

EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?

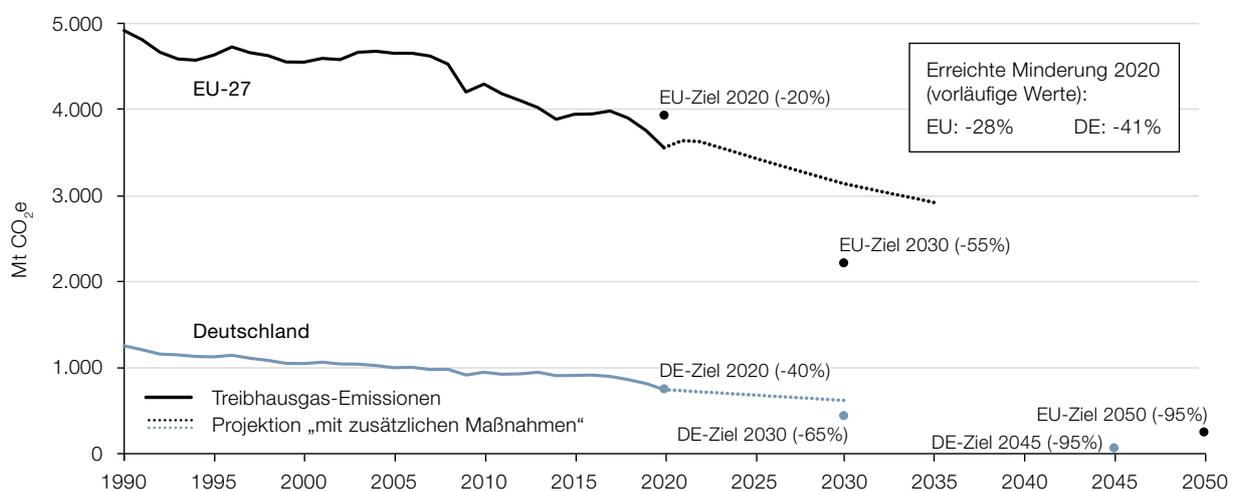
Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Mit der Taxonomie entsteht in der Europäischen Union (EU) ein umfangreiches Klassifikationssystem, das darüber entscheiden soll, wann eine wirtschaftliche Aktivität als nachhaltig anzusehen ist und wohin Kapitalströme fließen sollen. Auch wenn mit der Taxonomie gute Absichten verbunden sind, ist sie aus mehreren Gründen kritisch zu bewerten.
- Jeder noch so akribisch geführte Kriterienkatalog kann mit der dynamischen und komplexen Entwicklung wirtschaftlicher Prozesse nicht Schritt halten und erfordert permanent Neujustierungen, die langfristigen Investitionen entgegenstehen. Die Anmaßung von Wissen, die gesamte Wirtschaft in „gut“ und „schlecht“ einteilen zu können, führt unweigerlich zu Fehlallokationen und zu Stigmatisierungen ganzer Wirtschaftsbereiche, die dem geforderten Transformationsprozess eher schaden. Es entstehen zudem erhebliche bürokratische Belastungen für die Unternehmen durch die Erhebung und Auswertung der notwendigen Daten.
- Statt mehr Klimaschutz dirigistisch erzwingen zu wollen, sollte die EU den CO₂-Preis stärker in das Zentrum ihrer Klimapolitik stellen, indem sie das Europäische Emissionshandelssystem auf mehr Länder und Sektoren ausweitet und global verzahnt.

Hintergrund

Im Juni 2021 hat das Europäische Parlament ein Klimagesetz mit weitreichenden Folgen verabschiedet. Die EU verpflichtet sich erstmals gesetzlich dazu, das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 zu erreichen. Angestrebt wird eine Wirtschaft, in der „keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“. Um dieses Ziel nicht zu gefährden, sollen die Treibhausgasemissionen in der EU bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent (zuvor 40 Prozent) unter den

Abbildung 1: Treibhausgas-Emissionen, Projektionen und Minderungsziele (EU-27 und Deutschland)



Quellen: Europäische Umweltagentur, Umweltbundesamt.

Wert des Jahres 1990 sinken. Das Anliegen der EU und einiger Mitgliedstaaten ist extrem ambitioniert und wird Wirtschaft und Gesellschaft viel abverlangen – schließlich müssen die EU-Mitgliedstaaten in nur einem Jahrzehnt mehr CO₂ einsparen als sie es in den vergangenen 30 Jahren geschafft haben. Damit dies im EU-Durchschnitt gelingt, sollen reichere Mitgliedstaaten im Sinne einer „solidarischen Lastenteilung“ mehr CO₂ einsparen, sodass beispielsweise Deutschlands Minderungsziel bis 2030 auf 65 Prozent steigt.

Auf ihrem Weg zu einem klimaneutralen Kontinent fordert die EU-Kommission im Rahmen ihres europäischen „Green Deal“, dass sich künftig alle Politikbereiche auf den Klimaschutz ausrichten haben. Allen voran eine umfassende Finanzmarktregulierung soll dazu beitragen, dass mehr Kapital in als nachhaltig definierte Investitionen gelenkt wird. Ein europaweit einheitliches Klassifikationssystem – die EU-Taxonomie – soll verbindlich festlegen, wann und in welchem Umfang Investitionen und Wirtschaftstätigkeiten als ökologisch nachhaltig einzustufen sind.

Die Taxonomie steht im Zentrum des Sustainable-Finance-Aktionsplans, den die EU-Kommission seit 2018 vorantreibt und als bedeutenden Schritt zu mehr Resilienz, Transparenz und Langfristorientierung eines auf mehr Nachhaltigkeit bedachten Finanzsektors erachtet. Mit der Taxonomie und Offenlegung würden mögliche Risiken, die der Klimawandel und der Übergang in eine emissionsarme Wirtschaft für Marktteilnehmer und Finanzsystem bergen, besser einschätzbar. Sie soll aufzeigen, mit welchen Investitionen ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten finanziert werden und sogenanntes „Green Washing“ verhindern. Existierende Gütesiegel und von Marktteilnehmern zuweilen unterschiedlich eingeschätzte Nachhaltigkeitsbewertungen sollen politisch eingebettet werden.

Aktueller Stand

Im Juli 2020 ist die Taxonomie-Verordnung in Kraft getreten, die Vorgaben für nachhaltige Investitionen definiert und die Offenlegungspflichten ändert. Sie richtet sich vor allem an Finanzmarktteilnehmer, die grüne Finanzprodukte vermarkten sowie an Unternehmen, die eine „nichtfinanzielle Erklärung“ zu veröffentlichen haben und den Anteil ihrer ökologisch nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten und Investitionen in der Unternehmens-, Portfolio- und Produktebene offenlegen müssen. In der Verordnung ist festgelegt, dass insbesondere Nicht-Finanzunternehmen den Anteil ihrer Umsatzerlöse, Investitionsausgaben und Betriebsausgaben exakt beziffern müssen, die mit nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten verbunden sind. Aufbauend auf der Taxonomie sollen fast 50.000 Unternehmen in der EU detailliert über Nachhaltigkeitsaspekte berichten.

Entsprechend der Taxonomie-Verordnung wird eine Wirtschaftstätigkeit dann als ökologisch nachhaltig eingestuft, wenn sie einen „wesentlichen Beitrag“ zur Verwirklichung mindestens eines der folgenden sechs identifizierten Umweltziele leistet und keines der anderen Ziele „erheblich beeinträchtigt“ („do no significant harm“-Prinzip):

1. Klimaschutz,
2. Anpassung an den Klimawandel,
3. nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen,
4. Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft,
5. Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung,
6. Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität der Ökosysteme.

Auch soziale und arbeitsrechtliche Mindeststandards müssen eingehalten werden. Die Verordnung wird mithilfe von delegierten Rechtsakten schrittweise ausgearbeitet, die die technischen Bewertungskriterien zur Bestimmung des Grades der ökologischen Nachhaltigkeit der einzelnen Wirtschaftstätigkeiten konkretisieren. Die Bewertungskriterien sollen kurzfristige und langfristige Umweltauswirkungen berücksichtigen, quantitativer und qualitativer Art sein und den gesamten Lebenszyklus der Produkte und Dienstleistungen umfassend analysieren. Inzwischen ist ein erster delegierter Rechtsakt mit einem mehr als 500-Seiten starken Anhang versehen auf den Weg gebracht und Anfang Juni 2021 veröffentlicht worden, der Bewertungskriterien für die beiden ersten Umweltziele (Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel) detailliert definiert. Ab 2022 sollen diese beiden Ziele und die auf sie Bezug nehmenden Kriterien Anwendung finden. Die Bewertungskriterien für die vier übrigen Umweltziele sollen bis Ende 2021 konkretisiert werden und ab 2023 gelten. Bis Ende 2021 sollen zudem Vorschläge zur Erweiterung der Taxonomie im Hinblick auf „braune“ (d.h. klimaschädigende) Investitionen sowie auf andere Nachhaltigkeitsziele wie gute Unternehmensführung oder soziale Nachhaltigkeit ausgearbeitet werden.

Zweifelhafter Nutzen

Die Taxonomie ist aus mindestens vier Gründen kritisch zu sehen:

1. Keine noch so ausgewogene und ausdifferenzierte Liste mit Bewertungskriterien kann gewährleisten, dass die getroffene Einteilung von Wirtschaftstätigkeiten dem Klima in den nächsten Jahren am zuträglichsten ist. So sehen die Bewertungskriterien für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel beispielsweise vor, dass ab dem Jahr 2026 nur noch emissionsfreie Pkw und leichte Nutzfahrzeuge als nachhaltig gelten. Dies dürfte den Anreiz deutlich schmälern, weiter in die Entwicklung moderner Verbrennungsmotoren zu investieren. Solange aber alternative Antriebe auf den meisten Straßen Europas und der Welt noch ein Nischendasein pflegen, wäre dem Klima mit sparsameren Verbrennungsmotoren vorerst eher geholfen – vor allem, da aufgrund eines befürchteten Kipppunktes im Klimasystem den zeitnahen Klimaschutzzielen eigentlich besondere Dringlichkeit eingeräumt wird. Außerdem muss bei alternativen Antrieben wie dem Elektromotor berücksichtigt werden, welcher Strommix in der E-Auto-Herstellung und -Nutzung zur Verfügung steht. Betrachtet man den gesamten Lebenszyklus, fallen auch bei der Produktion, Wartung und Entsorgung von E-Autos hohe Emissionen an.
Ähnliches gilt für die international als Brückentechnologie anerkannten Kern- und Gaskraftwerke. Aus politischen Gründen konnten für beide Technologien noch keine Bewertungskriterien abschließend erstellt werden. Insbesondere weite Teile des Europäischen Parlaments wollen den Betrieb moderner Kern- und Erdgaskraftwerke als nicht nachhaltig einstufen lassen. Politisch motivierte Definitionen von Nachhaltigkeit können jedoch dazu führen, dass ganze Branchen stigmatisiert und Innovationsprozesse unterbunden werden. Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat bereits mitgeteilt, dass ab 2022 Erdgasinfrastrukturprojekte keine Kredite mehr erhalten sollen. Würden folglich Investitionen in moderne Brückentechnologien reduziert, dürfte in der EU die wesentlich CO₂-intensivere Kohleenergie wieder vermehrt zum Zuge kommen, bis die regenerativen Energien den Energiebedarf verlässlich decken können. Dem Klima wäre damit wenig geholfen.
2. Die Dynamik von Innovationsprozessen führt dazu, dass fortwährend neue Wirtschaftstätigkeiten und Technologien entstehen, die durch die Taxonomie nicht oder nur unzureichend erfasst sind. Eine klimawirksame Anwendung der Verordnung erfordert daher eine ständige Überarbeitung und Ergänzung der technischen Bewertungskriterien. Eine permanente Nachjustierung der spezifischen technischen Details steht jedoch einer verlässlichen und langfristig orientierten Kapitallenkung entgegen. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Bewertungskriterien stets auf wissenschaftlichen Analysen und transparenten Fakten basieren und nicht auf ideologischen Motiven oder Lobbyismus.
3. Die auf mehr als 500 Seiten definierten Bewertungskriterien allein für die ersten zwei Umweltziele und die damit verbundenen Berichts- und Offenlegungspflichten deuten darauf hin, dass auf die Finanzmarktteilnehmer und Unternehmen erhebliche bürokratische Belastungen zukommen werden. Die Erhebung und Auswertung der notwendigen Daten, eine regelmäßige Aktualisierung der detaillierten Bewertungskriterien, die noch ausstehende Konkretisierung der vier weiteren Umweltziele sowie die angedachte Hinzunahme zusätzlicher Nachhaltigkeitsziele dürften zu weiteren hohen Befolgungskosten führen. Umso wichtiger ist es, die noch zu definierenden Bewertungskriterien möglichst überschaubar und praktikabel zu gestalten und auf die Hinzunahme weiterer verbindlicher Nachhaltigkeitsziele zu verzichten. Die Ausdehnung der Taxonomie etwa auf soziale Nachhaltigkeitsziele würde die Komplexität zusätzlich erhöhen und könnte der Kapitallenkung in ökonomisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten entgegenstehen. Es ist bereits jetzt zweifelhaft, ob durch die noch ausstehende Konkretisierung der vier weiteren Ziele die erwünschte Wirksamkeit der ersten beiden Ziele nicht konterkariert wird. Schließlich soll eine Tätigkeit nur dann als ökologisch nachhaltig gelten, wenn sie die anderen Umweltziele nicht erheblich beeinträchtigt, die im Detail aber noch gar nicht feststehen.
4. Der Vorwurf eines mangelnden Risikobewusstseins und einer zu starken Orientierung auf kurzfristige Erträge gegenüber vielen Marktteilnehmern ist verallgemeinernd und wenig stichhaltig, wenn man z.B. die hohe Eigenkapitalquote und regionale Verwurzelung des Kreditgeschäftes von Genossenschaftsbanken betrachtet. Auch die europaweit nach wie vor sehr unterschiedlich hohen Quoten notleidender Kredite sprechen nicht dafür, dass die Finanzaufsicht ein flächendeckendes Problem zu bewältigen hat. Selbstverständlich sollte sie sich für Klimarisiken interessieren, jedoch ohne Kapitalströme mit weiteren Maßnahmen direkt zu lenken. Eine gelockerte Eigenkapitalunterlegung für grüne Finanzanlagen wäre demnach wenig zielführend und würde die Gefahr einer regulatorisch bedingten Blasenbildung – wie im Vorfeld der globalen Finanzkrise im Immobilienmarkt – eher verstärken. Es ist eben nicht so, dass klimaschonende Investitionen im Durchschnitt mit weniger Risiko behaftet sind als herkömmliche Investitionen. Dafür bleiben zu viele andere Kreditrisiken, die die Marktteilnehmer in der Regel adäquat einschätzen. Schließlich haben private Investoren genügend Anreize, mit Sorgfalt darauf zu achten, dass ihre Investitionen auch langfristig Erträge erwirtschaften und ihr Kapital nicht ausfallgefährdet ist. Derart starke Eingriffe können die Funktionalität und disziplinierende Wirkung des Marktes erheblich beeinträchtigen.

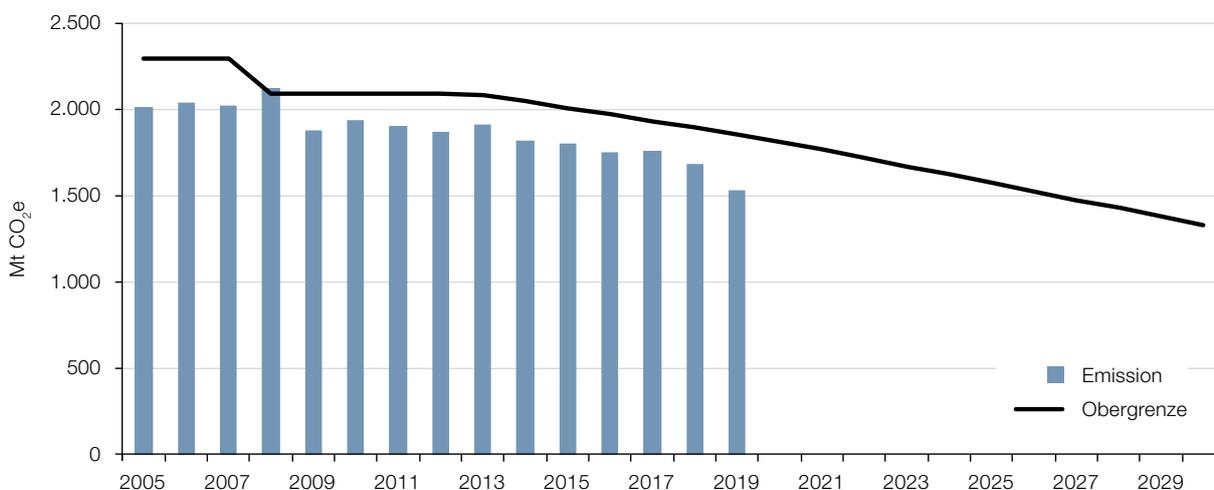
Ausweitung des EU-Emissionshandels statt Dirigismus

Negative externe Effekte sollten den Verursachern angelastet werden, damit private Investitionsentscheidungen effizient und umweltschonend erfolgen können. Umwelt- und Klimaschäden sind klassische Beispiele für Marktversagen und erfordern grundsätzlich die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens. Als globales Phänomen muss der Klimawandel international (am besten global) und sektorübergreifend adressiert werden. Nationale und sektorspezifische Herangehensweisen sind hingegen wenig wirksam und unnötig teuer. Die EU hat mit dem Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) bereits ein kosteneffizientes Instrument zur CO₂-Reduktion, mit dem die gesteckten Minderungsziele sicher erreicht werden. Der Emissionshandel erlaubt es, die Innovationsfähigkeit und Allokationseffizienz der Märkte für den Klimaschutz dorthin zu lenken, wo die geringsten Vermeidungskosten entstehen und dementsprechend der Kosten-Nutzen-Effekt am größten ist.

Eine zusätzliche Förderung von ökologisch nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten durch staatlichen Dirigismus führt in Sektoren, in denen das EU-ETS bereits gilt, nur zu Effizienzverlusten, ohne dem Klimaschutz zusätzlich zu dienen. Der Preis für die im Emissionshandel gehandelten CO₂-Zertifikate bildet sich am Markt durch Angebot und Nachfrage. Werden die durch die Förderung frei gewordenen CO₂-Zertifikate nicht aus dem Markt herausgenommen, reduziert sich bei nun höherem Angebot der CO₂-Zertifikatepreis und damit der finanzielle Anreiz zur CO₂-Reduktion. Die EU-Kommission sollte daher stärker bestrebt sein, den Emissionshandel europaweit auf alle Sektoren auszudehnen und global mit anderen Emissionshandelssystemen etwa in China und in den USA zu verzahnen, damit weltweit ein möglichst einheitlicher CO₂-Preis entsteht.

Nur eine effiziente und international zur Nachahmung animierende EU-Klimapolitik kann einen wesentlichen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten. Mit einem Anteil von weniger als 10 Prozent (Tendenz sinkend) an den weltweiten Treibhausgasemissionen sind europäische Alleingänge ohne globale Einbettung nur der bekannte Tropfen auf den heißen Stein. Im Zentrum der EU-Klimapolitik sollte ein globaler anschlussfähiger CO₂-Preis stehen und nicht eine bürokratieintensive Einteilung der gesamten Wirtschaft. Im relativen Preis stecken gebündelt alle Informationen, die erforderlich sind, um zu effizienten Entscheidungen zu gelangen. Der planwirtschaftlich anmutende Versuch, alle wirtschaftlichen Aktivitäten entlang des Lebenszyklus in „gut“ und „schlecht“ einzuteilen und Kapitalströme mit immer mehr Regulierung immer wieder neu zu steuern, könnte die für den ökologischen Transformationsprozess benötigten langfristigen Investitionen und Unternehmensansiedlungen in Europa eher abschrecken. Statt mehr Klimaschutz technokratisch erzwingen zu wollen, sollte die EU besser technologieneutral in Forschung und Entwicklung investieren und ergebnisoffenen Rahmenbedingungen für Innovationen schaffen. Die EU sollte das kreative Potenzial der Ungewissheit, die „unknown unknowns“, in marktwirtschaftlichen Prozessen stärker nutzen und zur Entfaltung bringen. Eine „Anmaßung von Wissen“, wie Hayek es nannte, hat bislang selten zum Ziel geführt.

Abbildung 2: Gesicherte Zielerreichung im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS)



Quelle: Europäische Umweltagentur.

Ansprechpartner: Dr. Jörg König

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de