

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst sowie zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) 2023/2631 über europäische grüne Anleihen sowie fakultative Offenlegungen zu als ökologisch nachhaltig vermarkteten Anleihen und zu an Nachhaltigkeitsziele geknüpften Anleihen

– Drucksache 20/12781 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b (§ 5 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe g, h FPStatG)

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b § 5 Satz 1 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe g sind die Wörter „anzugeben ist, ob deren Gläubiger dem Sektor Staat zugerechnet werden;“ durch die Wörter „nach Gläubigern zu unterteilen ist;“ zu ersetzen.
- b) Buchstabe h ist wie folgt zu fassen:

„h) die Schuldenübernahmen nach Schuldarten und jeweils unterteilt nach Schuldnern, wobei darunter die Schuldenübernahmen von garantierten Schulden nach Schuldarten und nach Schuldnern zu unterteilen sind;“

Begründung:

Es ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung sehr detailliert vorgegeben, wie nach Gläubigern bzw. Schuldnern unterteilt werden soll. Dies birgt das Risiko, dass das Gesetz wieder angepasst werden

muss, wenn diese Unterteilung in der Praxis nicht umsetzbar ist. Eine so detaillierte Beschreibung der Unterteilung ist unüblich und folgt bei anderen Merkmalen nicht, die in einer ähnlichen Abgrenzung in der Praxis erhoben werden, dies gilt insbesondere für Merkmale nach § 5 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe d FPStatG-E im Vergleich zu § 5 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe h FPStatG-E.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird schon darauf hingewiesen, dass die Änderungen in Buchstabe g und h insbesondere für die Erfüllung der EU-Lieferverpflichtungen notwendig sind; daraus kann abgeleitet werden, dass die Unterteilung in einer Weise zu erfolgen hat, die die Erfüllung der EU-Lieferverpflichtungen ermöglicht.

2. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 18a Absatz 8 Satz 1 WpPG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die im Rahmen des § 18a Absatz 8 Satz 1 vorgesehene Befugnis der Bundesanstalt, gegenüber jedermann Auskünfte, die Vorlage von Informationen und Unterlagen und die Überlassung von Kopien zu verlangen, auf den zwingenden Verpflichtetenkreis der Verordnung (EU) 2023/2631 beschränkt werden sollte, das heißt auf Abschlussprüfer und Führungskräfte des Emittenten.

Begründung:

Gemäß Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung (EU) 2023/2631 sind die nationalen Behörden mit der Befugnis auszustatten, von Abschlussprüfern und Führungskräften die Vorlage von Informationen und Unterlagen zu verlangen. Im Rahmen der Umsetzung in § 18a Absatz 8 Satz 1 WpPG wurde die Befugnis dahingehend erweitert, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) befähigt wird, das Auskunftersuchen beziehungsweise die Anordnung zur Vorlage von Informationen und Unterlagen sowie zur Überlassung von Kopien nunmehr gegenüber jedermann zu erlassen. Dieser erweiterte Adressatenkreis wirft insofern Bedenken auf, als er auch externe Prüfer gemäß Titel IV der Verordnung (EU) 2023/2631 erfassen soll, die bereits gemäß Artikel 54 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 durch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) beaufsichtigt werden. Die hierdurch entstehende Doppelbeaufsichtigung externer Prüfer sowohl durch die BaFin als auch durch die ESMA stellt eine über die Vorgaben der Verordnung (EU) 2023/2631 hinausgehende Umsetzung im deutschen Recht dar und könnte Herausforderungen in der Aufsichtspraxis entstehen lassen, die dem mitunter erklärten Ziel der Verordnung (EU) 2023/2631 zuwiderlaufen, Greenwashing durch eine effiziente und effektive Aufsicht zu verhindern.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass sich in der Verordnung (EU) 2023/2631 über europäische grüne Anleihen nun Regelungen zur Flexibilität und Praxistauglichkeit finden, die er in seiner Stellungnahme vom 8. Oktober 2021 eingefordert hat (BR-Drucksache 637/21 (Beschluss)). So behalten einmal emittierte Green Bonds das Etikett "europäische grüne Anleihe" über eine Laufzeit von sieben Jahren – es gilt also ein Bestandsschutz. Weiterhin wäre aus Sicht des Bundesrates ein längerer Bestandsschutz für Anleihen bis zur Laufzeit von zehn Jahren wünschenswert. Außerdem müssen Anleihen mit diesem Etikett nur zu 85 Prozent im Einklang mit der EU-Taxonomie für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten stehen. Das System der Taxonomie ist bereits jetzt komplex und sollte handhabbar bleiben –

auch für die Länder als staatliche Emittenten grüner Anleihen. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich im Rahmen einer Weiterentwicklung der EU-Verordnung für einen längeren Bestandschutz und praktikable Regelungen einzusetzen.

b) Der Bundesrat stellt fest, dass der mit der EU-Verordnung geschaffene Standard für europäische grüne Anleihen dabei helfen könnte, das dringend benötigte Kapital aus dem privaten Bereich in (ökologisch) nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten umzuleiten. Dazu braucht es verlässliche, praktikable und gleiche Regelungen in allen Mitgliedstaaten – auch im Hinblick auf die Befugnisse der nationalen Behörden, die für die Aufsicht über die Emittenten zuständig sind.

c) Daher bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob es bei einigen Regelungen im Gesetzentwurf tatsächlich notwendig ist, über die Vorgaben in der EU-Verordnung hinauszugehen (insbesondere in § 18a Wertpapierprospektgesetz-Entwurf (WpPG-E)). Ziel sollte sein, dass möglichst viele Emittenten freiwillig das Etikett “europäische grüne Anleihe“ nutzen, ohne zusätzlichen Aufwand gegenüber der Aufsichtsbehörde, damit die kapitalintensive Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft gelingen und Greenwashing verhindert werden kann. Dem würde die im Gesetzentwurf vorgesehene überschießende Regulierung zuwiderlaufen.

Der Gesetzentwurf sieht z. B. ein Auskunftsverlangen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) an “jedermann“ vor, also auch an externe Prüfer, obwohl diese bereits durch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) beaufsichtigt werden (vgl. § 18a Absatz 8 WpPG-E). Der Bundesrat schlägt vor, dass ein solches Auskunftsverlangen der BaFin auf direktem Weg erst erfolgt, wenn die für die Aufsicht der Emittenten notwendigen Informationen nicht in einem zeitlich für die Aufsichtstätigkeit erforderlichen Rahmen von der ESMA zu erlangen sind. Der Bundesrat bittet neben dieser Änderung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren ebenso sicherzustellen, dass Doppelzuständigkeiten der Aufsichtsbehörden vermieden werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nr. 1 (Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b (§ 5 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe g), h) Finanz- und Personalstatistikgesetz/FPStatG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Die Regelung in Artikel 1 zu § 5 Satz 1 Nummer 1 g) und h) FPStatG bildet die entsprechenden Bedarfe korrekt und zur Klarstellung konkret genug ab. Die Konkretisierung des § 5 Satz 1 Nummer 1 h) FPStatG geht auf die bisher unterschiedliche Auslegung dieser Regelung im Statistischen Verbund zurück. Auch in der vorherigen Gesetzesbegründung (BT.-Drs. 19/28165) war Teil der Begründung, dass die Erhebungen nach dem FPStatG auch der Erfüllung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 dienen sollen; dies hat nicht zu einer einheitlichen Auslegung verhelfen können. Die uneinheitliche Auslegung hat die Konkretisierungen erforderlich gemacht.

Bei einer offener formulierten, erneut auslegungsbedürftigen Regelung wird es für wahrscheinlich gehalten, dass das Ziel der Gesetzesänderung verfehlt werden könnte. Dies gilt es zu vermeiden. Dem wird mit den konkreten Formulierungen begegnet.

Auch die Normenklarheit als Teil des Rechtsstaatsprinzips besagt, dass ein Gesetz so klar sein muss, dass zu erkennen ist, was von dem Adressaten erwartet wird.

Die Gefahr, dass die detaillierte Vorgabe das Risiko einer erneuten Anpassungserforderlichkeit erhöht, ist nach Einschätzung der Bundesregierung nicht gegeben. Vielmehr kann nur mit der detaillierten Vorgabe sichergestellt werden, dass die benötigten Merkmale geliefert werden. Zudem wird mit der vorliegenden Fassung des § 5 Satz 1 Nummer 1 h) FPStatG diesem Risiko durch die Formulierung „in der jeweils geltenden Fassung“ begegnet. Damit ist klargestellt, dass auch bei einer zukünftigen Änderung die jeweils geltende Fassung der Definitionen im Anhang A der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 Anwendung findet.

Der gezogene Vergleich der Regelung in § 5 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe d) mit Buchstabe g) und h) greift nicht. Die Unterschiede liegen darin begründet, dass die Lieferverpflichtungen an die EU unterschiedlich sind. Bei Buchstabe d) sind unabhängig vom Gläubiger sämtliche im Berichtsjahr neu gewährten Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zusätzlich an die EU zu übermitteln. Dagegen bestehen für die Buchstaben g) und h) nur für bestimmte Gläubiger Lieferverpflichtungen an die EU und machen daher eine detailliertere Regelung notwendig.

Zu Nr. 2 (Artikel 2 Nummer 5 (§ 18a Absatz 8 Satz 1 WpPG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Bei den Regelungen in Artikel 2 zu § 18a Abs. 8 des Wertpapierprospektgesetzes handelt es sich um die Einführung eines mildereren Mittels im Vergleich zu den europarechtlichen Mindestvorgaben (Auskunftsersuchen statt

sofortiger Durchsuchung), welches aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten erscheint und für die Betroffenen eine geringere Belastung darstellt. Die europäische Verordnung grenzt die Aufsichtskompetenzen klar ab: ESMA beaufsichtigt die externen Prüfer, die nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigen die Emittenten, welche freiwillig das Label „EU Green Bond“ nutzen möchten. Auskunftsverlangen der BaFin bei ESMA würden daran scheitern, dass ESMA von den ihrer Aufsicht unterliegenden externen Prüfern nur Informationen in Bezug auf ihre eigene Aufsichtstätigkeit verlangen kann, aber keine Informationen über die Emittenten.

Zu Nr. 3 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die allgemeine Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf zur Kenntnis.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt