 96 CRD) zukünftig weitestgehend auszunehmen. Variable Vergütungen spielen hier keine oder nur eine stark untergeordnete Rolle. Kleine und nicht komplexe Institute wenden eine angemessene Vergütungspolitik üblicherweise im Rahmen eines Tarifvertrags an.