

08.10.21**Beschluss**
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates über europäische grüne Anleihen**
COM(2021) 391 final

Der Bundesrat hat in seiner 1009. Sitzung am 8. Oktober 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Einführung eines freiwilligen EU-Standards über europäische grüne Anleihen und die Zielsetzung, diesen hochqualitativ auszugestalten. Ob er sich unter anderen existierenden und künftigen Standards global als „Goldstandard“ auch durchsetzen kann, hängt entscheidend davon ab, ob er zum einen die Ansprüche der Investoren an eine verlässliche und hinreichend ambitionierte Verknüpfung mit ökologisch nachhaltigen Maßnahmen sicherstellt. Zum anderen wird eine maßgebliche Rolle spielen, ob man den Standard so praktikabel ausgestaltet, dass er von Emittenten tatsächlich in möglichst großem Umfang genutzt wird – auch angesichts der vielfältigen Finanzierungswege.
2. Er ist der Auffassung, dass im Vorschlag der Kommission die erforderliche Balance aus Ambition und Praktikabilität noch nicht an allen Stellen gefunden wurde. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich für folgende Änderungen einzusetzen:
 - a) Für die Frage, ob die Anleiheerlöse für taxonomiekonforme Zwecke verwendet werden (Artikel 7 des Vorschlags), sollte es alleine auf die im Emissionszeitpunkt geltende Fassung der Taxonomie und deren nachgelagerte Rechtsakte ankommen.

Der Entwurf sieht demgegenüber vor, dass geänderte Bestimmungen, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten als ökologisch nachhaltig gelten, innerhalb von fünf Jahren anzuwenden sind.

Diese 5-Jahres-Frist des Artikels 7 des Vorschlags hindert die Akzeptanz des „Green Bond“-Standard bei Investoren und Emittenten und sollte daher gestrichen werden.

Denn sie erzeugt Unsicherheiten bei Emittenten, ob die Anleiherlöse längerfristig für den ursprünglich beabsichtigten Zweck eingesetzt werden können. Institutionellen Investoren droht ein Konflikt mit deren Kapitalgebern, wenn eine für diese erworbene Anleihe ihre Einordnung als „Green Bond“ während der Laufzeit wegen Rechtsänderungen verliert. Um diese Risiken zu vermeiden, wäre die Praxis gezwungen, auf kürzere Anleihe-Laufzeiten auszuweichen. Dies wiederum hindert aber die Finanzierung von zumeist langfristig angelegten, für die Transformation von Unternehmen notwendigen Investitionen. Zudem wäre dann die Breite der Investorenlandschaft nur unzureichend abgebildet, da nur Investoren mit Laufzeiten unter 5 Jahren angesprochen würden.

- b) Die Frist für den Emittenten zur Erstellung und Veröffentlichung der Berichte nach Emission soll 30 Tage ab Jahresende betragen, in weiteren 90 Tagen ist gegebenenfalls die externe Bewertung einzuholen (Artikel 9 Absatz 6 des Vorschlags).

Diese Regelung ist für die Emittenten nicht praktikabel. Diese äußerst kurze Berichterstattungsfrist trifft die Emittenten zu einem Zeitpunkt, in dem sie mit den Jahresabschlussarbeiten operativ voll ausgelastet sind. Außerdem sind zu diesem Zeitpunkt unter Umständen noch nicht alle benötigten Daten verfügbar. Praktikabel wäre es, diese Frist und die sich gegebenenfalls anschließende 90-Tage-Frist zusammenzuziehen und so eine 120-Tage-Frist zur Erstellung eines extern bewerteten Berichts vorzuschreiben. Dies würde einen strukturellen Gleichlauf mit der Finanzberichterstattung bedeuten und in der Praxis für praktikable Lösungen zwischen externem Bewerter und Emittenten Raum geben. Diese 120-Tage-Frist sollte zudem unabhängig davon gelten, ob eine externe Bewertung einzuholen ist oder nicht.

- c) Das vor der Emission zu erstellende „Factsheet“ sollte sich in seiner strukturellen Ausgestaltung, soweit ohne Qualitätsverlust möglich, an existierenden internationalen Standards (etwa ICMA-Vorgaben) orientieren, um In-

vestoren die Informationen in bekannter Form zur Verfügung zu stellen und Emittenten einen Umstieg auf den EU-Standard so unkompliziert wie möglich zu machen.

3. Grüne Staatsanleihen bieten Investoren eine wichtige Möglichkeit, in Umsetzung einer ökologisch-nachhaltigen Anlagestrategie liquide und sichere Portfolioelemente zu integrieren. Daher leisten staatliche Emittenten mit grünen Anleihen – neben der nachhaltigen Verwendung im jeweiligen öffentlichen Haushalt – einen wichtigen Beitrag, um Geldströme auch aus dem privaten Bereich in nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten umzuleiten. Daher begrüßt der Bundesrat, dass die Kommission bereits für öffentliche Körperschaften zugeschnittene besondere Regelungen vorgeschlagen hat – etwa im Bereich der externen Bewertung (Artikel 11 des Vorschlags). Diese reichen jedoch nicht aus, damit öffentliche Körperschaften den eher für unternehmerische Tätigkeiten ausgerichteten Standard in der Praxis nutzen können. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich insbesondere in nachfolgenden Bereichen für Änderungen einzusetzen:
 - a) Trotz der Sonderregelung in Artikel 4 Absatz 2 des Vorschlags verengt insbesondere der Betriebsausgabenbegriff in Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags die mit einer grünen Staatsanleihe refinanzierbaren öffentlichen Ausgaben zu stark. Denn auch mit anderen als dort genannten Ausgaben kann der Staat gezielt Umweltziele verfolgen, etwa wenn mit der Gewährung von ÖPNV-Tickets für Beschäftigte der Körperschaft sowohl das gesamte ÖPNV-System an sich als auch der CO₂-Fußabdruck von Dienstreisen gezielt gesenkt werden, durch öffentliche Beratungsleistungen die Verbreitung erneuerbarer Energien gefördert werden oder die entsprechende Forschung finanziert wird. Hier sollte grundsätzlich eine Orientierung an den Ausgabeermächtigungen in den Haushaltsplänen ermöglicht werden, anstatt an betriebswirtschaftlich orientierte Betriebsausgaben anzuknüpfen.
 - b) Weiterhin sollten öffentliche Körperschaften insoweit von Berichts- und Bewertungsvorschriften befreit werden, als dass in den mit Gesetzeskraft ausgestatteten Haushaltsplänen Wirkungskennzahlen enthalten sind.
 - c) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass auch bei Emissionen auf der Ebene der Gliedstaaten – wie es die Länder sind –, die durch Agenturen oder Zweckgesellschaften dieser Gliedstaaten erfolgen, diese als „öffentlicher Emittent“ gelten. Hier fehlt in Buchstabe c

des Artikels 2 Nummer 3 des Vorschlags eine dem Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe b entsprechende Ergänzung.

- d) Darüber hinaus könnte der Verordnungsvorschlag so interpretiert werden, dass die grünen Anleihen etwa des Bundes oder eines Landes der Aufsicht der BaFin und Unterrichtungspflichten gegenüber der ESMA unterliegen (vergleiche Artikel 13, 36). Der Verweis auf die für die Prospektprüfung zuständigen Behörden und die dortige Freistellung des Bundes und der Länder (vergleiche Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Prospektverordnung (Verordnung (EU) 2017/1129)) legt zwar das Gegenteil nahe. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung dennoch auf, klarzustellen, dass derartige Staatsanleihen nicht von der Aufsicht von BaFin und ESMA erfasst sind und diesen gegenüber daher auch keine Anzeigepflichten bestehen.
4. Der Bundesrat befürwortet, dass perspektivisch nicht nur die ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit in der Taxonomie und bei Anleihestandards betrachtet werden, sondern auch gleichrangig soziale Aspekte einbezogen werden, da Nachhaltigkeit in einem umfassenden Sinne verstanden werden sollte. EU-Taxonomie und Anleihestandards sollten daher mittelfristig auch soziale Nachhaltigkeitsziele abdecken.
5. Artikel 2 Nummer 3 des Verordnungsvorschlags enthält die Definition des „öffentlichen Emittenten“. Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe f sieht vor, dass Gesellschaften des Privatrechts, die sich gänzlich im Besitz einer oder mehrerer der unter Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe a bis e genannten Stellen, wie zum Beispiel Staaten oder Gliedstaaten, befinden, ebenfalls als öffentliche Emittenten gelten.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass dies auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt, für die ein oder mehrere der unter Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe a bis e genannten Stellen vollumfänglich haften. Denn es kommt nicht auf die gewählte Rechtsform oder darauf an, ob es sich um eine juristische Person des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts handelt, sondern vielmehr darauf, dass eine juristische Person dem Einfluss der öffentlichen Hand unterliegt.

Die Erstreckung der Definition der „öffentlichen Emittenten“ auf Zweckgesellschaften in Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags erfasst diesen Sachverhalt nicht.

Begründung

Die gewählte Rechtsform und die Frage, ob die juristische Person privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert ist, sind für die Einordnung als „öffentliche Emittent“ nicht relevant, sondern lediglich die Frage, ob der Staat oder eine seiner in den Buchstaben a bis e genannten gleichgestellten Institutionen Einfluss nehmen kann und die juristische Person quasi der „verlängerte Arm“ des Staates ist. Wenn der Verordnungsentwurf dies bei einer juristischen Person des Privatrechts, die zu 100 Prozent den öffentlichen Stellen des Artikels 2 Nummer 3 Buchstaben a bis e gehört, vorsieht, dann sollte dies erst Recht auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten, für die eine oder mehrere öffentliche Stellen des Artikels 2 Nummer 3 Buchstabe a bis e haften. Denn die Einflussnahmemöglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen auf zum Beispiel Anstalten des öffentlichen Rechts sind wegen des hierzu weitreichend vorhandenen Gestaltungsspielraums sogar als wesentlich größer einzuordnen als bei Gesellschaften des Privatrechts. Gleichzeitig ist die Haftung der öffentlichen Gebietskörperschaften in der Regel nicht begrenzt.

Dieser Sachverhalt unterfällt auch nicht erkennbar der Formulierung „Zweckgesellschaft“ in Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags. Dort ist bestimmt, dass ein öffentlicher Emittent auch ein Staat einschließlich eines Ministeriums, einer Agentur oder einer Zweckgesellschaft dieses Staates ist. Der Begriff „Zweckgesellschaft“ ist weder im Europarecht noch im deutschen Gesellschaftsrecht feststehend definiert. Der Begriff zählt nicht zu den im deutschen Recht festgelegten Gesellschaftsformen und bezieht sich demzufolge nur auf den Gegenstand des Unternehmens und nicht auf seine Rechtsform. Zweckgesellschaften besitzen nach allgemeinem Sprachgebrauch regelmäßig einen sehr eng umrissenen Geschäftsgegenstand, sind endlich angelegt und werden nach ihrer Zweckerreichung aufgelöst. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist zum Beispiel hingegen in der Regel nicht mit einer solch engen Zwecksetzung angelegt und besteht zumeist auf längere Dauer.

6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung,
 - a) sicherzustellen, dass Einschränkungen vermieden werden, die dem Durchleitungsmodell von Förderbanken widersprechen, und
 - b) um Prüfung einer Einführung von Mindeststandards für staatliche Prüfer oder andere öffentliche Stellen gemäß Artikel 11 des Vorschlags.

7. Er weist darauf hin, dass die in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b vorgesehene Regelung, dass Sanktionen verhängt werden können, wenn bei einer Ermittlung oder Überprüfung mit der zuständigen Stelle nicht zusammengearbeitet oder einem unter Artikel 37 fallenden Ersuchen nicht nachgekommen wird, mit dem Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit unvereinbar sein dürfte. Dieser Grundsatz zählt zum Kernbereich eines fairen Verfahrens und gilt auch im Recht der Ordnungswidrigkeiten.

8. Der Bundesrat äußert vor dem Hintergrund der Gewähr eines fairen Verfahrens Bedenken gegen die in Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe f vorgesehene Verpflichtung der zuständigen Behörden, bei Art und Höhe der verwaltungsrechtlichen Sanktion das Ausmaß der Zusammenarbeit der für den Verstoß der verantwortlichen Person mit der zuständigen Behörde zu berücksichtigen. Zwar haben Gerichte eine Kooperation von Betroffenen grundsätzlich begünstigend zu berücksichtigen. Die vorgesehene Kodifizierung einer solchen Strafzumessungserwägung birgt jedoch die Gefahr, dass eine entsprechende gesetzliche Vorschrift zukünftig strafscharfend wirkt, wenn der Betroffene nur in geringem Maße kooperiert oder eine Kooperation vollständig unterlässt. Dies würde dem Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit ebenfalls widersprechen.

Entsprechende Bedenken gelten für die Regelungen zur Verhängung von Geldbußen durch die ESMA in Artikel 51 Absatz 3 Buchstabe h und Artikel 52 Absatz 3 Satz 2 des Verordnungsvorschlags.

9. Er hält die in Artikel 55 Absatz 10 in Verbindung mit Artikel 60 des Verordnungsvorschlags enthaltene Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte durch die Kommission für zu weitgehend, da diese auch Bestimmungen zu Verteidigungsrechten, zu Zeitpunkten und Fristen und zur Einziehung der Geldbußen sowie detaillierte Bestimmungen zur Verjährung bezüglich der Verhängung und Vollstreckung von Sanktionen einschließt. Die verfahrensrechtlichen Regelungen dienen dem effektiven Grundrechtsschutz der Betroffenen und müssen durch den Ordnungsgeber selbst in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bestimmt werden. Dies gilt erst recht mit Blick auf den materiellen bußgeldrechtlichen Gehalt der Regelung.
10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die weiteren Verhandlungen in diesem Sinne zu führen.
11. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.