

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Janine Wissler, Dr. Gesine Löttsch, Christian Görke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/9086 –**

Umgang mit Klimarisiken im Bankensektor durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Klimawandel bringt ein sehr großes Maß an Unsicherheit und Risiken für das zukünftige Zusammenleben auf dem Planeten Erde mit sich.

Eine Dimension davon, nämlich die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels für den Finanzsektor und die Möglichkeiten des Finanzsektors, auf diese Risiken zu reagieren bzw. mit den Mitteln des Finanzsektors (z. B. durch Finanzierungsentscheidungen) den Klimawandel selbst zu beeinflussen, wird unter dem Schlagwort „Sustainable Finance“ diskutiert.

Die staatliche Aufsicht über den Finanzsektor, namentlich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), hat in Anbetracht der mit dem Klimawandel verbundenen Folgen neben einem Merkblatt im Jahr 2019 nun im Sommer 2023 auch neue Mindestanforderungen für das Risikomanagement im Bankensektor (MaRisk) vorgelegt, in denen erstmals der Umgang mit den sogenannten ESG-Risiken (ESG = Environmental, Social, Governance; Risiken aus den Bereichen Umwelt, Soziales und Regierungs- bzw. Unternehmensführung) verbindlich festgelegt ist (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2023/fa_bj_2306_MaRisk.html). Diese neuen Mindestanforderungen gelten ab 2024.

1. Was ist die aktuelle, konkrete Maßnahmenplanung der Bundesregierung zur Umsetzung der neuen Sustainable-Finance-Strategie (inklusive der Meilensteine und Umsetzungsfristen), insbesondere für die Säule Bankenaufsicht?

Das Bundesministerium der Finanzen setzt die Maßnahmen der Sustainable Finance Strategie der Bundesregierung vom Mai 2021 um, soweit diese dazu beitragen, das Ziel der Bundesregierung aus dem Koalitionsvertrag zu erreichen, Deutschland zu einem führenden Sustainable Finance Standort zu entwickeln. Ob und ggf. wie die Strategie angepasst oder ergänzt werden soll, wird gegenwärtig in den beteiligten Bundesministerien auf Arbeitsebene erörtert.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat im Juli 2023 für Ihren Aufgabenbereich als Finanzmarktaufsicht eine eigene Sustainable Finance Strategie veröffentlicht, abrufbar unter: https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/Sustainable_Finance_Strategie/SF_Strategie_node.html.

Deren konkrete Umsetzung hat bereits begonnen und erfolgt in der Verantwortung der BaFin, die Bundesregierung setzt der BaFin insoweit keine Meilensteine oder Fristen.

2. Was plant die BaFin, zur Überprüfung der Transitionspläne, die mit Überarbeitung der CRD-Richtlinie (CRD = Capital Requirements Directive) auch für viele Banken verpflichtend werden, im Rahmen der Bankenaufsicht zu unternehmen?

Transitionspläne sind aus aufsichtsrechtlicher Perspektive ein Instrument des Managements von Klimarisiken. Die BaFin behandelt Klimarisiken als Teil der traditionellen Kredit-, Markt- und operationellen Risiken und setzt die dafür bewährten Aufsichtsinstrumente und -prozesse ein. Auf europäischer Ebene werden derzeit ein Ansatz zur Überprüfung von Transitionsplänen sowie Guidelines für die Anforderungen an die Erstellung der Transitionspläne selbst erarbeitet. Die BaFin wirkt daran gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank aktiv mit.

3. Welche Organisationseinheiten beschäftigen sich in der BaFin mit Sustainable Finance im Allgemeinen und ESG-Risiken im Besonderen?

Wie ist die personelle Ausstattung, welche Berichtslinien bestehen, und welche Einheiten sind Ansprechpartner für Abgeordnete und für die Zivilgesellschaft (bitte nach Abteilungen BA, VA, sonstigen Abteilungen und abteilungsübergreifendem Personal aufschlüsseln)?

Die BaFin betrachtet das sehr breite Thema Sustainable Finance grundsätzlich im Rahmen ihres Mandats als Teil der Solvenz-, Verhaltens-, und Marktaufsicht und folgt einem risiko-orientierten Ansatz. Es ist integrierter Teil der regulären Aufsichtsarbeiten, da Nachhaltigkeitsthemen keine eigenständige neue Risikoart darstellen und sich in der Aufsicht nicht auf einzelne Organisationseinheiten beschränken. Es kommen die bewährten Aufsichtsinstrumente und -prozesse durch die generell für die Aufsicht zuständigen Organisationseinheiten in BA, VA und WA zur Anwendung.

Das Wissen zum Thema Nachhaltigkeit ist entsprechend breit in der BaFin verteilt und wird auch entsprechend entwickelt bzw. gepflegt. So beschäftigen sich etwa Aufseher bei Kreditrisiko-Prüfungen auch mit solchen Kreditrisiken, die von Klimarisiken mit beeinflusst sind. Oder bei der Prüfung von Fonds-Prospekten wird auch die Redlichkeit und Verständlichkeit betreffend ESG-Aspekte mitgeprüft. Insoweit folgt die Aufsichtstätigkeit einem dezentralen Ansatz. Um gleichzeitig übergreifende Fragestellungen im Bereich Sustainable Finance zu bearbeiten, den BaFin-weiten Austausch zwischen den verschiedenen Bereichen zu fördern und konsistente Aufsichtsansätze sicherzustellen, hat die BaFin eine zentrale Kompetenzstelle dazu eingerichtet.

Bestehen im Bereich der Klimarisiken bei einzelnen Aufsichtsobjekten oder in bestimmten Produktbereichen bei den Offenlegungs- und Verhaltenspflichten für nachhaltige Finanzanlagen besondere Risiken, setzt die BaFin dort mehr Ressourcen ein.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht möglich, einzelne, spezifisch zuständige Organisationseinheiten herauszugreifen oder bestimmte Ressourcen für Sustainable Finance zu benennen.

Für den Kontakt zur BaFin zum Thema Nachhaltigkeit bestehen keine Sonderzuständigkeiten. Neben dem direkt beim Exekutivdirektor Strategie, Policy und Steuerung angesiedelten Zentrum Sustainable Finance stehen wie üblich die bewährten zentralen Stellen und Kontaktwege (zum Beispiel Mediensprecher, Verbraucherschutz, zuständige Fachaufseher der Aufsichtsobjekte usw.) als erste Ansprechpartner für unterschiedliche Zwecke zur Verfügung, subsidiär wird auf die auf der Website der BaFin aufgeführten Kontaktkanäle verwiesen.

4. Wie viele Mitarbeitende hat die BaFin selbst im Bereich ESG-Risiken in der Bankenaufsicht geschult, und in welchem Umfang, wie viele Mitarbeitende hat die BaFin im Bereich ESG-Risiken in der Bankenaufsicht durch Externe schulen lassen, und wie sieht die Schulungsplanung für die weitere Zukunft aus?

Das Wissensmanagement beruht neben internen oder externen spezifischen Schulungen auch auf einem (wiederum internen oder externem bzw. internationalem) Erfahrungsaustausch und On-the-job-Training. Aufgrund der Breite des Nachhaltigkeits-Themas sind einzelne Aspekte teilweise auch in übrigen Schulungen mitenthalten. In den Jahren 2021 bis 2023 wurden 168 Mitarbeitende der Bankenaufsicht in einem Stundenumfang von insgesamt 684 Stunden spezifisch in Nachhaltigkeits-Themen geschult. E-Learning Formate (zum Beispiel durch die EZB, die BIZ oder das Network for Greening the Financial System angeboten), über die Kolleginnen und Kollegen sich weitergebildet haben, sind dabei nicht berücksichtigt, da sie nicht statistisch auswertbar sind.

5. Welche Aktivitäten plant die BaFin im Rahmen der von der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) ausgerufenen „Strategic Supervisory Priority“ zur Offenlegung von ESG-Risiken (www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-work-esg-disclosures-new-union-strategic-supervisory-priority)?

Die ESMA versteht unter Union Strategic Supervisory Priorities (USSPs) bis zu zwei festgelegte Schwerpunkte zu wichtigen Aufsichtsrisiken mit europaweiter Relevanz. Die USSPs laufen über einen mehrjährigen Zeitraum. ESMA und die nationalen Aufsichtsbehörden koordinieren und bearbeiten die USSPs gemeinsam (Artikel 29a der ESMA-Verordnung). Die Schwerpunkte der ESMA sind die Stärkung der Aufsicht selbst durch den gezielten Aufbau von Expertise im Bereich Sustainable Finance sowie die Stärkung der Transparenz und Verständlichkeit der Offenlegungspflichten in wichtigen Bereichen der finanziellen Wertschöpfungskette.

Gegenwärtige Aktivitäten der BaFin im Rahmen der USSPs zu nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungspflichten sind:

- Durchführung der geplanten gemeinsamen Aufsichtsmaßnahmen (Common supervisory actions) für den deutschen Markt, hierunter unter anderem zu ESG-Offenlegungspflichten im Asset-Management;
- Mitarbeit in den für die USSPs zu ESG relevanten ESMA-Arbeitsgruppen;
- Teilnahme an von ESMA ausgerichteten Schulungen zur Erhöhung der Kompetenz der Aufsicht zum Thema Sustainable Finance.

6. In welchem Umfang und mit welchem Prüfungsschwerpunkt sind Prüfungen nach MaRisk mit Fokus auf ESG-Risiken in den Jahren 2024, 2025 und 2026 geplant?

Ist z. B. im Rahmen des nationalen Aufsichtsprogramms (NAP) 2024–2026 eine spezifische ESG-Prüfungskampagne in der Bankenaufsicht geplant (z. B. vergleichbar mit dem IT-Schwerpunkt, im Zuge dessen jährlich ca. 30 bankgeschäftliche Prüfungen durchgeführt werden oder vergleichbar mit dem Monitoring der französischen Regulierer AMF und ACPR zur Überwachung der Selbstverpflichtung französischer Finanzinstitutionen für sektorweite Fossil-Fuel-Policies [<https://acpr.banque-france.fr/en/communique-de-presse/amf-and-acpr-publish-their-third-report-monitoring-and-assessment-climate-commitments-paris>])?

Im Rahmen des Nationalen Aufsichtsprogramms (NAP) 2024 bis 2026 sind für 2024 ESG-Fokusprüfungen zur Einhaltung der regulatorischen Vorgaben bei ausgewählten Instituten mit hohem Risikopotenzial geplant. Für 2024 wurden vier Institute für eine solche Prüfung identifiziert. Der Fokus des Prüfungsauftrags bezieht sich auf ausgewählte Abschnitte der MaRisk insbesondere die Einhaltung ESG-spezifischer Anforderungen im Kontext der Kreditprozesse. Für die Jahre 2025 und 2026 wurde noch keine Planung von Prüfungen vorgenommen.

7. Welche Informationen liegen der BaFin derzeit über die Umsetzung des Merkblatts und der neuen MaRisk durch die von ihr beaufsichtigten Banken vor?

Hinsichtlich der Umsetzung des Merkblattes zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken wurde im Jahr 2021 eine Sachstandserhebung zur Umsetzung des Merkblattes durchgeführt. An diesem nahmen aus dem Bankenbereich 99 weniger bedeutende Institute unter direkter Aufsicht der BaFin teil. Ergebnisse dieser Erhebung waren unter anderem, dass der Bankensektor bei Nachhaltigkeitsrisiken Aufholbedarf gegenüber den anderen beiden Finanzsektoren aufwies. Hierfür spricht unter anderem der Umstand, dass Institute aller beaufsichtigten Sparten Nachhaltigkeitsrisiken als relevanten Risikotreiber der Hauptrisikoaarten identifizierten, jedoch nur ein verhältnismäßig geringer Anteil an Kreditinstituten diese auch als wesentlich beurteilte. Zudem schnitten Kreditinstitute auch bezüglich Risikostrategie/-appetit, Geschäftsorganisation, Risikomanagement und bei internen Klimastresstests schlechter ab als Unternehmen aus dem Versicherungs- oder Wertpapiersektor.

Zudem fand eine Aufnahme von Nachhaltigkeits-Risiken in die MaRisk im Rahmen der 7. Novelle statt. In diese flossen vor allem Aspekte aus dem BaFin-Merkblatt sowie Anforderungen aus dem EZB-Guide ein. Anforderungen aus der MaRisk-Novelle, die über die im Merkblatt festgehaltene Best Practice hinausgehen, sind erst ab dem 1. Januar 2024 einzuhalten, weshalb von den beaufsichtigten Banken noch keine Informationen zur Umsetzung dieser Anforderungen vorliegen. Die Einhaltung der neuen Regeln wird ab dem kommenden Jahr auch Teil der üblichen MaRisk-Prüfungen sein.

8. Bewertet die BaFin neue Geschäftsabschlüsse mit Unternehmen (z. B. für Projektfinanzierungen), die die Erschließung neuer Kohle-, Öl- und Gasvorkommen planen und die somit keinen mit dem Pariser Klimaabkommen kompatiblen Transitionsplan haben, als Nachhaltigkeitsrisiko?

Wie steht diese Bewertung zu der Empfehlung der BaFin (www.bafin.de/S_haredDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2023/fa_bj_2306_MaRisk.html), dass Institute ihre ESG-Risiken mithilfe von wissenschaftlich fundierten Szenarien messen sollen, wenn nach derzeit anerkannten Szenarien einer 1,5-Grad-Erwärmung kein Spielraum für die Erschließung neuer fossiler (Kohle-, Öl- und Gas-)Ressourcen besteht (siehe z. B. Szenarien seitens der Internationalen Energieagentur [IAE], www.iea.org/reports/net-zero-by-2050, S. 20)?

Im Rahmen der internen Risikomanagementprozesse sind ebenfalls Transitionsrisiken von den Instituten zu berücksichtigen, so also auch die Kreditvergabe an Unternehmen, welche fossile Energien erschließen. Dies bedeutet, dass die Kreditinstitute unter anderem in ihrer Geschäftsstrategie oder ihrem Risikoappetit solche Geschäftsaktivitäten zu berücksichtigen haben.

Allerdings sind diese Investitionen im Einzelnen differenziert zu beurteilen, da Investitionen auch dazu dienen können, die wirtschaftliche Transformation eines Unternehmens zu unterstützen.

Auf europäischer Ebene wird derzeit noch der Umgang mit jenen Transitionsplänen, die nicht im Einklang mit den Zielen wie bspw. dem Pariser Klimaabkommen in Einklang stehen, diskutiert (siehe Antwort zu Frage 2).

