

GERMAN INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Die Europäische Kommission als „Planungsbehörde“ am Beispiel von Sustainable-Finance

Im Jahr 1957 gründeten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Ihr Ziel war es, die Lebensbedingungen zu verbessern. Dies sollte durch die Liberalisierung des Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehrs erreicht werden. Auch in den Bereichen Außenhandel (Zollunion), Gesundheit, Außenpolitik und Sicherheit kooperierten die Staaten miteinander. Dabei blieb die Unabhängigkeit und Eigenverantwortung der einzelnen Staaten gewahrt. Die EWG ging in der Europäischen Union (EU) auf, die seither stetig wächst.

Die Europäische Kommission (EU-KOM) wird alle fünf Jahre nach den Wahlen zum Europäischen Parlament neu gebildet. Zunächst schlägt der Europäische Rat, also die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, eine Person für das Amt des Kommissionspräsidenten vor. Dieser Vorschlag muss anschließend vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Danach benennt jeder Mitgliedstaat einen Kandidaten für das Amt eines Kommissars. Der gewählte Kommissionspräsident verteilt die Ressorts, also die Zuständigkeitsbereiche wie Wettbewerb, Umwelt, Energie oder Außenbeziehungen. Die Kommissionsmitglieder müssen nach einer Anhörung vom Parlament bestätigt werden.

Das Arbeitskonzept der EU-KOM umfasst folgende Punkte:

1. Definition eines übergeordneten Ziels.
2. Die Nutzung bestimmter Projektionen. Dazu zählt:
 - a. die Definition der Ziele (z. Bsp. Klimaschutzⁱ),
 - b. die Berufung auf Wissensgrundlagen (Migranten vor dem Ertrinken retten) und
 - c. die Mobilisierung von Emotionen (Schutz vor dem Corona-Tod).

Diese Projektionen können genutzt werden, um bestimmte Ziele (Zentralismus, Entmachtung nationaler Parlamente, Umbau der Wirtschaft?) zu erreichen.

3. Die benutzten Instrumente zur Selbstermächtigung sind:
 - a. Der Artikel 122 AEUV erlaubt dem Rat, einem Mitgliedstaat bei „schweren Versorgungsengpässen“ oder „Naturkatastrophen“ finanzielle Hilfe zu gewähren. Er ist als Ausnahmebestimmung gedacht und soll kurzfristige, unerwartete Krisen abfedern. Kritiker sehen darin eine Ausweitung des Begriffs „Katastrophe“. Anstatt nur auf plötzlich eintretende Ereignisse zu reagieren, wird der Artikel auch für vermutete oder konstruierte zukünftige Szenarien genutzt (z. B. Energiekrisen oder Pandemien). Dadurch entsteht der Eindruck, dass sich die Politik eine flexible Geldquelle erschlossen hat, die über den ursprünglichen Sinn hinausgeht.
 - b. Der Artikel 114 AEUV ermöglicht der EU-KOM Maßnahmen betreffend der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den Binnenmarkt zu ergreifen. Er erlaubt der EU, Verordnungen zu erlassen, die sie für das Funktionieren des Binnenmarktes für notwendig hält. Da nahezu alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen einen Bezug zum Binnenmarkt haben können, kann der Artikel 114 sehr weit ausgelegt werden. Kritiker sprechen deshalb von einem „Generalermächtigungsartikel“. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30.07.2019 betont, dass die Anwendung Grenzen haben muss. Politisch wird jedoch häufig der Eindruck erweckt, dass diese Grenzen von der EU-Kommission nicht streng beachtet werden.

4. In einer mehrjährigen Vorschau werden die Zwischenetappen zum Ziel definiert und
5. in ein jährliches Arbeitsprogramm transformiert.
6. Der zeitlich folgende Aktionsplan geht von einer
 - a. Bestandsaufnahme der Situation aus, unter Beachtung eigener und fremder
 - i. Positionen und
 - ii. Interessen.
 - b. formuliert konkrete Maßnahmen und umfasst u. a.
 - i. Das Wording (die Begrifflichkeiten)
 - ii. Öffentlichkeitsarbeit
 - iii. Einzubeziehende Interessengruppen und
 - iv. Konkrete Inhalte von Verordnungen.
 - c. Sie werden Kompetenzbereichen zugewiesen, die die Federführung innehaben und
 - d. Zeithorizonte festlegen.

Kritiker sehen darin eine hochgradig stringente Planung, mit der nationale Parlamente überfordert sein können. So wird argumentiert, dass der Bundestag oft nicht einmal Stellung nimmt, wenn EU-Verordnungen nicht eingehalten werden – wie im Fall der Dublin-III-Verordnung.ⁱⁱ Dies kann politisch als problematisch bewertet werden, da EU-Verordnungen unmittelbare Rechtswirkung entfalten und Bürger direkt verpflichten, ohne dass nationale Parlamente eine starke Kontrollfunktion ausüben können.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass sich der Bundestag nicht an Ultra-vires-Handlungenⁱⁱⁱ beteiligen darf und zumindest die Einhaltung der europäischen Verträge zu überwachen hat.

Exkurs: Die Wirksamkeit des Vorgehens der EU-Kommission (KOM) am Beispiel der Sustainable Finance (Nachhaltige Finanzen)

Hier geht es nicht um die Sinnhaftigkeit des Zieles, sondern um die Art und Weise, wie Ziele von der KOM durchgesetzt werden können.

Bei Sustainable Finance (nachhaltige Finanzen) handelt es sich um einen Aktionsplan, der auf eine Kapitallenkung in Richtung politischer Ziele abzielt.^{iv} Dabei geht es auch um Best-Practice-Standards^v und dem sogenannten Green-Washing^{vi} entgegenwirken. Was bei Sustainable Finance „nachhaltig“ ist, bestimmt die Politik selbst, indem sie sogenannte „Nachhaltigkeitsaxiome“ definiert und verbindlich vorgibt (1). Diese erhalten einen positiven Anstrich, der mainstreamtauglich ist (2). Um dem Ganzen einen wissenschaftlichen/neutralen Anstrich zu geben, wird der Prozess durch genehme NGOs begleitet und bewertet, unterstützende Strömungen und Protagonisten (Greta Thunberg) medial hofiert, Kritiken werden ignoriert oder sogar stigmatisiert.

Gemäß Artikel 290 AEUV Absatz 1 Satz 2 werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Artikel 290 AEUV Absatz 2 Buchstabe a: „Das Europäische Parlament oder der Rat kann beschließen, die Übertragung zu widerrufen.“ Ohne eine Überwachung der Befugnisübertragung droht diese dauerhaft zu werden.

Um das Gewünschte^{vii} durchzusetzen, werden einerseits Vergünstigungen (Subventionen, Steuerermäßigungen) gewährt, andererseits künstlich Hemmnisse (CO₂-Steuer) dem Unerwünschten in den Weg gelegt. Es können aber auch bindende Auflagen auf dem Weg der Erlasse verhängt werden, die in nationale Gesetze überführt werden müssen. Das dürfte dem Subsidiaritätsprinzip und dem Gebot zur sozialen Marktwirtschaft (Art. 119 AEUV) widersprechen. Das ist schon daraus abzuleiten, dass bestimmte Güterpreise entgegen dem marktwirtschaftlichen Gebot künstlich beeinflusst werden. Dadurch besteht die Gefahr der Bildung von Klumpenrisiken^{viii} und Kapitalfehlallokationen^{ix}.

Ein weiteres Problem: Wird ein bestimmtes Handeln verpflichtend und führt dieses zu Verlusten, die der Verpflichtende (die KOM) nicht trägt, so wird das Verursacherprinzip gebrochen. Die Ergebnisse politischer Investitionslenkung suggerieren trügerische Sicherheit. Das ist damit zu begründen, dass sich Interventionen immer gegen die Wirkungen eines freien Marktes richten – sonst hätte ein freier Markt sie selbst hervorgebracht.

Im Ergebnis verlieren die Einzelstaaten zunehmend an Gestaltungsfreiheit und Eigenverantwortung.

Um ihre Ziele zu erreichen – beispielsweise Klimaneutralität bis 2050 – formulierte die EU-Kommission im Rahmen eines Aktionsplans^x den „EU-Green Deal“. Unter seiner Überschrift wird eine Taxonomie-Verordnung^{xi} kreiert, die durch bestimmte Kriterien^{xii} mittels delegierter Rechtsakte^{xiii} vorgibt, was als umweltfreundlich und nachhaltig zu gelten hat.

Der endgültige Kriterienkatalog der EU wird nicht nur den „Umweltschutz“ betreffen, sondern auch „soziale Standards“^{xiv} und Kriterien für „gute Unternehmensführung“ beinhalten. Diese drei Aspekte werden unter dem Kürzel ESG (Environment, Social, Governance)^{xv} zusammengefasst. Weil es für „soziale Standards“ und eine „gute Unternehmensführung“ keine objektiven Kriterien gibt, entsteht ein großer Raum für politische Beliebigkeit.

Wie problematisch die Sustainable-Finance-Politik sein kann, zeigt die jüngere Vergangenheit:

1. Im Sinne der umweltbezogenen Taxonomieverordnung und Sustainable Finance wären Unternehmen wie Phoenix Solar, Centrosolar, Solarhybrid, Solarmillennium,^{xvi} Proton Vestas, Senvion, Nordex Rostock ... sicherlich förder- und finanzierungsfähig gewesen. Doch sind diese und viele ähnliche Unternehmen allesamt am Markt gescheitert.
2. Förderung, z. B. durch Subventionen und begünstigte Finanzierungen, sind oftmals ein Zeichen mangelhafter Wettbewerbsfähigkeit. Das heißt: Der Staat fördert in diesem Zusammenhang Vorhaben, die nicht wettbewerbsfähig sind. Im Ergebnis wird so Kapital fehlgeleitet.

Die derzeitige Praxis der EU-Politik am Beispiel von Sustainable Finance führt zu einer politisch gesteuerten Umlenkung von Kapitalströmen. Durch Instrumente wie die EU-Taxonomie und die Offenlegungsverordnung sind Investoren dazu verpflichtet, ihre Entscheidungen an politisch definierten Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Dies birgt die Gefahr von Klumpenrisiken und Kapitalfehlallokationen, da ökonomische Rationalität durch politische Vorgaben ersetzt wird. Damit entwickelt sich Sustainable Finance zu einem planwirtschaftlichen Kapitallenkungsinstrument, das Investoren bevormundet, ohne dass die Politik für die von ihr erzeugten Risiken haftet (s. WebSide Artikel: „Handeln ohne Haftung“).

Demgegenüber steht das marktwirtschaftliche Verursacherprinzip, das eine verursachergerechte Kostenverteilung fordert. Wer nachgewiesene Umweltschäden verursacht, muss auch für deren Beseitigung aufkommen. Dieses Prinzip ist jedoch nur dann konsequent umgesetzt, wenn die Einnahmen tatsächlich zweckgebunden für die Ursachen der Umweltschäden verwendet werden. In der Praxis versickern Einnahmen aus Ökosteuern und CO₂-Abgaben jedoch im allgemeinen Staatshaushalt. Damit wird die Logik des Verursacherprinzips unterlaufen.

Es ergibt sich somit eine klare Forderung: Nachhaltigkeit darf nicht durch politische Kapitallenkung erzwungen werden, sondern muss durch marktwirtschaftliche Mechanismen erreicht werden, die die Verantwortung dort verankern, wo die Schäden entstehen. Zugleich sind verbindliche internationale Abkommen notwendig, um zu verhindern, dass die Anwendung des Verursacherprinzips zu Wettbewerbsnachteilen für einzelne Staaten oder Unternehmen führt. Nur durch eine global abgestimmte Vorgehensweise kann ökologischer Schutz beispielsweise wirksam und fair umgesetzt werden.

Doch Sustainable-Finance ist bei weitem nicht das einzige Projekt, das durchgeführt wird.

Die EU-Kommission überrollt die nationalen Parlamente geradezu. Allein für das Jahr 2021 hat sie u. a. folgende Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg gebracht:

- Next Generation EU (NGEU)^{xvii};
- Emissionshandelssystem (EU-EHS)^{xviii};
- CO₂-Grenzausgleichssystem^{xix};
- Digitalsteuer;
- Fit for Fifty-Five-Paket mit Vorschlägen für CO₂-Neutralität;
- Ein Teil des Arbeitsprogramms sind die Förderung der digitalen Wandlung, die neue Industriestrategie und die Einführung eines Aktionsplans zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte^{xx} (ESSR, englisch: European Pillar of Social Rights). Reform von Schengen
- Strategie zur legalen Migration
- neue Impulse für die Demokratie

Voraussichtlich wird sich die EU im endgültigen Kriterienkatalog nicht nur auf Umweltschutz konzentrieren, sondern auch soziale Standards und gute Unternehmensführung (was ist das eigentlich?) einfließen lassen. Diese drei Aspekte werden in der Branche unter dem Kürzel ESG (Environment, Social, Governance^{xxi}) zusammengefasst. Die in der Taxonomieverordnung^{xxii} bestimmten Kriterien^{xxiii} werden durch delegierte Rechtsakte^{xxiv} festgelegt.

ⁱ (o. V.) Deloitte https://www2.deloitte.com/de/de/pages/audit/articles/eu-taxonomie-nachhaltigkeitsberichterstattung.html?id=de:2ps:3gl:4eu-taxonomie-nachhaltigkeitsberichterstattung:5:6audit:20230321::&gclid=EAIaIqobChMIxo3QjKym_gIVA5XVCh0H6wWGEAAAYAAAEgKXb_D_BwE

ⁱⁱ Die sogenannte Dublin-III-Verordnung vom 26.06.2013 legt Regelungen zur Bestimmung des Mitgliedstaates fest, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist.

ⁱⁱⁱ Ultra vires („jenseits der Gewalten“) meint, dass die Rechtsfähigkeit von juristischen Personen auf ihre jeweiligen Aufgaben und Zwecke beschränkt sind.

^{iv} <https://home.kpmg/de/de/home/themen/2020/02/going-green-die-eu-taxonomie.html>

^v Der Begriff stammt aus der angloamerikanischen Betriebswirtschaftslehre und bezeichnet bewährte, optimale bzw. vorbildliche Methoden, Praktiken oder Vorgehensweisen im Unternehmen. Der Begriff wird heute auch allgemeiner für die Erfolgsmethode bzw. bestmögliche Methode verwendet, etwa in politischen Zusammenhängen. Aus: Der Duden

^{vi} Bezeichnet eine PR-Methode, die darauf zielt, einem Unternehmen in der Öffentlichkeit ein umweltfreundliches und verantwortungsbewusstes Image zu verleihen, ohne dass es dafür eine hinreichende Grundlage gibt.

^{vii} Diese sind nach Artikel 5 des Verordnungsvorschlags: (i) Klimaschutz, (ii) Anpassung an den Klimawandel, (iii) nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, (iv) Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Abfallvermeidung und Recycling, (v) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, (vi) Schutz gesunder Ökosysteme.

^{viii} *Klumpenrisiken entstehen durch eine Kapitalkonzentration auf ein bestimmtes Gebiet, eine Technologie. Geht dabei etwas schief, ist der Schaden unverhältnismäßig groß.*

^{ix} *Kapitalfehlentungen sind dadurch gekennzeichnet, dass den Risiken keine adäquate Vergütung gegenübersteht. Beide beeinträchtigen die Stabilität des Finanzmarktes.*

^x Aktionsplan COM (2018) final: (o. V.) *Finanzierung nachhaltigen Wachstums* (8.3.2018) in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097> VERORDNUNG (EU) 2020/852 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 zu finden in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=DE#d1e1356-13-1>

^{xi} Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor - [VO (EU) 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor] – aus beckonline

^{xii} (o. V.): *Technical Report*. (2020, März). EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf (letzter Zugriff: 29.01.2022).

^{xiii} Delegierte Rechtsakte / Durchführungsrechtsakte umfassen Durchführungsmaßnahmen, während delegierte Rechtsakte die Änderung, Ergänzung oder Streichung nicht wesentlicher Elemente des grundlegenden Gesetzgebungsakts ermöglichen. Die Mitgesetzgeber behalten ein gewisses Maß an Kontrolle: Zu den Durchführungsrechtsakten gehört ein Kontrollrecht für das EP und den Rat, während das EP oder der Rat bei delegierten Rechtsakten Einwände gegen einen einzelnen Rechtsakt erheben oder die Delegation insgesamt widerrufen können. Grundgesetze werden im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte werden von der Kommission angenommen. In bestimmten Fällen können auch Durchführungsbefugnisse an den Rat delegiert werden. Folglich sind Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte Vorschriften, Richtlinien oder Entscheidungen der Kommission – oder in einigen besonderen Fällen die des Rates.

-
- xiv (o. V.): (2017, 4. April). *Die Europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen*. EU-Kommission - European Commission. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de (letzter Zugriff: 30.01.2022). Es geht um eine Aufzählung von Rechten (z. B. Recht auf bezahlbaren Wohnraum) ohne die Pflichten zu benennen.
- xv (o. V.): (2015, 18. November). *Lexikon der Nachhaltigkeit | Wirtschaft | Environment Social Governance (ESG)*. Aachener Stiftung Kathy Beys. https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/esg_1609.htm (letzter Zugriff: 30.01.2022).
- xvi <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/erneuerbare-energien-warum-trotz-hoher-nachfrage-immer-noch-deutsche-solarfirmen-pleitegehen/24943702.html>
- xvii (o. V.): (2021, 26. Dezember). *Özdemir gegen Ramschpreise für Lebensmittel*. ZDFheute. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/oezdemir-ernaehrung-lebensmittelpreise-100.html> (letzter Zugriff: 29.01.2022).
- xviii (o. V.): (2020, 25. November). *EU-Haushalt 2021–2027 und Aufbauplan*. Europäischer Rat. <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> (letzter Zugriff: 30.01.2022).
- xix Das Gesamtvolumen der Emissionen bestimmter Treibhausgase, die unter das EU-EHS fallende Anlagen ausstoßen dürfen, wird durch eine Obergrenze („Cap“) beschränkt. Die Obergrenze wird im Laufe der Zeit verringert, so dass die Gesamtemissionen zurückgehen. Innerhalb dieser Obergrenzen erhalten oder erwerben Unternehmen Emissionszertifikate, mit denen sie nach Bedarf handeln können. Sie können auch in begrenzten Mengen internationale Gutschriften aus emissionsmindernden Projekten in der ganzen Welt erwerben. Durch die Begrenzung der Gesamtzahl der verfügbaren Zertifikate wird sichergestellt, dass diese auch einen Wert haben.
- xx Es besteht die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen, indem Unternehmen ihre Produktion in Länder mit weniger strengen Emissionsvorschriften verlagern. Die Emissionen würden so u. U. weltweit nicht reduziert werden. Die neue Regelung würde dieser Tendenz dadurch entgegenwirken, dass bei Einfuhren bestimmter Waren aus Drittländern ein CO₂-Preis festgesetzt wird.
- xxi *Lexikon der Nachhaltigkeit | Wirtschaft | Environment Social Governance (ESG)*
- xxii Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor - [VO (EU) 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor] - beck-online
- xxiii https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf
- xxiv Durchführungsrechtsakte umfassen Durchführungsmaßnahmen, während delegierte Rechtsakte die Änderung, Ergänzung oder Streichung nicht wesentlicher Elemente des grundlegenden Gesetzgebungsakts ermöglichen. Die Mitgesetzgeber behalten ein gewisses Maß an Kontrolle: Zu den Durchführungsrechtsakten gehört ein Kontrollrecht für das EP und den Rat, während das EP oder der Rat bei delegierten Rechtsakten Einwände gegen einen einzelnen Rechtsakt erheben oder die Delegation insgesamt widerrufen können. Grundgesetze werden im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Delegierte und Durchführungsrechtsakte werden von der Kommission angenommen. In bestimmten Fällen können auch Durchführungsbefugnisse an den Rat delegiert werden. Folglich sind Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte Vorschriften, Richtlinien oder Entscheidungen der Kommission oder in einigen besonderen Fällen des Rates.