



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds über grüne Anleihen der Europäischen Union

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 - 2021 - 0490

Bonn, den 9. Juni 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	7
2	Anlass und Ziel des Berichts	8
3	Chance vertan: Keine Taxonomie-Bindung bei der Aufbau- und Resilienzfazilität	9
3.1	EU-Kommission möchte den „Goldstandard“ für grüne Anleihen setzen	9
3.2	Kriterien für grüne Investitionen in der Aufbau- und Resilienzfazilität wenig ambitioniert	11
3.3	Würdigung	12
3.4	Stellungnahme der Bundesregierung	13
3.5	Abschließende Würdigung	13
4	Greenwashing bei der Finanzierung der ARF nicht ausgeschlossen	15
4.1	Zu positive Bewertung des Klimabeitrags in der ARF-Verordnung	15
4.2	Bund bleibt hinter den EU-Vorgaben zurück	17
4.3	Würdigung	22
4.4	Stellungnahme der Bundesregierung	23
4.5	Abschließende Würdigung	24
5	Fazit	25

Greenwashing verhindern: Bewertung grüner Maßnahmen muss auf den Prüfstand

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben die aus dem Wiederaufbaufonds finanzierten grünen Maßnahmen nicht nach einheitlichen und verbindlichen Standards als klimaschützend bewertet. Da diese Maßnahmen durch grüne EU-Anleihen im Volumen von bis zu 250 Mrd. Euro finanziert werden sollen, könnte sich die Europäische Union einem massiven Vorwurf des Greenwashings ausgesetzt sehen. Dies würde ihre Klimaschutzambitionen untergraben.

Worum geht es?

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben mit der Taxonomie ein Bewertungssystem mit verbindlichen Grenz- und Schwellenwerten entwickelt, um grüne Maßnahmen sicher zu identifizieren. Beim Wiederaufbaufonds wenden sie die Taxonomie aber nicht an. Stattdessen haben sie ein Bewertungssystem geschaffen, das hinter der Taxonomie zurückbleibt. Damit fordern sie von Privaten mehr Engagement für den Klimaschutz ein als von sich selbst. Außerdem haben sie die Bewertungskriterien weit ausgelegt und so die klimaschützende Wirkung ihrer als grün deklarierten Maßnahmen überzeichnet.

Was ist zu tun?

Die Auswahl und Bewertung der grünen Maßnahmen für den Wiederaufbaufonds muss auf den Prüfstand gestellt werden. Dazu muss die Bundesregierung zunächst die eigenen Vorhaben kritisch überprüfen und die grünen Maßnahmen korrekt ausweisen. Soweit erforderlich, sollte sie neue Maßnahmen nachmelden, die tatsächlich klimaschützend sind, um das geforderte Volumen an grünen Maßnahmen zu erfüllen. Außerdem sollte sie darauf hinwirken, dass die EU-Kommission die grünen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten kritisch überprüft.

Was ist das Ziel?

Der Wiederaufbaufonds soll die Mitgliedstaaten nicht nur dabei unterstützen, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu überwinden, sondern insbesondere auch zur grünen Wende in der Europäischen Union beitragen. Damit dies gelingt, müssen die Staaten die öffentlichen Mittel so einsetzen, dass sie bestmöglich wirken, auch mit Blick auf den Klimaschutz. Zudem müssen sie – gemeinsam mit der EU-Kommission – sicherstellen, dass das Volumen der grünen Maßnahmen insgesamt jederzeit dem Volumen der grünen EU-Anleihen entspricht.

Abkürzungsverzeichnis

A

ARF *Aufbau- und Resilienzfähigkeit*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*

O

OECD *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

T

Taxonomiekriterien *Technische Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet*

0 Zusammenfassung

Als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie haben die EU-Mitgliedstaaten Ende 2020 den Wiederaufbaufonds mit einem Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro eingerichtet. Die EU-Kommission nimmt die Mittel für den Fonds am Kapitalmarkt auf, bis zu 250 Mrd. Euro hiervon über grüne EU-Anleihen.

Die EU-Mitgliedstaaten können aus dem Fonds nicht rückzahlbare Zuschüsse und Darlehen erhalten, im Wesentlichen über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Um Mittel aus der ARF zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission in nationalen Aufbau- und Resilienzplänen darlegen, welche Maßnahmen sie damit finanzieren wollen. Die Mitgliedstaaten müssen mindestens 37 % der Gesamtzweisungen ihrer jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzpläne für klimaschützende („grüne“) Maßnahmen verwenden. Diese Maßnahmen möchte die EU-Kommission mit den o. g. grünen EU-Anleihen unterlegen.

Unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundeskanzleramtes hat die Bundesregierung den Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) entwickelt. Die Bundesregierung setzt den DARP seit Mitte 2021 um.

Der Bundesrechnungshof prüft begleitend die Aufstellung und Umsetzung des DARP. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Finanzierung der Maßnahmen über grüne Anleihen der Europäischen Union. Er berücksichtigt den Stand der Umsetzung bis Mai 2022 und die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Berichts.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

0.1 Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben bei der Ausgestaltung und Umsetzung der ARF darauf verzichtet, die sogenannten Taxonomiekriterien konsequent anzuwenden. Stattdessen haben sie für die ARF ein zusätzliches, temporäres Bewertungssystem geschaffen, das mit Blick auf die Transparenz und die Wirkung für den Klimaschutz hinter der Taxonomie zurückbleibt. Der EU-Gesetzgeber hat Mitte 2020 mit der Taxonomie ein Bewertungssystem für nachhaltige Investitionen beschlossen. Ziel ist, Investitionen nach einheitlichen und verbindlichen Standards in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren als klimaschützend zu bewerten. Dies soll Anleger vor fälschlich als grün klassifizierten Investitionen, dem sogenannten Greenwashing, schützen. Die Taxonomie ist aus den Klimaschutzzielen der Europäischen Union abgeleitet bzw. so skaliert, dass diese Ziele erfüllt werden.

Die Bundesregierung hat mitgeteilt, dass die vollumfängliche Anwendung der Taxonomiekriterien auf die ARF nicht möglich gewesen sei. Denn die Kriterien seien zeitlich deutlich nach Erstellung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne beschlossen worden. Außerdem sei die Taxonomie nicht ohne Weiteres auf den öffentlichen Sektor anwendbar. Die Europäische Union habe bei der ARF ein Bewertungssystem entwickelt, das zwar hinter der Taxonomie zurückbleibe, jedoch eine zuverlässige Klassifizierung klimaschützender Maßnahmen gewährleiste.

Die Einlassungen der Bundesregierung überzeugen nicht. Die Pläne zur Taxonomie mit den detaillierten Grenz- und Schwellenwerten waren bereits Monate vor der Verabschiedung der ARF-Verordnung bekannt. Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten hätten diese Kriterien damit in die Verordnung integrieren können. Tatsächlich haben sie aber die Chance vertan, die Taxonomie im Wege der grünen EU-Anleihen stärker am Markt zu etablieren und die ARF eng mit den Klimaschutzzielen der Europäischen Union zu verknüpfen. (Nummer 3)

- 0.2 Das Bewertungssystem, das die Europäische Union für die ARF entwickelt hat, ist im Vergleich zur Taxonomie zu großzügig und zu unpräzise. Es erlaubt, auch solche Maßnahmen als grün zu bewerten, die nach der Taxonomie nicht klimaschützend sind. Davon ist auch der DARP betroffen. Die Bundesregierung und die EU-Kommission haben zudem die ohnehin schon großzügigen Bewertungsfaktoren der ARF-Verordnung weit ausgelegt und Sondertatbestände geschaffen. Insgesamt könnte dadurch die Klimaschutzwirkung der Aufbau- und Resilienzpläne überzeichnet sein. In einer Gesamtschau ist ein Greenwashing bei der Finanzierung der ARF nicht ausgeschlossen. Dies könnte das Vertrauen von Anlegern, die Kapital grün investieren möchten, nachhaltig beschädigen.

Die Bundesregierung hat den Vorwurf des Greenwashings in ihrer Stellungnahme zurückgewiesen. Die Maßnahmen im DARP seien klimawirksam und trügen zur Erreichung der EU-Klimaziele bei.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die derzeitige Ausgestaltung der ARF – auch in Deutschland – Fehlentwicklungen begünstigen kann. Es ist nicht gewährleistet, dass alle grünen EU-Anleihen mit nationalen Maßnahmen unterlegt sind, die nach einheitlichen und verbindlichen Standards in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren als klimaschützend klassifiziert worden sind. (Nummer 4)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Bewertung der klimaschützenden Maßnahmen im Wiederaufbaufonds insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Ziel muss sein, dass über die gesamte Laufzeit des Fonds bis zum Jahr 2058 zu keiner Zeit mehr grüne EU-Anleihen begeben werden, als – auch bei enger Auslegung der ARF-Verordnung – Mittel für grüne Maßnahmen in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehen sind. Dies gilt es sicherzustellen, und zwar im Zusammenwirken mit der EU-Kommission und allen Mitgliedstaaten.

Die Bundesregierung sollte also darauf hinwirken, dass die EU-Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung des Wiederaufbaufonds in den Mitgliedstaaten überprüft. Zudem muss sie die eigenen Vorhaben kritisch prüfen und den Anteil grüner Maßnahmen korrekt ausweisen. Soweit erforderlich, sollte sie Maßnahmen an die Europäische Union nachmelden, die tatsächlich klimaschützend sind. (Nummer 5)

1 Ausgangslage

Als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie haben die EU-Mitgliedstaaten Ende 2020 den Wiederaufbaufonds mit einem Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro¹ eingerichtet. Aus dem Fonds können sie auf Antrag nicht rückzahlbare Zuschüsse und Darlehen erhalten. Die EU-Kommission wird die Mittel für den Fonds im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufnehmen und hierzu EU-Anleihen begeben. Bis zu 250 Mrd. Euro möchte die EU-Kommission über grüne EU-Anleihen aufnehmen und damit die Finanzierung nachhaltiger Investitionen EU-weit unterstützen. Alle EU-Anleihen sollen bis zum Jahr 2058 zurückgezahlt werden.

Die EU-Kommission hat im Oktober 2021 und im April 2022 grüne EU-Anleihen mit einem Volumen von insgesamt 20,5 Mrd. Euro und Laufzeiten von 15 bzw. 20 Jahren begeben.² Weltweit waren im Jahr 2021 grüne Anleihen mit einem Volumen von rund 1 Billion Euro ausstehend. Mit der anteiligen Finanzierung des Wiederaufbaufonds über grüne EU-Anleihen könnte die Europäische Union daher zum weltweit größten Emittenten grüner Anleihen werden und das am Markt verfügbare Gesamtvolumen deutlich erhöhen.³

Die EU-Kommission wird die Zuschüsse und Darlehen über verschiedene EU-Programme an die Mitgliedstaaten ausreichen, im Wesentlichen über die ARF.⁴ Mit insgesamt 672,5 Mrd. Euro⁵ fließen fast 90 % der Fondsmittel in dieses Instrument. Mit der ARF möchte die Europäische Union ein höheres Wirtschaftswachstum erreichen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz stärken sowie Arbeitsplätze schaffen. Im Schwerpunkt soll die ARF zudem einen Beitrag zur grünen und digitalen Wende leisten.

Um aus der ARF Mittel zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission in nationalen Aufbau- und Resilienzplänen darlegen, welche Maßnahmen sie damit finanzieren wollen. Die einzelnen Maßnahmen müssen sie zudem jeweils mit Meilensteinen und Zielen unterlegen, an deren Erfüllung die EU-Kommission die Auszahlung der Mittel knüpft. Die Auszahlung erfolgt in mehreren Tranchen, beginnend ab dem Jahr 2021. Abhängig von den Auszahlungsterminen wird die EU-Kommission die hierfür erforderlichen Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen. Ende 2026 sollen alle Mittel ausgezahlt sein.

Die Mitgliedstaaten müssen mindestens 37 % der Gesamtzuweisungen ihrer jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzpläne für nachhaltige („grüne“) Maßnahmen verwenden. Diese Maßnahmen sollen zur grünen Wende beitragen. Die Finanzierung der grünen Maßnahmen soll über grüne EU-Anleihen erfolgen. Folglich muss das Volumen der grünen Maßnahmen dem Volumen der grünen EU-Anleihen entsprechen.

¹ In Preisen von 2018.

² Die erste grüne Anleihe mit einem Volumen von 12 Mrd. Euro stockte die EU-Kommission im Januar 2022 um 2,5 Mrd. Euro auf. Im April 2022 begab die EU-Kommission die zweite grüne Anleihe mit einem Volumen von 6 Mrd. Euro. Siehe insgesamt „Investor Presentation“ der EU-Kommission (Stand 6. April 2022).

³ Green Bond Monitor, Deutsche Bundesbank, September 2021.

⁴ Verordnung 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, Amtsblatt EU vom 18. Februar 2021, L 57/17 (ARF-Verordnung).

⁵ Davon 312,5 Mrd. Euro als Zuschüsse und 360 Mrd. Euro als Darlehen.

2 Anlass und Ziel des Berichts

Unter der Federführung des BMF und des Bundeskanzleramtes hat die Bundesregierung von August 2020 bis April 2021 den DARP entwickelt. Der Rat der Europäischen Union hat den DARP nach positiver Bewertung durch die EU-Kommission im Juli 2021 gebilligt. Bund und Länder setzen die Maßnahmen des DARP seitdem um.

Nach derzeitigen Schätzungen der Bundesregierung wird Deutschland Zuschüsse von insgesamt 25,6 Mrd. Euro aus der ARF erhalten. Hiervon kann Deutschland 16,3 Mrd. Euro in den Jahren 2021 und 2022 sowie 9,3 Mrd. Euro im Jahr 2023 beantragen. Ende Juni 2022 wird die EU-Kommission die Verteilung der Mittel auf Basis aktueller Daten neu berechnen. Abhängig von diesem Ergebnis erhält Deutschland mehr oder weniger Zuschüsse aus der ARF. Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie nicht plane, Darlehen aus der ARF in Anspruch zu nehmen.⁶ Deutschland kann sich durch eigene Anleihen aller Voraussicht nach günstiger refinanzieren.

Die Bundesregierung möchte die EU-Mittel zum Großteil für Maßnahmen verwenden, die sie bereits Mitte 2020 für ihr Konjunkturpaket beschlossen hat. Sie hat dazu insbesondere Maßnahmen zur Klimapolitik und Energiewende, zur Digitalisierung der Wirtschaft und Infrastruktur, zur Modernisierung der Verwaltung sowie zur Stärkung eines pandemieresilienten Gesundheitssystems aus dem Konjunkturpaket in den DARP aufgenommen. Im Bereich Klimapolitik und Energiewende beabsichtigt der Bund, vor allem die Infrastruktur für grünen Wasserstoff, die energetische Gebäudesanierung sowie die Förderung des Absatzes elektrisch betriebener Fahrzeuge aus dem DARP zu finanzieren.

Die ARF und damit auch die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sollen nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Covid-19-Pandemie leisten, sondern auch die grüne und digitale Wende in der Europäischen Union unterstützen. Mit der Begebung von grünen EU-Anleihen geht eine enorme Verantwortung einher, aus der auch ein Reputationsrisiko erwächst. Denn Anleger müssen sich insbesondere bei grünen Anleihen öffentlicher Emittenten – wie EU-Anleihen – darauf verlassen können, dass hieraus keine Maßnahmen finanziert werden, die zwar als nachhaltig deklariert wurden, tatsächlich aber nicht nachhaltig sind (sog. „Greenwashing“).

Vor diesem Hintergrund prüft der Bundesrechnungshof begleitend die Umsetzung der ARF in Deutschland. In einem ersten Schritt befasst er sich mit der Finanzierung der Maßnahmen über grüne EU-Anleihen. Dabei hat er hinterfragt, ob und inwieweit die Bundesregierung, ggf. gemeinsam mit der EU-Kommission,

- die klimabezogenen Wirkungen der aus der ARF finanzierten grünen Maßnahmen transparent, nachvollziehbar und nach einheitlichen Maßstäben bewertet hat,

⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Nr. 8, Bundestags-Drucksache 19/23976.

- die Klimaschutzziele der Europäischen Union bei der Entwicklung der ARF und insbesondere des DARP berücksichtigt hat und
- Maßnahmen ergriffen hat, um ein Greenwashing zu verhindern und die Strategie der Europäischen Union für ein nachhaltiges Finanzsystem wirksam zu unterstützen.

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über strukturelle Mängel bei der Finanzierung des DARP. Er gibt daraus abgeleitete Empfehlungen für die im Jahr 2022⁷ avisierte Überarbeitung und Nachjustierung des DARP und darüber hinaus auch für die Weiterentwicklung und Verbesserung der ARF auf EU-Ebene. Der Bericht berücksichtigt die Entwicklungen bis Mai 2022 und die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf dieses Berichts.

3 Chance vertan: Keine Taxonomie-Bindung bei der Aufbau- und Resilienzfazilität

3.1 EU-Kommission möchte den „Goldstandard“ für grüne Anleihen setzen

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich im Jahr 2015 vertraglich verpflichtet, die Ziele des Pariser Klimaabkommens und die Ziele der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen zu erreichen. Auf nationaler und europäischer Ebene werden seitdem Maßnahmen ergriffen, um die Finanzmärkte stärker auf die Finanzierung (insbesondere ökologisch) nachhaltiger Wirtschaftsaktivitäten und Investitionen auszurichten. Im Kern geht es hier darum, Kapitalströme in grüne Investitionen umzulenken. Damit Anleger bei ihrer Entscheidung die mit ihrer Investition verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt berücksichtigen können, sind einheitliche und verbindliche Bewertungskriterien nötig. Insbesondere sollen Anleger vor Greenwashing geschützt werden.

Institutionelle Anleger, z. B. Verwalter von Investment- und Risikokapitalfonds, Versicherungen und Pensionskassen, müssen einen Teil ihres Portfolios in risikoarmen Staatsanleihen bzw. Anleihen anderer öffentlicher Emittenten halten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sie ihren Zahlungsverpflichtungen zu jeder Zeit nachkommen können. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben daher begonnen, grüne Anleihen zu begeben, um den institutionellen Anlegern zu ermöglichen, auch den risikoarmen Teil ihres Portfolios durch grüne Anlagen abzubilden.

⁷ Auf Grundlage der Berichte zur Umsetzung der ARF-Verordnung, die die EU-Kommission bis Juli 2022 vorzulegen hat, Artikel 16 ARF-Verordnung.

Mitte 2021 schlug die EU-Kommission den sogenannten Green Bond Standard vor, der grüne Anleihen privater und öffentlicher Emittenten einheitlichen Anforderungen unterwirft.⁸ Die Anwendung dieses Standards soll es privaten und öffentlichen Einrichtungen aus der Europäischen Union und aus Drittländern ermöglichen, umfangreiche Finanzmittel für klima- und umweltfreundliche Investitionen zu beschaffen und zugleich Investoren vor Greenwashing zu schützen. Der EU-Kommission zufolge soll dieser Standard weltweit Vorbild für die Begebung grüner Anleihen werden und sich am Markt als „Goldstandard“ etablieren.⁹ Einheitliche Bewertungskriterien sollen die Transparenz für Anleger erhöhen und es ihnen erleichtern, ihr Kapital über grüne Anleihen in nachhaltige Maßnahmen zu investieren.

Der Green Bond Standard knüpft an die von der Europäischen Union beschlossene sogenannte Taxonomie-Verordnung an, die im Juli 2020 in Kraft getreten ist.¹⁰ Mit der Taxonomie-Verordnung hat die Europäische Union ein einheitliches Klassifikationssystem für grüne Wirtschaftsaktivitäten etabliert. Die Taxonomie legt fest, unter welchen Bedingungen Investitionen als grün eingestuft werden können. Sie richtet sich primär an private Anbieter von Finanzprodukten, die die Anforderungen ab dem Jahr 2022 schrittweise umsetzen müssen. Aber auch öffentliche Emittenten, wie die EU-Kommission oder der Bund, können die Taxonomie für ihre Anleihen anwenden.

Grün im Sinne der Taxonomie-Verordnung sind Wirtschaftsaktivitäten, die zwei Voraussetzungen erfüllen:

1. Die Wirtschaftsaktivitäten tragen „wesentlich“ zu einem in der Taxonomie-Verordnung definierten Umweltziel bei, z. B. Klimaschutz, nachhaltige Nutzung sowie Schutz von Wasser- und Meeresressourcen.
2. Die vorgenannten Umweltziele werden durch die Wirtschaftsaktivitäten nicht „erheblich“ beeinträchtigt („do no significant harm“-Prinzip).¹¹

Die EU-Kommission soll in sogenannten technischen Bewertungskriterien (im Folgenden Taxonomiekriterien) festlegen, nach welchen Voraussetzungen eine Wirtschaftsaktivität „wesentlich“ zu einem Umweltziel beiträgt oder dieses „erheblich“ beeinträchtigt.¹² Dabei lässt sie sich von einem Gremium aus ausgewählten Sachverständigen aus der Real- und Finanzwirtschaft sowie von Nichtregierungsorganisationen beraten.¹³

⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über europäische grüne Anleihen, COM(2021) 391 final vom 6. Juli 2021.

⁹ Webseite der EU-Kommission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3406.

¹⁰ Verordnung 2020/852 des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, Amtsblatt EU vom 22. Juni 2020, L 198/13.

¹¹ Die weiteren Nachhaltigkeitsziele, wie soziale Aspekte, möchte der EU-Gesetzgeber später durch separate Verordnungen in die Taxonomie einfügen.

¹² Durch sogenannte Delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, siehe Artikel 23 Absatz 2 der Taxonomie-Verordnung.

¹³ Bis Herbst 2020 „Technische Expertengruppe“, danach „Plattform für ein nachhaltiges Finanzwesen“.

Im Herbst 2020 beteiligte die EU-Kommission die Mitgliedstaaten an der Festlegung von Taxonomiekriterien für die Umweltziele „Klimaschutz“ und „Anpassung an den Klimawandel“.¹⁴ Im Juni 2021 beschloss die EU-Kommission die vorgenannten Taxonomiekriterien in einem Delegierten Rechtsakt. Dieser trat im Dezember 2021 in Kraft.¹⁵ Seit dem 1. Januar 2022 müssen die Anbieter von grünen Finanzprodukten diese Kriterien anwenden. Für die übrigen Umweltziele plant die EU-Kommission, weitere Taxonomiekriterien noch im Jahr 2022 zu erarbeiten. Dies betrifft die Umweltziele „nachhaltige Nutzung sowie den Schutz von Wasser- und Meeresressourcen“, „Übergang zur Kreislaufwirtschaft“, „Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ sowie „Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme“.¹⁶

Mit den Taxonomiekriterien werden für eine Vielzahl von Wirtschaftsaktivitäten Grenz- und Schwellenwerte definiert, z. B. für deren CO₂-Ausstoß oder den Energieverbrauch. Der EU-Kommission zufolge wurden diese Werte so gewählt, dass sie mit den Klimazielen der Europäischen Union kohärent sind. Außerdem sind die Taxonomiekriterien darauf ausgerichtet, die Pariser Klimaziele zu erreichen. Das bedeutet, dass der jeweilige ökonomische Sektor rein rechnerisch keine Nettoemissionen verursachen würde, wenn Investitionen nur in solche Wirtschaftsaktivitäten fließen würden, die nach den Taxonomiekriterien „grün“ sind.¹⁷

3.2 Kriterien für grüne Investitionen in der Aufbau- und Resilienzfazilität wenig ambitioniert

Die nach der Taxonomie-Verordnung geforderten Grenz- und Schwellenwerte gelten nicht für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne. Stattdessen wurden in der ARF-Verordnung zwei Bedingungen definiert, damit die nationalen Maßnahmen in den Plänen als klimaschützend bewertet werden können:

1. Die EU-Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten teilen die nationalen Maßnahmen in drei Kategorien ein, denen ein Bewertungsfaktor von 100, 40 oder 0 % zugeordnet ist. Dieser Bewertungsfaktor bestimmt, zu welchem Anteil die Ausgaben für eine Maßnahme als klimaschützend angerechnet werden können.

¹⁴ Artikel 10 und 11 der Taxonomie-Verordnung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „EU-Taxonomie, Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, Nachhaltigkeitspräferenzen und treuhänderische Pflichten: Finanzielle Mittel in Richtung des europäischen Grünen Deals lenken“, COM(2021) 188 final.

¹⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139 der EU-Kommission vom 4. Juni 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlamentes und des Rates durch Festlegung der technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet, und anhand deren bestimmt wird, ob diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen eines der übrigen Umweltziele vermeidet, Amtsblatt EU vom 9. Dezember 2021, L 442/1.

¹⁶ Artikel 12 bis Artikel 15 der Taxonomie-Verordnung.

¹⁷ Schütze/Stede, EU Sustainable Finance Taxonomy – what is its role on the road towards climate neutrality? DIW Discussion Paper 2020, No. 1923.

2. Die nationalen Maßnahmen dürfen die Umweltziele der Taxonomie nicht „erheblich“ beeinträchtigen („do no significant harm“-Prinzip).

Die vorgenannte Kategorisierung nach Bewertungsfaktoren hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in den 1990er-Jahren entwickelt, um zu evaluieren, inwieweit Mittel der Entwicklungsfinanzierung zu den Zielen der Rio-Konventionen beitragen (sog. „Rio-Marker“).¹⁸ Die Staaten ermitteln, zu welchem Anteil Ausgaben für Maßnahmen als klimaschützend angerechnet werden können:

- Wenn das zu erwartende Ergebnis einer Maßnahme nach Ansicht der Regierung des betroffenen Staates „wesentlich“ zum Klimaschutz beiträgt, können die Ausgaben für diese Maßnahme zu 100 % angerechnet werden.
- Wenn das zu erwartende Ergebnis „in Maßen“ dem Klimaschutz dient, sind es 40 %.
- Eine Anrechnung ist nicht möglich (0 %), wenn der Klimaschutz für die Durchführung der Maßnahme nicht relevant ist.

Die Rio-Marker sollen dabei helfen, das Volumen der für den Klimaschutz bereitgestellten Mittel transparent auszuweisen. Eine Aussage zur Wirksamkeit des Mitteleinsatzes mit Blick auf den Klimaschutz ist damit jedoch nicht möglich. Denn anders als die Taxonomiekriterien sind die Rio-Marker nicht mit konkreten, positiven Umweltwirkungen verknüpft oder auf das Erreichen quantitativer Klimaschutzziele abgestimmt. **Das bedeutet: Entscheidend für die Klassifizierung als grün sind bei den Rio-Markern die Motive, die die Staaten mit ihren klimaschützenden Maßnahmen verfolgen, und nicht die Einhaltung von Grenz- und Schwellenwerten.**

3.3 Würdigung

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben bei der Planung und Umsetzung der ARF darauf verzichtet, die Taxonomiekriterien konsequent anzuwenden. Sie haben vielmehr für die ARF ein zusätzliches, temporäres Bewertungssystem geschaffen, das mit Blick auf die Transparenz und die Wirkung für den Klimaschutz hinter der Taxonomie zurückbleibt.

Zwar hat die EU-Kommission die Taxonomiekriterien für den Klimaschutz erst im Juni 2021 verabschiedet. Zu diesem Zeitpunkt lagen die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne vieler Mitgliedstaaten bereits vor. Allerdings waren der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten die von dem Expertengremium entwickelten Grenz- und Schwellenwerte der Taxonomie bereits seit Herbst 2020 bekannt. Somit wäre es möglich gewesen, diese Werte in der ARF-Verordnung zu verankern und die grünen Maßnahmen in den nationalen Aufbau- und Resilienzpläne danach zu klassifizieren.

¹⁸ Next Generation EU – Green Bond Framework, Dok. der EU-Kommission SWD 2021, 242. Das Rio-Marker System geht auf die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 zurück.

Da seit Januar 2022 für private Anbieter von grünen Finanzprodukten die Taxonomiekriterien gelten, müssen sich die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten den Vorwurf gefallen lassen, bei ihren „eigenen“ grünen Anleihen – verglichen mit den grünen Anleihen privater Emittenten – weniger ambitioniert und weniger transparent zu sein.

3.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass klimaschützende Maßnahmen nach den Taxonomiekriterien strengere Anforderungen erfüllen müssen als auf Grundlage der Rio-Marker. Eine vollumfängliche Anwendung der Taxonomiekriterien auf die ARF sei indes nicht möglich gewesen. Denn die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten hätten sich zeitlich deutlich nach Erstellung der Aufbau- und Resilienzpläne auf die Taxonomiekriterien verständigt. Zudem lägen auch im Februar 2022 für vier von sechs Umweltzielen der Taxonomie-Verordnung noch keine technischen Bewertungskriterien vor.

Außerdem gelte die Taxonomie-Verordnung für private Investoren und lasse sich nicht ohne weiteres auf staatliche Ausgabenprogramme wie die ARF anwenden. Schließlich bildeten die Taxonomiekriterien einen Zielkorridor für nachhaltige Investitionen, der derzeit technisch noch nicht immer zu erreichen sei.

Mit den Rio-Markern habe der EU-Gesetzgeber langjährig bewährte Indikatoren ausgewählt, um die klimaschützende Wirkung von Maßnahmen in den Aufbau- und Resilienzplänen zuverlässig bewerten zu können. Zudem habe die EU-Kommission bei der Begebung der grünen EU-Anleihen einen weltweit anerkannten Standard der Internationalen Kapitalmarktvereinigung angewandt. Hinzu komme, dass die ARF zur akuten Überwindung der Pandemie konzipiert worden sei. Es sei daher wichtig gewesen, die Mittel ab Mitte 2021 zügig auszugeben. Eine Anwendung der zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Kraft getretenen Taxonomiekriterien hätte die Umsetzung der ARF erheblich verzögert.

3.5 Abschließende Würdigung

Die Einlassungen der Bundesregierung überzeugen nicht. Die Pläne zur Taxonomie mit den detaillierten Grenz- und Schwellenwerten waren allen Beteiligten seit Herbst 2020 bekannt, Monate bevor der EU-Gesetzgeber die ARF-Verordnung im Februar 2021 verabschiedet und die Bundesregierung den DARP im April 2021 an die EU-Kommission zur Prüfung übersandt hat. Die Bundesregierung hätte daher darauf hinwirken können und müssen, dass die grünen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten nach den Taxonomiekriterien bewertet werden. Dies hätte weder die Ausgabe der Mittel noch die Umsetzung der Maßnahmen verzögert. Denn die Mitgliedstaaten durften sich die Ausgaben für nationale Maßnahmen, die seit Februar 2020 durchgeführt wurden, aus den Mitteln der ARF erstatten lassen. Insbesondere Deutschland refinanziert bereits geleistete Ausgaben aus der ARF.

Es ist zwar zutreffend, dass die Taxonomiekriterien bisher nur für „Klimaschutz“ und „Anpassung an den Klimawandel“ und damit für zwei der insgesamt sechs Umweltziele vorliegen.¹⁹ Das sind mit Blick auf die ARF aber auch die relevanten Bereiche. Denn der nach der ARF geforderte Anteil grüner Maßnahmen in den Aufbau- und Resilienzplänen bezieht sich auf klimabezogene Maßnahmen. Dass für andere Umweltziele bisher keine Taxonomiekriterien vorliegen, ist hier daher unerheblich.

Mit ihrem Hinweis, wonach die Taxonomiekriterien nicht auf den öffentlichen Sektor angewendet werden könnten, widerspricht die Bundesregierung zudem anderslautenden Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene:

- Die Europäische Investitionsbank beurteilt klimaschützende Maßnahmen nach Taxonomiekriterien.²⁰
- Die EU-Kommission prüft, wie der öffentliche Sektor die Taxonomie nutzen kann.²¹
- In Deutschland hat sich der von der Bundesregierung eingesetzte Sustainable Finance-Beirat in seinen Empfehlungen an die Bundesregierung zum nachhaltigen Finanzwesen dafür ausgesprochen, die Taxonomiekriterien auf öffentliche Investitionen anzuwenden.²²

Die Anwendung der Taxonomie auf den öffentlichen Sektor ist nach alledem nicht nur möglich, sondern auch sachgerecht. Denn die Treibhausgasemissionen einer Investition oder Maßnahme hängen nicht davon ab, ob sie von Unternehmen oder durch Fördervorhaben der öffentlichen Hand finanziert werden. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Kombination öffentlicher und privater Investitionen in einzelnen Maßnahmen, wie etwa der energetischen Gebäudesanierung.

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich auf ein im Vergleich zur Taxonomie weniger ambitioniertes Bewertungssystem verständigt, das die klimaschützende Wirkung und damit auch den Anteil grüner Maßnahmen tendenziell überzeichnet.²³ Der Hinweis der Bundesregierung auf die Berücksichtigung internationaler Standards bei der Begebung grüner Anleihen durch die EU-Kommission greift zu kurz. Denn diese Standards beschreiben lediglich sogenannte bewährte Praktiken zur Emission grüner Anleihen, wie Anforderungen an das Management der Emissionserlöse. Sie enthalten indes keine Bewertungskriterien für „geeignete grüne Maßnahmen“ oder Vorgaben zur Bewertung und Auswahl klima-

¹⁹ Für die übrigen vier Umweltziele (Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme) erarbeitet die EU-Kommission derzeit die Taxonomiekriterien.

²⁰ EIB-Gruppe, Climate Bank Roadmap 2021-2025, 2020.

²¹ Mitteilung der Kommission „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“, COM(2020) 21 final vom 14. Januar 2020, Nr. 4.1.

²² Shifting the Trillions: Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation, 31 Empfehlungen des Sustainable-Finance-Beirats an die Bundesregierung, 25. Februar 2021.

²³ Siehe dazu etwa Michelowa/Michelowa, Coding Errors or Statistical Embellishment? The Political Economy of Reporting Climate Aid, *World Development* 39(11), 2011, 2010-2020 und Weikmans/Roberts/Bustos/Durand, Assessing the Credibility of how Climate Adaptation Aid Projects are Categorised, *Development in Practice* 27(4), 2017, 458-471.

schützender Investitionen.²⁴ Diese Standards ergänzen somit die Taxonomiekriterien, können sie jedoch nicht ersetzen.

Im Ergebnis haben die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten damit die Chance vertan, ihren „Goldstandard“ im Wege der grünen EU-Anleihen am Markt zu etablieren und die ARF eng mit den Klimaschutzzielen der Europäischen Union zu verknüpfen.

4 Greenwashing bei der Finanzierung der ARF nicht ausgeschlossen

4.1 Zu positive Bewertung des Klimabeitrags in der ARF-Verordnung

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben vor einigen Jahren auf der Grundlage der Rio-Marker Bewertungsfaktoren entwickelt, um die Klimawirkung von Maßnahmen in den Europäischen Kohäsions- und Strukturfonds zu erfassen.

Im Dezember 2020 hat die EU-Kommission diese Bewertungsfaktoren (Rio-Marker) aufgegriffen und mit Blick auf die laufenden Verhandlungen zur ARF-Verordnung angepasst. Dabei hat sie – eigenen Angaben zufolge – die Zuordnung von Maßnahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zu den Bewertungsfaktoren den Taxonomiekriterien „angenähert“. Sie hat jedoch die Grenz- und Schwellenwerte der Taxonomie nicht vollständig übernommen.

Selbst für Maßnahmen, die bisher noch nicht durch die Rio-Marker abgedeckt waren, hat die EU-Kommission neue Bewertungsfaktoren festgelegt, anstatt auf die Taxonomie zurückzugreifen, so z. B. bei der Elektromobilität. Hier entschied sie unter anderem, Ausgaben für Plug-In-Hybrid-Leichtfahrzeuge zu 40 % als klimaschützend anzurechnen. Nach der Taxonomie wäre dies nur schwer zu begründen, denn die dort definierten Schwellenwerte für Leichtfahrzeuge werden in der Praxis nur durch emissionsneutrale Antriebstechnologien erreicht.²⁵

Der EU-Kommission zufolge erlauben die Bewertungsfaktoren in der ARF-Verordnung eine im Vergleich zur Taxonomie „breitere Palette an grünen Investitionen“.²⁶ Im Kern bedeutet

²⁴ Die Green Bond Principles 2021 – Freiwillige Prozessleitlinien zur Emission von Green Bonds, International Capital Markets Association (ICMA), Juni 2021.

²⁵ Schütze/Stede/Blauert/Erdmann, EU-Taxonomie stärkt Transparenz für nachhaltige Investitionen, DIW Wochenbericht 51/2020, S. 973-981.

²⁶ Siehe EU-Kommission, „Questions and answers Next Generation EU Green bond framework“: Dort heißt es wörtlich „In this way, the EU has aligned, where feasible, the criteria for green spending under the Recovery and Resilience Facility with the EU taxonomy, while also allowing a broader set of green investments to be financed via the Recovery and Resilience Facility.“

dies, dass die EU-Kommission Maßnahmen der Mitgliedstaaten auch dann als klimaschützend bewertete, wenn diese die Grenz- und Schwellenwerte der Taxonomie nicht erfüllten.

In der nachfolgenden Abbildung haben wir die wesentlichen Merkmale und Unterschiede bei der Klassifizierung grüner Maßnahmen nach dem Green Bond Standard und nach der ARF-Verordnung gegenübergestellt.

Tabelle 1

Klassifizierung nach Taxonomie und nach ARF-Verordnung

Klassifizierung nach der Taxonomie	Klassifizierung nach der ARF-Verordnung
wird seit Januar 2022 angewendet	gilt seit Februar 2021
Grenz- und Schwellenwerte wissenschaftlich hergeleitet	Klimaschützende Motive der Regierungen ausschlaggebend
Taxonomie auf Erreichen der EU-Klimaziele ausgerichtet	Kriterien nicht auf Erreichen der EU-Klimaziele ausgerichtet
Ziel: Goldstandard weltweit	Ziel: Begebung grüner Anleihen in der ARF

Quelle: Taxonomie-Verordnung und ARF-Verordnung.

Es zeigt sich, dass die Anforderungen nach der ARF-Methodik niedriger sind als nach der Taxonomie. In den nachfolgenden Beispielen stellen wir dar, wie sich die unterschiedlichen Bewertungskriterien bei der ARF auswirken:

Beispiel 1:

Nach der ARF-Verordnung dürfen Ausgaben für Gebäudesanierungen auch dann zu 40 % als klimaschützend angerechnet werden, wenn die daraus resultierenden Energieeffizienzgewinne gering sind.

Nach den Taxonomiekriterien wäre dies unzulässig. Denn danach leisten nur solche Maßnahmen einen „wesentlichen“ Beitrag zu den Klimazielen, die den Primärenergiebedarf eines Gebäudes um mehr als 30 % reduzieren oder die Anforderungen des Unionsrechts²⁷ an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erfüllen.

²⁷ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Amtsblatt EU vom 18. Juni 2010, L 153/13.

Beispiel 2:

Ausgaben für den Neubau, den Ausbau und die Erneuerung von Schienenstrecken dürfen nach der ARF-Verordnung zu 40 % als klimaschützend angerechnet werden, auch wenn die Schienen nicht elektrifiziert sind. Die Infrastruktur darf nur nicht dem Transport oder der Lagerung fossiler Brennstoffe dienen.

Nach den Taxonomiekriterien würden solche Baumaßnahmen hingegen nur dann einen „wesentlichen“ Klimabeitrag leisten, wenn die Schienen elektrifiziert sind, eine Elektrifizierung geplant ist, oder wenn auf den Schienen innerhalb von zehn Jahren der Einsatz von Zügen ohne direkte CO₂-Emissionen möglich ist.

Beispiel 3:

Nach der ARF-Verordnung dürfen die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten Ausgaben zur Stromerzeugung aus Biomasse zu 40 % als klimaschützend anrechnen.

Nach den Taxonomiekriterien trägt diese Stromerzeugung hingegen nur dann wesentlich zum Klimaschutz bei, wenn durch die Nutzung von Biomasse mindestens 80 % weniger Treibhausgase ausgestoßen werden.

4.2 Bund bleibt hinter den EU-Vorgaben zurück

Nach der ARF-Verordnung sollen die Mitgliedstaaten mindestens 37 % der Gesamtzuweisungen ihres jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzplans für grüne Maßnahmen verwenden und so zum grünen Wandel beitragen. Die EU-Kommission wird eigenen Angaben zufolge bis zu 30 % der Mittel des Wiederaufbaufonds über grüne EU-Anleihen finanzieren.²⁸ Sie hat damit einen „Sicherheitspuffer“ eingeplant, um sicherzustellen, dass alle grünen EU-Anleihen mit grünen Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterlegt sind.²⁹

In der nachfolgenden Abbildung haben wir zusammengefasst, welche Summe und welchen Anteil die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzpläne für grüne Maßnahmen vorgesehen haben.

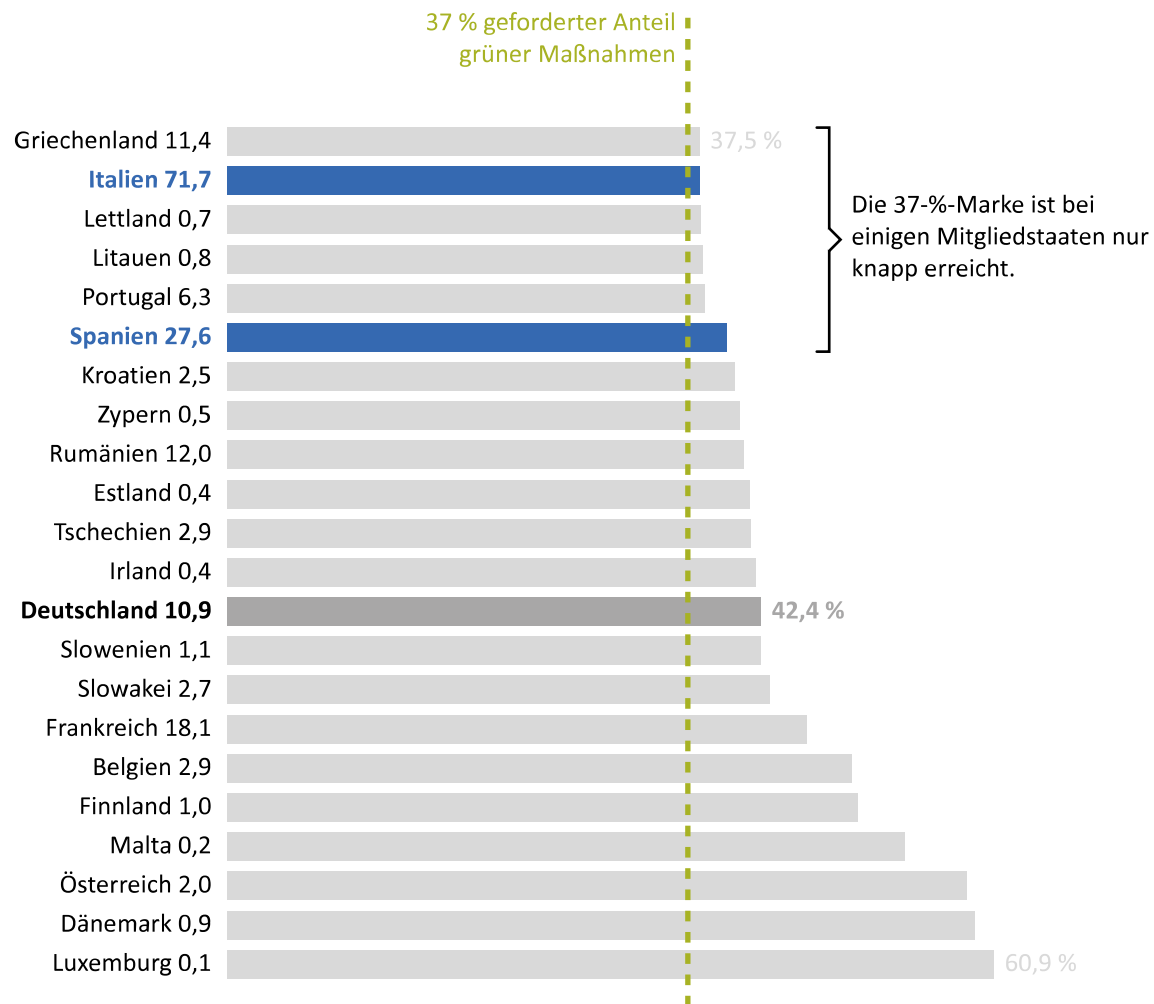
²⁸ Next Generation EU - Green Bond Framework, Dok. der EU-Kommission SWD 2021, 242, Nr. 1.4.1.

²⁹ Next Generation EU - Green Bond Framework, a. a. O., Nr. 3.2 („maintain a buffer“).

Abbildung 1

Der Sicherheitspuffer auf den geforderten Anteil grüner Maßnahmen ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch

Auch bei Mitgliedstaaten, die vergleichsweise hohe Zuweisungen aus der ARF erhalten, liegt der Anteil an grünen Maßnahmen unter 40 %. Deutschland liegt mit einem Volumen an grünen Maßnahmen von insgesamt 10,9 Mrd. Euro, das sind rund 42 %, im Mittelfeld.



Erläuterung: Erfasst sind die 22 Mitgliedstaaten, deren nationale Umsetzungspläne der Rat der Europäischen Union mit Stand Mai 2022 gebilligt hat. Die Umsetzungspläne der übrigen fünf Mitgliedstaaten hat der Rat noch nicht gebilligt.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Unterlagen der EU-Kommission zu den Umsetzungsplänen der Mitgliedstaaten.

Um die Klimaschutzambitionen der Europäischen Union glaubhaft zu unterlegen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der geforderte Anteil an grünen Maßnahmen von 37 % auch in der Praxis erreicht wird.

Derzeitigen Schätzungen zufolge wird Deutschland 25,6 Mrd. Euro an Zuschüssen aus der ARF erhalten. Hiervon sind 9,5 Mrd. Euro für grüne Maßnahmen zu verwenden. Die

Bundesregierung hat im DARP Ausgaben von 10,9 Mrd. Euro als grün ausgewiesen. Damit würde der Bund einen Anteil grüner Maßnahmen von 42 % erreichen.³⁰

Sollte in Deutschland z. B. das Volumen der tatsächlich realisierten grünen Maßnahmen um mehr als 1,4 Mrd. Euro niedriger ausfallen, würde national der geforderte Anteil grüner Maßnahmen verfehlt. Bei einem noch geringeren Volumen könnte zudem der von der EU-Kommission vorgesehene Sicherheitspuffer abschmelzen.

Wir haben daher die Bewertung der als grün markierten Maßnahmen im DARP hinterfragt. Die Bewertungsfaktoren der ARF-Verordnung knüpfen die klimaschützende Wirkung einiger Maßnahmen an Zielgrößen, wie die Energieeffizienz oder die Reduktion von Treibhausgasemissionen. Diese Zielgrößen müssen erfüllt sein, damit die Ausgaben hierfür zu 40 bzw. zu 100 % als klimaschützend angerechnet werden dürfen.

In unserer Prüfung stellten wir fest, dass sich die Bundesregierung und die EU-Kommission in den Verhandlungen zur Aufstellung des DARP für einige Maßnahmen auf von der ARF-Methodik abweichende Zielgrößen, Bewertungsfaktoren und Sondertatbestände verständigt haben. Dabei sieht die ARF-Verordnung solche Abweichungen nicht vor. Nachfolgend gehen wir auf vier Beispiele ein, bei denen die Zuordnung grüner Ausgaben zumindest fraglich ist.

Beispiel 4:

Die Bundesregierung finanziert Projekte des Programms „Bundesförderung effizienter Gebäude“ mit 2,5 Mrd. Euro teilweise über den DARP. Ziel des Bundesprogramms ist, Umbaumaßnahmen zu fördern, die den Effizienzstandards der Kreditanstalt für Wiederaufbau entsprechen. Das Klimaschutzziel hat die Bundesregierung in aggregierten CO₂-Einsparungen festgelegt. So will die Bundesregierung mit den 2,5 Mrd. Euro bis zu 1,3 Megatonnen CO₂ pro Jahr einsparen.

Nach den für die ARF überarbeiteten Bewertungsfaktoren können Ausgaben für Gebäudesanierungen nur dann vollständig als klimaschützend angerechnet werden, wenn durch die Maßnahmen mindestens 30 % des Primärenergiebedarfs eingespart werden können. In Überschlagsrechnungen ermittelte die Bundesregierung zwar bezogen auf den durchschnittlichen Gebäudebestand in Deutschland eine Primärenergieeinsparung von mehr als 30 %.

Die tatsächliche Energieeinsparung hängt jedoch davon ab, welche Häuser aus dem Gebäudebestand mithilfe der Förderung saniert werden. Um die Vorgaben der ARF-Verordnung zu erfüllen, hat die Bundesregierung mit der EU-Kommission vereinbart, diejenigen sanierten Gebäude aus dem gesamten Bundesprogramm – also auch die originär national finanzierten – dem DARP zuzuordnen, bei denen besonders viel Energie gespart werden konnte.

³⁰ Begleitunterlage der EU-Kommission zum Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands, siehe Tabelle „Verfolgung von Klimamaßnahmen und Digitale Markierung“, Dok. SWD(2021) 163 final/2 vom 22. Juli 2021.

Aufgrund dieser Vereinbarung geht die Bundesregierung davon aus, dass die durch den DARP geförderten Projekte die von der ARF-Verordnung geforderte Energieeinsparung erreichen.

Die Bundesregierung und die EU-Kommission verständigten sich auf Basis der vereinbarten Anrechnungsmethodik darauf, diese Ausgaben zu 100 % als klimaschützend auszuweisen. Ansonsten hätten die Ausgaben für das Bundesprogramm nur zu 40 % angerechnet werden dürfen. Der Klimabeitrag des DARP wäre um 1,5 Mrd. Euro geringer ausgefallen.

Beispiel 5:

Im DARP hat die Bundesregierung die Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben mit 1,1 Mrd. Euro veranschlagt. Ziel ist, dass bis Herbst 2026 mindestens 2 800 Busse verbindlich bestellt werden. Gefördert werden sollen elektrisch und mit Biogas betriebene Busse. Der Bundesregierung zufolge werden aktuell zwar nur wenige Busse mit Gas betrieben. Wie viele Busse mit Biogas jedoch tatsächlich gefördert würden, könne ex-ante nicht mit Gewissheit bestimmt werden. Dies hänge von der künftigen Nachfrage ab. Der Bundesregierung zufolge wurde die Nachfrage nach Bussen mit Biogas im Vorfeld geschätzt und als gering eingestuft. Sie gehe davon aus, dass lediglich 1 - 2 % der geförderten Busse mit Biogas betrieben werden.

Die Bundesregierung meint zudem, dass auch Busse mit Biogasantrieb einen positiven Klimaeffekt haben. Denn sie ersetzen Busse mit Dieselantrieb. Zudem kämen mit dieser Technologie auch Varianten auf den Markt, die infolge technischer Entwicklungen Energie einsparen könnten. Den Richtlinien der EU-Kommission zufolge dürfen aber nur Ausgaben für elektrisch betriebene Busse zu 100 % als klimaschützend angerechnet werden. Ausgaben für Busse mit Biogas-Antrieb fallen somit nicht darunter.

Die Bundesregierung und die EU-Kommission verständigten sich dennoch darauf, die Ausgaben für dieses Förderprogramm vollständig als klimaschützend anzurechnen.

Beispiel 6:

Der DARP sieht 750 Mio. Euro für gemeinsame Projekte mit anderen EU-Mitgliedstaaten vor, um die Entwicklung einer hoch skalierbaren Cloud-Infrastruktur in der Europäischen Union zu fördern. Der Bundesregierung zufolge seien in diesem Bereich Energieeinsparungen zwar zu erwarten. Deren Umfang habe bei Erstellung des DARP jedoch nicht belastbar geschätzt werden können. Die Bundesregierung wählte die geförderten Unternehmen im Frühjahr 2022 aus. Einige geförderte Vorhaben haben sich laut Bundesregierung zum Ziel gesetzt, Datenzentrum-Lösungen zu erforschen, mit denen gegenüber heutigen Datenzentren 25 und 75 % der CO₂-Emissionen eingespart werden könnten. Im Bereich Interconnection wollen einzelne Vorhaben bis zu 90 % der CO₂-Emissionen einsparen. Durch Vorhaben in der

Fertigungsindustrie könnten weitere Einsparpotenziale von 10 und 17 % erreicht werden. Vorhaben für Lösungen im Schienenverkehr sollen für CO₂-Einsparungen in der Mobilität sorgen.

Nach der ARF-Verordnung dürfen Ausgaben für Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen zu 40 % als klimaschützend angerechnet werden, wenn die Maßnahmen zu „nachweisbaren wesentlichen Einsparungen“ von Treibhausgasemissionen führen. Die Bundesregierung und die EU-Kommission vereinbarten, dass mindestens 50 % der Projekte „die Steigerung der Energieeffizienz als ein Schlüsselziel beinhalten“.³¹ Daher rechneten sie pauschal die Hälfte der Ausgaben zu 40 % als klimaschützend an. Sie verwendeten damit faktisch einen Bewertungsfaktor von 20 %, obwohl die ARF-Verordnung diesen nicht vorsieht. Zum jetzigen Zeitpunkt geht die Bundesregierung davon aus, dass die geförderten Vorhaben die Anforderungen an die Klimaschutzwirkung mindestens erfüllen werden.

Die Bundesregierung und die EU-Kommission verständigten sich hier darauf, die Ausgaben für die Entwicklung hoch skalierbarer Cloud-Infrastrukturen zu 20 % als klimaschützend anzurechnen.³² Daraus ergibt sich ein Klimabeitrag von 150 Mio. Euro.

Beispiel 7:

Für eine Maßnahme im Investitionsprogramm für die Fahrzeughersteller- und Zulieferindustrie hat die Bundesregierung 1 077,2 Mio. Euro veranschlagt. Ziel ist, die Digitalisierung der Produktionssysteme und Wertschöpfungsketten in der Fahrzeugindustrie zu fördern. Der Bundesregierung zufolge könne die Digitalisierung der Produktion unter anderem den Energie- und Ressourcenverbrauch der Unternehmen senken.

Ausweislich der für dieses Programm erlassenen Förderrichtlinie des Bundes müssen die Antragsteller darlegen, ob und inwieweit sie durch die zu fördernde Maßnahme ressourcen- und energieeffizienter produzieren. Die Richtlinie lässt hingegen offen, wie hoch die Effizienzsteigerung für eine Förderung sein muss.

Nach der ARF-Verordnung³³ können Ausgaben für die Digitalisierung von Unternehmen zu 40 % als klimaschützend angerechnet werden, wenn die Ausgaben mit den Kriterien zur Energieeffizienz oder zur Verringerung von Treibhausgasemissionen vereinbar sind. Hierzu sind „nachweisbare wesentliche Einsparungen“ von Treibhausgasemissionen notwendig. Der Bundesregierung zufolge war bei der Entwicklung des DARF ex-ante nicht abzuschätzen, in welchem Umfang die Maßnahme den Material- und Energieverbrauch oder die Treibhausgasemissionen verringern würde. Sie erwarte aber, dass 50 % der Projekte die Anforderungen erfüllen werden.

³¹ Zudem müssen die geförderten Projekte dem „Code of Conduct for Energy Efficiency in Data Centres“ entsprechen.

³² Sogenannter Interventionsbereich 55a.

³³ Sogenannter Interventionsbereich 10b.

Die Bundesregierung hat daher die Hälfte des Investitionsvolumens zu 40 % auf den Anteil grüner Maßnahmen angerechnet, das sind 215,4 Mio. Euro.³⁴ Damit rechnet die Bundesregierung die Ausgaben für die gesamte Maßnahme zu 20 % an, obwohl die ARF-Verordnung einen solchen Bewertungsfaktor nicht vorsieht. Die EU-Kommission hat hingegen einen Teil der Maßnahme, für den 650 Mio. Euro vorgesehen sind, zu 40 % angerechnet. Dies ergäbe einen Klimabeitrag von 260 Mio. Euro.³⁵ Im vorliegenden Bericht haben wir die von der Bundesregierung zugrunde gelegte Anrechnung von 215,4 Mio. Euro berücksichtigt.

4.3 Würdigung

Die ARF-Methodik zur Bewertung grüner Aktivitäten ist im Vergleich zur Taxonomie zu großzügig und unpräzise. Die Beispiele 1 bis 3 belegen, dass die Methodik es zulässt, auch solche Maßnahmen als klimaschützend zu bewerten, die nach der Taxonomie keinen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Hinzu kommt, dass sie – anders als die Taxonomie – nicht aus den Klimaschutzzielen der Europäischen Union abgeleitet bzw. nicht so skaliert wurde, dass diese Ziele erfüllt werden. All dies birgt die Gefahr, dass die positiven Klimaeffekte in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen überzeichnet und die klimaschützenden Wirkungen in der Realität nicht eintreten werden.

Darüber hinaus hält der im DARP ausgewiesene Anteil grüner Maßnahmen einer kritischen Überprüfung nicht stand. Denn die Bundesregierung und die EU-Kommission haben die ohnehin großzügigen Bewertungsfaktoren der ARF-Verordnung weit ausgelegt und sich zusätzlich auf Sondertatbestände verständigt. Solche Absprachen zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaat lässt die ARF-Verordnung aber nicht zu.

In seiner Gesamtheit wäre etwa die Bundesförderung effizienter Gebäude (Beispiel 4) nicht klimaschützend im Sinne der ARF-Verordnung und eine Anrechnung zu 100 % damit nicht gerechtfertigt. Die EU-Kommission und die Bundesregierung nutzten hier jedoch einen „Kunstgriff“, eine eigene Methodik, mit der sie die besonders energieeffizienten Einzelmaßnahmen aus dem Bundesprogramm herausgriffen und auf dem Papier dem DARP zuwiesen. Auf den Klimaeffekt des Bundesprogramms hat dies aber keinerlei Auswirkungen. Die Bundesregierung finanziert lediglich die Maßnahmen mit hoher Klimaschutzwirkung über EU-Mittel und die mit geringerer Klimaschutzwirkung aus dem Bundeshaushalt. Diese Praxis nährt Zweifel an dem Willen und dem Anspruch, mit öffentlichen Mitteln – insbesondere in einer Krise – die bestmögliche Wirkung auch mit Blick auf den Klimaschutz erreichen zu wollen.

In einer Gesamtschau könnte der tatsächliche Klimabeitrag des DARP erheblich geringer sein als derzeit ausgewiesen. Allein die hier dargestellten Beispiele 4 bis 7 legen nahe, dass der Klimabeitrag des DARP um fast 2 Mrd. Euro niedriger ausfallen und damit den geforderten

³⁴ 1 077,2 Mio. Euro x 0,5 x 40 % ergeben 215,4 Mio. Euro.

³⁵ Begleitunterlage der EU-Kommission zum Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands, siehe Tabelle „Verfolgung von Klimamaßnahmen und Digitale Markierung“, Dok. SWD(2021) 163 final/2 vom 22. Juli 2021.

Anteil an grünen Maßnahmen von 37 % unterschreiten könnte.³⁶ So hätten die Bundesregierung und die EU-Kommission

- den Klimabeitrag bei der Bundesförderung effizienter Gebäude (Beispiel 4) um 1,5 Mrd. Euro geringer ausweisen müssen,
- beim Programm zum Ankauf von Bussen (Beispiel 5) entweder Busse mit Biogas-Antrieb generell von der Förderung ausschließen müssen oder die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel nicht bei der Berechnung des Klimabeitrags berücksichtigen dürfen sowie
- bei der Förderung der Cloud-Infrastruktur (Beispiel 6) und dem Programm für die Fahrzeughersteller- und Zulieferindustrie (Beispiel 7) in Summe 365 Mio. Euro nicht anrechnen dürfen.

Ausgehend von den Feststellungen zum DARP ist nicht auszuschließen, dass die grünen Maßnahmen in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen der übrigen Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise überschätzt wurden. Denn die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben die Bewertungskriterien der ARF-Verordnung, inwieweit Maßnahmen als klimaschützend gelten, weit ausgelegt. Hinzu kommt, dass in einigen Mitgliedstaaten der geforderte Anteil an grünen Maßnahmen nur knapp erreicht wird (siehe Abbildung 2). Damit ist der Sicherheitspuffer in diesen Staaten deutlich kleiner als in Deutschland. Dies birgt die Gefahr, dass diese Staaten ihre Verpflichtungen aus der ARF, mindestens 37 % der Zuweisungen für grüne Maßnahmen zu verwenden, schon bei geringfügigen Abweichungen verfehlen könnten.

Sollte sich im Rahmen der avisierten Überprüfung der nationalen Umsetzungspläne ergeben, dass die Mitgliedstaaten einen kleineren grünen Beitrag leisten als geplant, könnte dies die Klimaschutzambitionen der Europäischen Union untergraben und ihre Reputation insgesamt beschädigen. Zudem könnten die tatsächlich realisierten grünen Maßnahmen über alle Mitgliedstaaten hinweg möglicherweise nicht ausreichen, um die damit korrespondierenden grünen EU-Anleihen vollständig zu unterlegen.

In einer Gesamtschau könnte sich die Europäische Union dann dem Vorwurf des Greenwashings ausgesetzt sehen. Dies könnte das Vertrauen von Anlegern, die ihr Kapital grün anlegen möchten, nachhaltig beschädigen.

4.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass sie mit der EU-Kommission für einzelne Maßnahmen des DARP individuelle Bewertungskriterien vereinbart habe. Dennoch seien die Maßnahmen im DARP klimawirksam und trügen zur Erreichung der EU-Klimaziele bei. Vor diesem Hintergrund weist die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesrechnungshofes zurück, wonach die Bewertungspraxis zur ARF Greenwashing ermögliche.

³⁶ 10,9 Mrd. Euro Gesamtvolumen grüner Maßnahmen im DARP abzüglich 1,87 Mrd. Euro aus den Beispielen 4, 6 und 7 ergeben einen korrigierten Anteil grüner Maßnahmen von 35,3 % (statt 42 %, die im DARP ausgewiesen werden).

Zudem hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auf bilateralen Verhandlungen zwischen EU-Kommission und dem entsprechenden Mitgliedstaat beruhen. Nur die EU-Kommission könne die klimaschützende Wirkung der nationalen Maßnahmen überprüfen. Der Bundesregierung lägen nur die Bewertungen der nationalen Pläne durch die EU-Kommission vor, sodass sie die Maßnahmen anderer Länder nicht sachgerecht beurteilen könne.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält abschließend fest, dass es von Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat abhing, welche Maßnahmen als grün deklariert wurden. Im Kern bedeutet dies, dass die grünen EU-Anleihen nicht mit nationalen Maßnahmen unterlegt sind, die nach einheitlichen und verbindlichen Standards in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren als klimaschützend klassifiziert worden sind. Diese mangelnde Transparenz bei der Umsetzung der ARF bestätigt die Bundesregierung auch dadurch, dass sie selbst einräumt, die Klimaschutzwirkung in den nationalen Plänen anderer Mitgliedstaaten nicht tragfähig beurteilen zu können.

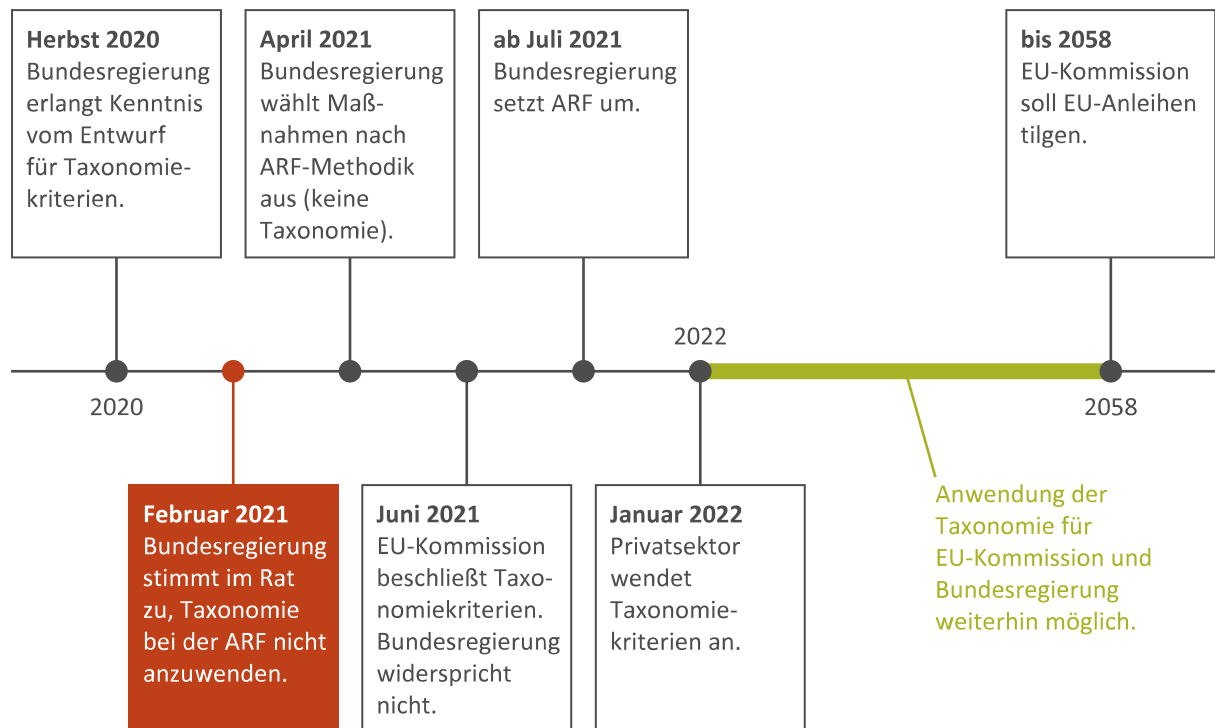
Mit der Taxonomie standen einheitliche und verbindliche Standards zur Verfügung, nach denen die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten die klimaschützende Wirkung der Maßnahmen transparent und nachvollziehbar hätten bewerten können. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, wäre dies auch vom zeitlichen Ablauf her möglich gewesen.

Die Abbildung zeigt auch, dass die Taxonomie für grüne EU-Anleihen im Rahmen des Wiederaufbaufonds noch immer angewendet werden kann. Denn diese Anleihen sollen bis zum Jahr 2058 zurückgezahlt werden. In diesem Zeitraum sind die verschiedenen Anleihen – je nach Laufzeit – wiederholt umzuschulden. Das Volumen der grünen EU-Anleihen kann also auch nachträglich angepasst und z. B. an dem Volumen der nach der Taxonomie als grün bewerteten Maßnahmen ausgerichtet werden.

Abbildung 2

Anwendung der Taxonomie für grüne EU-Anleihen noch immer möglich

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben versäumt, die ARF-Verordnung an der Taxonomie auszurichten. Mit Blick auf die lange Laufzeit des Wiederaufbaufonds könnten die Taxonomiekriterien aber noch immer auf die grünen EU-Anleihen angewendet werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: EU-Kommission.

5 Fazit

Der Wiederaufbaufonds soll die Mitgliedstaaten nicht nur dabei unterstützen, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu überwinden, sondern insbesondere auch zur grünen Wende in der Europäischen Union beitragen. In der Praxis bleibt er hinter diesem ambitionierten Ziel jedoch zurück. Denn statt sich an den einheitlichen und verbindlichen Standards der Taxonomie zu orientieren, haben die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten ein zusätzliches temporäres Bewertungssystem geschaffen, das – verglichen mit der Taxonomie – weniger Transparenz und weniger Wirkung für den Klimaschutz bietet. Dies ist besonders bedenklich, weil sie damit von Unternehmen und privaten Anlegern mehr Engagement für den Klimaschutz fordern, als sie selbst einzuhalten bereit sind. Hinzu kommt, dass die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten die Bewertungskriterien weit ausgelegt und im Ergebnis die klimaschützende Wirkung der Maßnahmen überzeichnet haben.

Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das Vertrauen von Anlegern, die nachhaltig investieren wollen, nicht beschädigt wird. Vor diesem Hintergrund sollten sie die Bewertung klimaschützender Maßnahmen im Wiederaufbaufonds insgesamt auf den Prüfstand stellen. Gemeinsam mit der EU-Kommission sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass

- zu keiner Zeit mehr grüne EU-Anleihen begeben werden, als – auch bei enger Auslegung der ARF-Verordnung – Mittel für grüne Maßnahmen in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehen sind,
- die Wirkung der als klimaschützend deklarierten Maßnahmen in einer Erfolgskontrolle in allen Mitgliedstaaten fortlaufend kritisch überprüft wird, um auf dieser Grundlage den Klimabeitrag ehrlich auszuweisen und das Volumen der grünen EU-Anleihen regelmäßig anzupassen,
- bei der bereits avisierten Überarbeitung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne³⁷ ggf. weitere klimaschützende Maßnahmen nachgemeldet werden, sofern die bisherigen Maßnahmen einer Erfolgskontrolle nicht standhalten oder falls Mitgliedstaaten weitere Mittel aus der ARF erhalten, sowie
- perspektivisch geprüft wird, welches Mittelvolumen in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen bei Anwendung der Taxonomiekriterien als klimaschützend ausgewiesen werden kann, um ggf. im Rahmen der bis zum Jahr 2058 regelmäßig anstehenden Umschulungen auf eine Anwendung des Green Bond Standards für die grünen EU-Anleihen umzuschwenken.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

³⁷ Zur für Mitte 2022 avisierten Neuberechnung der Zuschüsse an die Mitgliedstaaten durch die EU-Kommission siehe oben Tz. 2.