

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Verfahren zur Ergänzung der Taxonomie-Verordnung



12. Mai 2026

Geschäftszeichen: I 3 - 0003790

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Ergänzung der Taxonomie-Verordnung stärken

Die Taxonomie-Verordnung kann erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft der Europäischen Union haben. Angesichts dieser enormen Wirkkraft ist der Einfluss der Mitgliedstaaten auf ihre Ergänzung durch technische Bewertungskriterien deutlich zu schwach. Es besteht Nachbesserungsbedarf.

→ Worum geht es?

Die Europäische Kommission (Kommission) kann die Taxonomie-Verordnung durch sogenannte technische Bewertungskriterien ergänzen. Die technischen Bewertungskriterien bestimmen, ob eine Wirtschaftstätigkeit ökologisch nachhaltig ist. Sie haben einen unmittelbaren Einfluss auf die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen. Deshalb spielen sie eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Die Kommission übt ihre Befugnis zum Erlass technischer Bewertungskriterien jedoch nicht angemessen aus. Sie überdehnt ihre Gestaltungsmacht.

→ Was ist zu tun?

Gemessen an den möglichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen der technischen Bewertungskriterien sind die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf sie derzeit zu gering. Die Bundesregierung muss sich daher für eine Änderung der Taxonomie-Verordnung einsetzen.

→ Was ist das Ziel?

Ziel ist, den Mitgliedstaaten in dem Verfahren zum Erlass technischer Bewertungskriterien angemessene Einflussmöglichkeiten zu geben. Sie müssen in die Lage versetzt werden, die Gesetzmäßigkeit der technischen Bewertungskriterien besser kontrollieren und sich bei ihrer Erstellung wirksam einbringen zu können.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Anlass und Ziel des Berichts.....	8
2	Einführung	9
2.1	Ziele der Taxonomie-Verordnung	9
2.2	Wirkungsweise der Taxonomie-Verordnung.....	9
2.3	Delegierte Verordnungen als Instrument zur Festlegung technischer Bewertungskriterien	12
3	Technische Bewertungskriterien der Kommission.....	14
3.1	Technische Bewertungskriterien zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel	14
3.2	Technische Bewertungskriterien zu den übrigen Umweltzielen.....	19
3.3	Zwischenbewertung.....	20
4	Einfluss der Mitgliedstaaten auf technische Bewertungskriterien	21
4.1	Verfahren nach Artikel 23 der Taxonomie-Verordnung.....	21
4.2	Zwischenbewertung.....	22
5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	23
6	Stellungnahme des BMF.....	24
7	Abschließende Bewertung.....	25

Abkürzungsverzeichnis

A

AEUV *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

K

KMU *Kleine und mittlere Unternehmen*

S

Sachverständigengruppe *Sachverständigengruppe der Mitgliedstaaten für nachhaltiges Finanzwesen*

T

Taxonomie-Verordnung *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*

0 Zusammenfassung

0.1

Mit der Taxonomie-Verordnung hat der Unionsgesetzgeber ein Klassifikationssystem zur Bestimmung ökologisch nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten geschaffen. Dieses Klassifikationssystem soll eine gezielte Finanzierung ökologisch nachhaltiger Tätigkeiten ermöglichen. Das soll helfen, die europäischen Umweltziele zu erreichen. Maßstab hierfür sind dabei sogenannte technische Bewertungskriterien, die die Kommission ergänzend festlegt. Für die Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit ökologisch nachhaltig ist, sind sie essenziell. Sie sind das entscheidende Steuerungsinstrument der Taxonomie-Verordnung.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren zur Ergänzung der Taxonomie-Verordnung geprüft. Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über strukturelle Mängel, die sich schädlich auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten auswirken können. Er gibt Empfehlungen für Verhandlungen auf EU-Ebene. Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

Im Einzelnen hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

0.2

Gemeinsam mit der Taxonomie-Verordnung wirken die technischen Bewertungskriterien auf beinahe die gesamte Wirtschaft der Europäischen Union. Mit dem Erlass der technischen Bewertungskriterien verfügt die Kommission folglich über eine erhebliche wirtschaftspolitische Gestaltungsmacht. Der damit einhergehenden besonderen Verantwortung wird sie hingegen nicht gerecht. Die bislang erlassenen technischen Bewertungskriterien ermöglichen Wettbewerbsverzerrungen. Sie begünstigen zudem das sogenannte Greenwashing, bei dem ein Produkt als ökologisch nachhaltig ausgewiesen wird, obwohl die entscheidenden Standards nicht eingehalten werden. (Tz. 3)

0.3

Angesichts der möglichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen der technischen Bewertungskriterien sind die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf diese zu gering. Zwar sieht die Taxonomie-Verordnung vor, dass der Rat der Europäischen Union ein Veto gegen technische Bewertungskriterien einlegen kann. Dafür bedarf es jedoch einer verstärkten

qualifizierten Mehrheit. Dieses hohe Mehrheitserfordernis schwächt die Position der Mitgliedstaaten. (Tz. 4)

Die Bundesregierung muss ihren Einfluss auf EU-Ebene nutzen und sich für eine Änderung der Taxonomie-Verordnung einsetzen. Ziel muss sein, die Position der Mitgliedstaaten zu stärken. Diese müssen einen angemessenen Einfluss auf das Verfahren zum Erlass technischer Bewertungskriterien ausüben können. Weiter sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Kommission die bereits erlassenen technischen Bewertungskriterien umfassend überarbeitet und etwaige Mängel behebt. (Tz. 5)

0.4

Das BMF hat in seiner Stellungnahme den Empfehlungen des Berichts im Wesentlichen zugestimmt. Es habe sich in jüngster Zeit erfolgreich für eine Reihe von Änderungen am EU-Taxonomie-Rechtsrahmen eingesetzt. Das BMF hat jedoch auch darauf hingewiesen, dass das Initiativrecht für Vorschläge für europäische Rechtsakte oder deren Änderung nach den europäischen Verträgen bei der Kommission liege. (Tz. 6)

0.5

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen. Die vom BMF angeführten Änderungen am EU-Taxonomie-Rechtsrahmen beheben die festgestellten strukturellen Mängel nicht. Das Initiativrecht der Kommission für europäische Rechtsakte hindert die Bundesregierung nicht, sich für weitere Änderungen der Taxonomie-Verordnung und der technischen Bewertungskriterien einzusetzen. (Tz. 7)

1 Anlass und Ziel des Berichts

Im Juni 2020 hat der Unionsgesetzgeber die Taxonomie-Verordnung beschlossen.¹ Diese enthält ein Klassifikationssystem mit verbindlichen Kriterien für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten. Die Taxonomie-Verordnung soll die Finanzierung dieser Tätigkeiten fördern. Das soll helfen, bestimmte Umweltziele der Europäischen Union – wie etwa den Klimaschutz – zu erreichen. Die Taxonomie-Verordnung gilt als die wichtigste und dringlichste Maßnahme des europäischen Aktionsplans zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums.²

Im September 2020 hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über Defizite bei der Kontrolle der einheitlichen Anwendung der Taxonomie-Verordnung unterrichtet.³ Er hielt insbesondere die weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission bei der Umsetzung der Taxonomie-Verordnung für bedenklich, da diese für umfangreiche wirtschaftspolitische Eingriffe genutzt werden könnten. Die Bundesregierung sagte seinerzeit zu, sich auf EU-Ebene für wirksamere mitgliedstaatliche Einflussmöglichkeiten bei der Umsetzung der Taxonomie-Verordnung einzusetzen. In einem weiteren Bericht vom 2. Juli 2024 hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Prüfungsergebnisse zur Umsetzung der Taxonomie-Verordnung unterrichtet. Dieser Bericht wurde in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr beraten.

Mit dem vorliegenden dritten Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof über aktuelle Erkenntnisse über das Verfahren zur Ergänzung der Taxonomie-Verordnung. Dabei zeigt er Defizite auf und entwickelt Handlungsoptionen für die Bundesregierung, die diese bei künftigen Beratungen zur Überarbeitung der Taxonomie-Verordnung und der technischen Bewertungskriterien in Betracht ziehen sollte. Der Bericht berücksichtigt den Beratungsstand bis Dezember 2025.⁴

¹ Taxonomie-Verordnung – 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, ABl. L 198 vom 22. Juni 2020 (Taxonomie-Verordnung), Seite 13.

² Erwägungsgrund 6 der Taxonomie-Verordnung.

³ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Maßnahmen der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Aktionsplan der EU-Kommission zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums vom 24. September 2020, Geschäftszeichen I 3 - 2020 - 0807; der Bericht berücksichtigte den Beratungsstand bis Juli 2020.

⁴ Gemäß Artikel 26 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung sollte die Kommission spätestens am 13. Juli 2022 einen Bericht über die Anwendung der Taxonomie-Verordnung (Evaluation) veröffentlichen. Im Dezember 2025 lag dieser Bericht noch nicht vor. Die Kommission hat jedoch zwischenzeitlich die delegierte Verordnung (EU) 2026/73 vom 4. Juli 2025 zur Änderung der delegierten Verordnung (EU) 2021/2178 im Hinblick auf die Vereinfachung des Inhalts und der Darstellung der in Bezug auf ökologisch nachhaltige Tätigkeiten offenzulegenden Informationen und der delegierten Verordnungen (EU) 2021/2139 und (EU) 2023/2486 im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter technischer Bewertungskriterien zur Feststellung, ob Wirtschaftstätigkeiten erhebliche Beeinträchtigungen der Umweltziele vermeiden, ABl. L, 2026/73, 8. Januar 2026 (nachfolgend: Delegierte Verordnung 2025) erlassen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung auch zu diesem dritten Bericht Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Das BMF hat Ende Februar 2026 für die Bundesregierung Stellung genommen.

2 Einführung

2.1 Ziele der Taxonomie-Verordnung

Um die Nachhaltigkeitsziele der Europäischen Union zu verwirklichen, will der Unionsgesetzgeber Kapitalflüsse verstärkt in nachhaltige Investitionen lenken.⁵ Schätzungen zufolge sollen Investitionen von insgesamt rund 1 Billion Euro pro Jahr erforderlich sein, allein um das Ziel der Europäischen Union zu erreichen, die Nettoemissionen bis zum Jahr 2050 auf null zu reduzieren.⁶ In der Bereitstellung von Finanzprodukten, mit denen ökologisch nachhaltige Ziele verfolgt werden, sieht der Unionsgesetzgeber ein wirksames Mittel, um private Investitionen in ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten zu lenken.⁷ Damit solche Investitionen auch zuverlässig erkannt werden können, hat er die Taxonomie-Verordnung erlassen.

Die Taxonomie-Verordnung soll ein **einheitliches Klassifikationssystem** schaffen. Mit Hilfe dieses Systems sollen Kapitalgeber beurteilen können, ob und inwieweit eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig gilt. Dieses Klassifikationssystem soll nicht nur **grenzüberschreitende Investitionen** innerhalb der Europäischen Union erleichtern. Es soll auch das Vertrauen der Anleger⁸ stärken. So soll die Taxonomie-Verordnung insbesondere das sogenannte **Greenwashing** unterbinden. Die Taxonomie-Verordnung definiert Greenwashing wie folgt: ein Finanzprodukt wird zur Erzielung eines Wettbewerbsvorteils als umweltfreundlich beworben, obwohl es die entscheidenden Umweltstandards nicht einhält.⁹

2.2 Wirkungsweise der Taxonomie-Verordnung

Gemäß Artikel 3 der Taxonomie-Verordnung gelten Wirtschaftstätigkeiten als ökologisch nachhaltig, wenn sie

⁵ Erwägungsgrund 9 der Taxonomie-Verordnung.

⁶ Europäischer Rechnungshof, EU fördert nachhaltige Investitionen nicht genug, [Pressemitteilung vom 20. September 2021](#), Seite 2.

⁷ Erwägungsgrund 11 der Taxonomie-Verordnung.

⁸ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwendet dieser Bericht nur die männliche Form (generisches Maskulinum).

⁹ Erwägungsgrund 11 der Taxonomie-Verordnung.

1. einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung eines oder mehrerer Umweltziele der Verordnung leisten,
2. Umweltziele der Verordnung nicht erheblich beeinträchtigen,
3. die Einhaltung eines sozialen Mindestschutzes garantieren und
4. mit technischen Bewertungskriterien übereinstimmen, welche die Kommission auf Grundlage der Verordnung festgelegt hat.

Diese vier Kriterien müssen gleichzeitig erfüllt sein, damit eine Wirtschaftstätigkeit ökologisch nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung ist.

In Artikel 9 der Taxonomie-Verordnung werden die verfolgten Umweltziele aufgelistet:

- a. Klimaschutz,
- b. Anpassung an den Klimawandel,
- c. Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen,
- d. Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft,
- e. Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung,
- f. Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme.

Die Taxonomie-Verordnung gilt insbesondere für **Finanzmarktteilnehmer**, die Finanzprodukte bereitstellen. Sie gilt auch für **Unternehmen**, die zur (konsolidierten) Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet sind.¹⁰ Aber auch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollen hiernach bestimmen, inwiefern eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist.¹¹

Die Taxonomie-Verordnung soll das Verhalten von Anlegern beeinflussen. Diese sollen ökologisch nachhaltige Investitionen bevorzugen.¹² Unternehmen, die ökologisch nachhaltige Tätigkeiten ausüben, sollen hierdurch **zusätzliche Finanzmittel** mobilisieren oder sich **günstiger finanzieren** können. Aktien von Unternehmen, deren Wirtschaftstätigkeiten als ökologisch nachhaltig klassifiziert werden, können etwa in sogenannte Ökofonds aufgenommen werden.

Auch bei der **Kreditvergabe** durch Banken dürften Nachhaltigkeitsaspekte zunehmend an Bedeutung gewinnen. So sind Banken verpflichtet, über die ökologische

¹⁰ Die Pflicht zur (konsolidierten) Nachhaltigkeitsberichterstattung ergibt sich aus den Artikeln 19a und 29a der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013, Seite 19. Die zwischenzeitlich verabschiedete Richtlinie (EU) 2026/470 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2026 zur Änderung der Richtlinien 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 und (EU) 2024/1760 im Hinblick auf bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung und die Sorgfaltspflichten von Unternehmen (ABl. L, 2026/470, 26. Februar 2026) führt zu einer deutlichen Verkleinerung des Anwendungsbereiches dieser Pflicht.

¹¹ Artikel 4 der Taxonomie-Verordnung.

¹² Karth/Hachmeister, Nachhaltigkeitsberichterstattung gemäß EU-Taxonomie-VO am Beispiel der Erstberichterstattungen der DAX-Gesellschaften, Zeitschrift für internationale Rechnungslegung 2023, Seite 193 ff. (Seite 193).

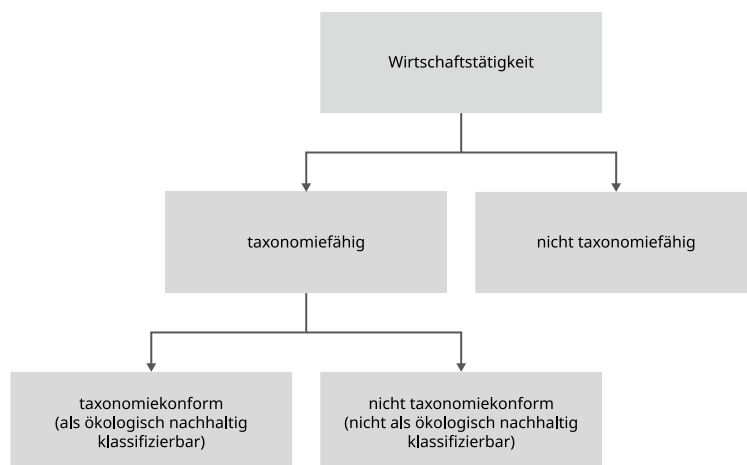
Nachhaltigkeit ihres Kreditportfolios zu berichten.¹³ Entsprechend ist zu erwarten, dass Banken bevorzugt Kredite zur Finanzierung ökologisch nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten vergeben, um ein nachhaltiges Kreditportfolio vorweisen und selbst bessere Finanzierungsbedingungen erhalten zu können.

Die Taxonomie-Verordnung wirkt auf zwei Stufen auf die Wirtschaft. Eine Wirtschaftstätigkeit ist entweder **taxonomiefähig** oder nicht taxonomiefähig. Taxonomiefähig ist sie, wenn die technischen Bewertungskriterien der Kommission für diese Wirtschaftstätigkeit Detailregelungen vorsehen. Gibt es zu einer Wirtschaftstätigkeit keine Detailregelungen, kann diese von vornherein nicht als ökologisch nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung klassifiziert werden. Ist eine Wirtschaftstätigkeit taxonomiefähig, ist auf der zweiten Stufe zu bestimmen, ob sie von dem jeweiligen Unternehmen **taxonomiekonform** ausgeführt wird. Dies ist der Fall, wenn die Maßgaben der technischen Bewertungskriterien eingehalten werden. Die Taxonomiefähigkeit fragt folglich nach dem „ob“, während es bei der Taxonomiekonformität um das „wie“ geht (siehe hierzu auch Abbildung 1).

Abbildung 1

Klassifizierung der Wirtschaftstätigkeit

Eine Wirtschaftstätigkeit kann taxonomiefähig oder nicht taxonomiefähig sein. Nur taxonomiefähige Wirtschaftstätigkeiten können auch taxonomiekonform sein.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Taxonomie-Verordnung.

¹³ Ab dem Jahr 2024 müssen europäische Banken über die „Green Asset Ratio“ (GAR) berichten. Die Kennzahl soll den Anteil ökologisch nachhaltiger Aktivitäten einer Bank zeigen, vgl. Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Die Förderung nachhaltiger Finanzierung durch die EU – Auswirkungen auf den Mittelstand, IfM-Materialien Nummer 294, Oktober 2022, Seite 8.

Um Investitionen in ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten sicht- und vergleichbar zu machen, sehen die Artikel 5 bis 8 der Taxonomie-Verordnung **Transparenzpflichten** vor. Finanzmarktteilnehmer und Unternehmen müssen Informationen über die Taxonomiefähigkeit und Taxonomiekonformität ihrer Finanzprodukte bzw. ihrer Wirtschaftstätigkeiten in Berichten darstellen. Diese Informationen sind für die Bewertung von Wirtschaftstätigkeiten durch Anbieter ökologisch nachhaltiger Finanzprodukte sowie durch Anleger zwingend erforderlich. Ohne die Bereitstellung zutreffender Informationen durch die betroffenen Unternehmen kann keine verlässliche Bewertung vorgenommen werden.¹⁴

2.3 Delegierte Verordnungen als Instrument zur Festlegung technischer Bewertungskriterien

Die Taxonomie-Verordnung ermächtigt die Kommission, sogenannte **technische Bewertungskriterien** festzulegen. Technische Bewertungskriterien bestimmen, wann eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zu einem der sechs Umweltziele leistet. Sie bestimmen ferner, ob die Wirtschaftstätigkeit eines oder mehrere der anderen Umweltziele erheblich beeinträchtigt.¹⁵ Die technischen Bewertungskriterien werden durch delegierte Rechtsakte im Sinne von Artikel 290 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt. Zur Ergänzung von Artikel 10 bis 15 der Taxonomie-Verordnung hat die Kommission im für die Prüfung relevanten Zeitraum fünf delegierte Verordnungen verabschiedet:

- delegierte Verordnung (EU) 2021/2139 vom 4. Juni 2021 (zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel),
- delegierte Verordnung (EU) 2022/1214 vom 9. März 2022 (zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel hinsichtlich Wirtschaftstätigkeiten in bestimmten Energiesektoren),
- delegierte Verordnung (EU) 2023/3850 vom 27. Juni 2023 (zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel),
- delegierte Verordnung (EU) 2023/3851 vom 27. Juni 2023 (zu den übrigen Umweltzielen),
- delegierte Verordnung (EU) 2026/73 vom 4. Juli 2025 (insbesondere zur Vereinfachung bestimmter technischer Bewertungskriterien betreffend erhebliche Beeinträchtigungen).

Delegierte Rechtsakte erlässt die Kommission in eigener Befugnis, wenn das Europäische Parlament und der Rat die entsprechende Kompetenz gemäß Artikel 290 Absatz 1 AEUV an die Kommission delegiert haben. Demnach kann der Kommission in

¹⁴ Steuer, Rechtsdurchsetzung im „grünen“ Kapitalmarkt – Die nationale Begleitgesetzgebung zur Taxonomie-VO und zur SFDR, Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht 2022, Seite 296 ff. (Seite 297).

¹⁵ Vgl. Artikel 10 Absatz 3 ff.; Artikel 11 Absatz 3 ff.; Artikel 12 Absatz 2 ff.; Artikel 13 Absatz 2 ff.; Artikel 14 Absatz 2 ff.; Artikel 15 Absatz 2 ff. der Taxonomie-Verordnung.

Gesetzgebungsakten (Basisrechtsakt) die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zu erlassen. Diese Rechtsakte dürfen jedoch lediglich bestimmte **nicht wesentliche Vorschriften** des betreffenden Basisrechtsaktes ergänzen oder ändern. Unter einer **Ergänzung** in diesem Sinne ist eine Detailregelung zur Ausfüllung oder Konkretisierung einer Norm des Basisrechtsaktes zu verstehen.¹⁶

Die Regelung **wesentlicher Aspekte** bleibt jedoch dem Basisrechtsakt vorbehalten. **Wesentlich** sind die essenziellen politischen Grundentscheidungen einer Materie.¹⁷ Für diese ist eine Befugnisübertragung ausgeschlossen. Der Europäische Gerichtshof hat hierzu klargestellt, dass die Übertragung einer delegierten Befugnis dem Erlass von Vorschriften dient, die sich in einen **rechtlichen Rahmen** einfügen, wie er durch den Basisrechtsakt definiert wird.¹⁸

Die technischen Bewertungskriterien müssen sich folglich im rechtlichen Rahmen des Basisrechtsaktes Taxonomie-Verordnung bewegen. Sie dürfen keine Änderungen oder Ergänzungen wesentlicher Vorschriften vornehmen. Das bedeutet auch, dass die Kommission bei der Festlegung der technischen Bewertungskriterien weder offenen politischen Grundentscheidungen des Unionsgesetzgebers vorgreifen noch aktiv in die Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten eingreifen darf, soweit die Taxonomie-Verordnung hier keine entsprechende Grundentscheidung trifft. Die Gestaltungsbefugnis der Kommission ist somit begrenzt.

Die Befugnis der Kommission zum Erlass technischer Bewertungskriterien wird unter den in Artikel 23 der Taxonomie-Verordnung festgelegten Bedingungen übertragen. Gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Taxonomie-Verordnung kann die Befugnis vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Delegierte Rechtsakte, die bereits in Kraft sind, behalten jedoch ihre Gültigkeit.

¹⁶ Vedder, in: ders./Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage 2018, AEUV Artikel 290, Rn. 8.

¹⁷ Ruffert, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, AEUV Artikel 290, Rn. 15.

¹⁸ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 18. März 2014 – C-427/12, Rn. 38; Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 16. Juli 2015 – C-88/14, Rn. 29.

3 Technische Bewertungskriterien der Kommission

3.1 Technische Bewertungskriterien zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Mit den delegierten Verordnungen (EU) 2021/2139 vom 4. Juni 2021, (EU) 2022/1214 vom 9. März 2022 und (EU) 2023/3850 vom 27. Juni 2023 hat die Kommission umfangreiche technische Bewertungskriterien zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel festgelegt.

3.1.1 Verknüpfung zwischen Kriterien der Taxonomie-Verordnung und technischen Bewertungskriterien kaum erkennbar

Die Taxonomie-Verordnung gibt in den Artikeln 10 Absatz 1 und 11 Absatz 1 Kriterien vor, anhand derer zu beurteilen ist, inwiefern eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel leistet. Die technischen Bewertungskriterien der Kommission sollen die Kriterien der Taxonomie-Verordnung **ergänzen** und sie durch Detailregelungen **ausfüllen** oder konkretisieren.¹⁹

Die Kommission hat die technischen Bewertungskriterien zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel allerdings als Regelwerk ausgestaltet, das **strukturell weitgehend losgelöst** von den Vorgaben der Taxonomie-Verordnung formuliert und als eigenständiges Normsystem aufgebaut ist. Entsprechend knüpfen die technischen Bewertungskriterien der Kommission überwiegend nicht an die vorgegebenen Kriterien der Taxonomie-Verordnung an. Die grundlegenden Kriterien der Taxonomie-Verordnung, die allein Bezugspunkt der Detailregelungen sein können und dürfen, sind daher kaum noch erkennbar und rücken in den Hintergrund. Die vorgesehene Ergänzung der Taxonomie-Verordnung wird so intransparent. Es besteht die Gefahr, dass die technischen Bewertungskriterien inhaltlich über den Bezugspunkt der Taxonomie-Verordnung hinausgehen, ohne dass dies auf den ersten Blick erkennbar ist.

Im nachfolgenden Beispiel wird deutlich, wie leicht technische Bewertungskriterien den rechtlichen Rahmen der Taxonomie-Verordnung verlassen können, wenn sie nicht die Kriterien der Verordnung als Bezugspunkt nehmen.

¹⁹ Vgl. Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a) und Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe a) der Taxonomie-Verordnung i. V. m. Artikel 290 Absatz 1 AEUV.

Beispiel 1: Wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz

Artikel 10 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung formuliert neun Kriterien, nach denen sich beurteilt, ob eine Wirtschaftstätigkeit wesentlich zum Umweltziel Klimaschutz beiträgt. Die Aufzählung ist abschließend: „...

- a) Erzeugung, Übertragung, Speicherung, Verteilung oder Nutzung erneuerbarer Energien [...];
- b) Steigerung der Energieeffizienz [...];
- c) Ausbau sauberer oder klimaneutraler Mobilität;
- d) Umstellung auf die Nutzung erneuerbarer Materialien nachhaltiger Herkunft;
- e) Verstärkte Nutzung umweltverträglicher Technologien der CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU) bzw. der CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) [...];
- f) Stärkung von CO₂-Senken auf dem Land [...];
- g) Einrichtung der Energieinfrastruktur, die für die Ermöglichung der Dekarbonisierung der Energiesysteme erforderlich ist;
- h) Erzeugung sauberer und effizienter Kraftstoffe aus erneuerbaren oder CO₂-neutralen Quellen oder
- i) Ermöglichung jeder der in den Buchstaben a bis h dieses Absatzes genannten Tätigkeiten [...].“

In der delegierten Verordnung (EU) 2021/2139 beschreibt die Kommission einzelne Tätigkeiten und formuliert zu diesen jeweils technische Bewertungskriterien. Zur Tätigkeit „7.7. Erwerb von und Eigentum an diesen Immobilien“ heißt es etwa:

„Wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz

1. Gebäude, die vor dem 31. Dezember 2020 gebaut wurden, besitzen mindestens einen EPC der Klasse A. [...]
2. Gebäude, die nach dem 31. Dezember 2020 gebaut wurden, erfüllen die Kriterien, die in Abschnitt 7.1 dieses Anhangs festgelegt und zum Zeitpunkt des Erwerbs relevant sind.
3. Handelt es sich bei dem Gebäude um ein großes Nichtwohngebäude ([...]), wird es durch Überwachung und Bewertung der Energieeffizienz effizient betrieben.“

Die technischen Bewertungskriterien für einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz **durch den Erwerb von Immobilien** lassen sich keinem der abschließend aufgeführten Kriterien des Artikels 10 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung zuordnen. So bewirkt der **Erwerb** einer energieeffizienten Immobilie bzw. die **Ausübung des Eigentums** an dieser an sich keine Steigerung der Energieeffizienz. Eine solche Tätigkeit fällt daher auch nicht unter Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b) der Taxonomie-Verordnung.

Das Beispiel zeigt, dass die Kommission sich nicht darauf beschränkt, die abschließend aufgeführten Kriterien des Artikels 10 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung zu konkretisieren. Stattdessen ergänzt sie vorliegend die Taxonomie-Verordnung um ein neues Kriterium. Dass es sich hierbei um ein neues Kriterium handelt, ist „auf den ersten Blick“ jedoch nicht erkennbar.

3.1.2 Kommission setzt Taxonomie-Verordnung nur selektiv um

Die Kommission hat die technischen Bewertungskriterien zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel selektiv festgelegt. Die von ihr festgelegten technischen Bewertungskriterien sind entweder unvollständig oder betrachten Wirtschaftstätigkeiten nur in Teilen. In beiden Fällen werden die Kriterien der Taxonomie-Verordnung nicht ausreichend abgebildet.

Gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung kann eine Wirtschaftstätigkeit auf drei verschiedene Arten einen wesentlichen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Dies ist der Fall, wenn die Wirtschaftstätigkeit **Anpassungslösungen** umfasst,

- die **das Risiko** nachteiliger Auswirkungen des gegenwärtigen und des erwarteten künftigen Klimas **auf die Wirtschaftstätigkeit selbst** erheblich verringern (Variante 1),
- die **die nachteiligen Auswirkungen** des gegenwärtigen und des erwarteten künftigen Klimas **auf die Wirtschaftstätigkeit selbst** erheblich verringern, ohne das Risiko nachteiliger Auswirkungen auf Menschen, Natur oder Vermögenswerte zu erhöhen (Variante 2) oder
- die wesentlich dazu beitragen, **das Risiko** der nachteiligen Auswirkungen des gegenwärtigen und des erwarteten künftigen Klimas **auf Menschen, Natur oder Vermögenswerte** zu vermeiden oder zu verringern (Variante 3).

Die technischen Bewertungskriterien zur Anpassung an den Klimawandel beschränken sich in ihren Detailregelungen allerdings größtenteils auf die Reduzierung von Klimarisiken, die für die jeweilige Wirtschaftstätigkeit wesentlich sind und damit auf die Variante 1 von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a) der Taxonomie-Verordnung. Zu den beiden übrigen Varianten enthalten die technischen Bewertungskriterien kaum ergänzende

Regelungen.²⁰ Dadurch sind an sich vom Unionsgesetzgeber als förderwürdig erachtete Anpassungslösungen der Varianten 2 oder 3 nicht ausdrücklich taxonomiefähig. Damit können sie auch nicht als taxonomiekonform eingestuft werden.²¹

Im Kern bedeutet dies, dass eine Wirtschaftstätigkeit nicht als ökologisch nachhaltig klassifiziert werden kann, obwohl das Unternehmen eine Anpassungslösung gewählt hat, die den Vorgaben der Taxonomie-Verordnung entspricht. Die technischen Bewertungskriterien zur Anpassung an den Klimawandel sind im Ergebnis überwiegend unvollständig. Dem Willen des Unionsgesetzgebers wird damit nicht entsprochen. Im Gegenteil: Die Kommission arbeitet den verbindlich von Rat und Europäischem Parlament festgelegten Kriterienkatalog der Taxonomie-Verordnung nur selektiv und bruchstückhaft ab. Durch die Nichtregelung bestimmter technischer Bewertungskriterien verhindert sie die praktische Anwendung der vom Unionsgesetzgeber als wesentlich festgelegten Kriterien.

Zudem betrachten die technischen Bewertungskriterien zum Klimaschutz einzelne Wirtschaftstätigkeiten häufig nicht ganzheitlich. Sie beschränken sich mit ihren Detailregelungen nur auf einzelne Aspekte der jeweiligen Wirtschaftstätigkeit. So enthalten z. B. die technischen Bewertungskriterien für die Wirtschaftstätigkeit „Herstellung“ in vielen Fällen keinerlei Vorgaben zum Herstellungsprozess selbst. Stattdessen konzentrieren sie sich auf die Eigenschaften des hergestellten Produktes. Der Taxonomie-Verordnung ist eine solche **Beschränkung** nicht zu entnehmen. Folglich bilden auch die technischen Bewertungskriterien zum Klimaschutz die Kriterien der Taxonomie-Verordnung nicht ausreichend ab.

Beispiel 2 zeigt, dass sich die Kommission im Falle der Herstellung von CO₂-armen Verkehrstechnologien allein auf Anforderungen an die jeweiligen Endprodukte konzentriert. Da diese Wirtschaftstätigkeit explizit die „Herstellung“ adressiert, wäre zu erwarten, dass der Produktionsprozess und die damit verbundenen CO₂-Emissionen einbezogen werden.

Beispiel 2: Herstellung von CO₂-armen Verkehrstechnologien

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung kann eine Wirtschaftstätigkeit u. a. einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten, wenn sie saubere oder klimaneutrale Mobilität ausbaut (Buchstabe c), aber auch wenn sie erneuerbare Energien nutzt (Buchstabe a), ihre Energieeffizienz steigert (Buchstabe b) und erneuerbare Materialien nachhaltiger Herkunft nutzt (Buchstabe d).

²⁰ In wenigen Fällen ergänzen die technischen Bewertungskriterien die Variante 3 von Artikel 11 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung.

²¹ Vgl. Tz. 2.2.

Die Herstellung von Personenkraftwagen kann nach der delegierten Verordnung (EU) 2021/2139 als ökologisch nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung gelten, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:²²

→ Bis Ende 2025: Die hergestellten Personenkraftwagen stoßen im Betrieb höchstens 50 Gramm CO₂ pro Kilometer aus.

→ Ab Anfang 2026: Die hergestellten Personenkraftwagen stoßen im Betrieb kein CO₂ mehr aus.

Detailregelungen zu CO₂-Emissionen beim Herstellungsprozess oder Maßgaben zur Verwendung nachhaltig hergestellter Batterien für Elektrofahrzeuge enthalten die technischen Bewertungskriterien indes nicht.

Der Fokus auf ausgewählte Aspekte einer Wirtschaftstätigkeit kann die Bewertung zur ökologischen Nachhaltigkeit erheblich **verfälschen**. So kann etwa eine Produktion unter umweltschädlichen Bedingungen erfolgen, z. B. durch besonders hohe CO₂-Emissionen im Herstellungsprozess oder durch die Verwendung nicht nachhaltig hergestellter Batterien. Aufgrund der technischen Bewertungskriterien würde die entsprechende Wirtschaftstätigkeit aber allein anhand der Eigenschaften des Endproduktes bewertet und könnte so dennoch als ökologisch nachhaltig gelten.

Die technischen Bewertungskriterien ermöglichen damit sogar das, was die Taxonomie-Verordnung gerade verhindern will: **Greenwashing**. Da die Wirkkraft der Taxonomie-Verordnung in besonderem Maße auf das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die als „ökologisch nachhaltig“ ausgewiesenen Finanzprodukte angewiesen ist, ist die Vermeidung von Greenwashing für den Erfolg der Taxonomie-Verordnung essenziell.

Das Vorgehen der Kommission ist aber auch aus einem anderen Grund zu kritisieren: Die technischen Bewertungskriterien enthalten in einigen Bereichen durchaus Vorgaben für die Herstellung von Produkten, die auch den Produktionsprozess betreffen.²³ Ein nicht einheitliches bzw. selektives Vorgehen der Kommission kann dazu führen, dass die Herstellung bestimmter Produkte begünstigt wird. Dies könnte den **Wettbewerb verzerren**. Wirtschaftszweige ohne technische Bewertungskriterien würden so vom Kapital ökologisch nachhaltig investierender Anleger abgeschnitten. Das wäre eine Industriepolitik unter dem „Deckmantel der Nachhaltigkeit“.

²² Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139, Anhang I, Nummer 3.3 Buchstabe f).

²³ Z. B. für die Herstellung von Primäraluminium, delegierte Verordnung (EU) 2021/2139, Anhang I, Nummer 3.8.

3.2 Technische Bewertungskriterien zu den übrigen Umweltzielen

Die Taxonomie-Verordnung kann sowohl unmittelbare als auch mittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaft haben. Während die Offenlegungspflichten der Verordnung für große Unternehmen unmittelbar gelten,²⁴ sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mittelbar betroffen.²⁵

Die mittelbare Betroffenheit der KMU resultiert daraus, dass sie häufig in die Wertschöpfungsketten größerer Unternehmen eingebunden sind. Damit die größeren Unternehmen ihrer Berichtspflicht nachkommen können, brauchen sie die Daten ihrer häufig kleineren Zulieferer. Zum anderen können Nachhaltigkeitsinformationen bei der Vergabe von staatlichen Subventionen relevant werden. Daher ist davon auszugehen, dass sich die technischen Bewertungskriterien in Verbindung mit der Taxonomie-Verordnung auf beinahe die **gesamte Wirtschaft** der Europäischen Union auswirken können.²⁶

Mit der delegierten Verordnung (EU) 2023/3851 vom 27. Juni 2023 hat die Kommission erstmals technische Bewertungskriterien zu den Umweltzielen

- nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen,
- Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft,
- Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie
- Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme festgelegt.

Wie bereits bei den technischen Bewertungskriterien zu den Umweltzielen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel (siehe Tz. 3.1), besteht auch bei den technischen Bewertungskriterien zu den übrigen Umweltzielen die Gefahr, dass es in den Mitgliedstaaten zu unerwünschten oder unvorhergesehenen negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft kommt. Werden die Maßgaben der technischen Bewertungskriterien zu streng formuliert, können diese ganze Industriebranchen tiefgreifend nachteilig beeinflussen. Die Taxonomie-Verordnung hat nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die von ihr betroffenen Unternehmen – eine weitaus größere Wirkkraft entfaltet sie mittelbar. Können Unternehmen den Maßgaben der technischen Bewertungskriterien nicht entsprechen, könnte künftig etwa eine Kreditfinanzierung problematisch werden.

²⁴ Mit der Umsetzung der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) treffen die Offenlegungspflichten auch bilanzrechtlich große Unternehmen, die mindestens zwei der folgenden Kriterien erfüllen: mehr als 250 Mitarbeitende; mindestens 40 Mio. Euro Umsatz; mindestens 20 Mio. Euro Bilanzsumme. Rat und Europäisches Parlament haben sich jedoch auf eine deutliche Verkleinerung des Anwendungsbereiches der Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung geeinigt (Fn. 10). Das wird auch die Zahl der unmittelbar berichtspflichtigen Unternehmen nach der Taxonomie-Verordnung verringern.

²⁵ Hierzu ausführlich: Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Die Förderung nachhaltiger Finanzierung durch die EU – Auswirkungen auf den Mittelstand, IfM-Materialien Nummer 294, Oktober 2022, Seite 7 ff. Die Veränderung des Anwendungsbereiches der Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung hätte auf diese mittelbare Betroffenheit von KMU keinen direkten Einfluss.

²⁶ Die delegierte Verordnung 2025 (Fn. 4) enthält Erleichterungen für KMU, die mittelbar über Kreditinstitute von den Taxonomieanforderungen betroffen wären.

3.3 Zwischenbewertung

Die technischen Bewertungskriterien der Kommission können – zusammen mit der Taxonomie-Verordnung – beinahe die gesamte Wirtschaft der Europäischen Union erheblich beeinflussen. Denn sie können und sollen sich auf die Finanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen und damit auch auf deren Wirtschaftstätigkeit auswirken. Dies gilt nicht nur für die Unternehmen, die von der Taxonomie-Verordnung unmittelbar erfasst sind, sondern mittelbar auch für viele KMU. Folglich kann die Taxonomie-Verordnung tief in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hineinwirken und die Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Regierungen und Parlamente einschränken. Gemeinsam mit den technischen Bewertungskriterien ist die Taxonomie-Verordnung ein machtvolles Instrument.

Die bislang von der Kommission erlassenen technischen Bewertungskriterien zur Taxonomie-Verordnung lassen jedoch den Schluss zu, dass die Kommission die ihr übertragene Befugnis nicht angemessen ausübt. Aufgrund ihres selektiven Vorgehens hat sie in einzelnen Bereichen den Wettbewerb womöglich erheblich verzerrt. Soweit sich die Kommission bei der Formulierung der technischen Bewertungskriterien auf einzelne Aspekte einer Wirtschaftstätigkeit beschränkt oder vergleichbare Wirtschaftstätigkeiten ungleich behandelt, kann sie hierdurch (verdeckt) einzelne Wirtschaftszweige begünstigen und sogar Greenwashing ermöglichen. Formuliert sie die Bewertungskriterien zu streng, kann dies ganze Wirtschaftszweige schädigen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kommission mit den technischen Bewertungskriterien zur Taxonomie-Verordnung über eine erhebliche wirtschaftspolitische Gestaltungsmacht verfügt. Vor diesem Hintergrund hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die Kommission konsequent in dem Gestaltungsspielraum bewegt, den ihr der Unionsgesetzgeber eingeräumt hat. Zudem sind angemessene Vorkehrungen gegen Wettbewerbsverzerrungen und eine Schädigung einzelner Wirtschaftszweige nötig. Beides ist vorliegend erkennbar nicht der Fall.

4 Einfluss der Mitgliedstaaten auf technische Bewertungskriterien

4.1 Verfahren nach Artikel 23 der Taxonomie-Verordnung

Die Kommission legt technische Bewertungskriterien gemäß den Einzelermächtigungen der Taxonomie-Verordnung²⁷ nach dem in Artikel 23 der Taxonomie-Verordnung geregelten Verfahren für delegierte Rechtsakte wie folgt fest:

- Sie holt vor der Annahme und während der Ausarbeitung das „gesamte erforderliche Fachwissen“ ein. Dabei wird sie u. a. von einer **Sachverständigengruppe** der Mitgliedstaaten für nachhaltiges Finanzwesen (Sachverständigengruppe) beraten.²⁸ Alle 27 Mitgliedstaaten entsenden Experten in diese Sachverständigengruppe.
- Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, **übermittelt** sie diesen gleichzeitig **an das Europäische Parlament und den Rat**.
- Ein delegierter Rechtsakt tritt in Kraft, wenn innerhalb von vier Monaten weder Parlament noch Rat hiergegen Einwände erhoben haben.²⁹

Gemäß Artikel 290 Absatz 2 AEUV beschließt der Rat über Einwände gegen einen delegierten Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit.³⁰ Für ein Veto des Rates bedarf es der Zustimmung von mindestens 72 % seiner Mitglieder, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Europäischen Union ausmachen (sog. **verstärkte qualifizierte Mehrheit**).³¹ Eine **Stimmenthaltung** bei der Abstimmung gilt als Gegenstimme und wird damit den Stimmen zugerechnet, die sich **gegen ein Veto** aussprechen.

Diese hohen Mehrheitserfordernisse schwächen die Position der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission (siehe Beispiel 3). Auch deshalb setzten sich Deutschland und weitere Mitgliedstaaten bereits bei den Beratungen zur Taxonomie-Verordnung dafür ein, als Instrument zur Festlegung technischer Bewertungskriterien das Verfahren nach Artikel 291 Absatz 2 und 3 AEUV in der Taxonomie-Verordnung zu verankern. Dies hätte den Mitgliedstaaten weitere Kontrollinstrumente an die Hand gegeben.³²

²⁷ Vgl. bezogen auf die technischen Bewertungskriterien zu den sechs Umweltzielen: Artikel 10 Absatz 3 ff., 11 Absatz 3 ff., 12 Absatz 2 ff., 13 Absatz 2 ff., 14 Absatz 2 ff., 15 Absatz 2 ff. der Taxonomie-Verordnung. Bezogen auf die Transparenzpflichten von Unternehmen: Artikel 8 Absatz 4 der Taxonomie-Verordnung.

²⁸ Artikel 23 Absatz 4, 24 Absatz 1 der Taxonomie-Verordnung.

²⁹ Gleiches gilt, wenn Europäisches Parlament und Rat vor Fristablauf der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben. Die Frist von vier Monaten kann um zwei Monate verlängert werden.

³⁰ Artikel 290 Absatz 2 AEUV.

³¹ Artikel 238 Absatz 2 AEUV, sofern der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik beschließt.

³² Vgl. Verordnung (EU) 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55 vom 28. Februar 2011, Seite 13.

Insbesondere hätten die technischen Bewertungskriterien einen Ausschuss passieren müssen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Im Prüfverfahren hätte der Ausschuss die Möglichkeit gehabt, einen Entwurf der Kommission zurückzuweisen.³³ Mit ihrem Anliegen konnten sich die Mitgliedstaaten allerdings gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament nicht durchsetzen.³⁴

Beispiel 3: Einstufung von Kernenergie und Gas

Im März 2022 erließ die Kommission die delegierte Verordnung (EU) 2022/1214, die es ermöglicht, Investitionen in Kernenergie und fossiles Gas unter bestimmten Voraussetzungen als ökologisch nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung einzustufen. Vor ihrem Beschluss gab die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Lediglich eine Minderheit der Mitgliedstaaten war für eine Klassifikation der Kernenergie als ökologisch nachhaltig. Die für ein Veto erforderliche (verstärkte) qualifizierte Mehrheit kam im Rat jedoch nicht zustande, auch weil Stimmenthaltungen als Gegenstimmen gewertet werden. Die delegierte Verordnung trat im August 2022 in Kraft.³⁵

4.2 Zwischenbewertung

Gemessen an den möglichen wirtschaftspolitischen Auswirkungen der technischen Bewertungskriterien sind die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf diese wegen des gewählten Rechtssetzungsverfahrens zu gering. Die Sachverständigengruppe wird lediglich beratend tätig. Die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat können den Erlass eines delegierten Rechtsaktes nur erschwert verhindern, da es für ein Veto des Rates einer verstärkten qualifizierten Mehrheit bedarf. Hinzu kommt, dass sie nur vier Monate Zeit haben, um Einwände gegen die delegierten Rechtsakte zu erheben. Dies ist angesichts des hohen Aufwands für die Auswertung der häufig sehr umfangreichen technischen Bewertungskriterien und die hierfür nötige Anhörung interessierter Kreise sehr knapp bemessen. Hinzu kommt, dass auch die Abstimmung mit anderen Mitgliedstaaten und die Organisation von Mehrheiten erhebliche Zeit beanspruchen dürften.

Für die gesetzlich vorgesehenen Fälle, in denen die Kommission lediglich Ergänzungen oder Änderungen bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften erlässt, mag ein eingeschränkter Einfluss der Mitgliedstaaten auf delegierte Rechtsakte hinnehmbar sein.

³³ Die endgültige Entscheidung über den Erlass eines Durchführungsrechtsaktes liegt in diesem Fall bei einem gesonderten Berufungsausschuss, vgl. Ruffert, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Artikel 291 AEUV, Rn. 12 ff.

³⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Maßnahmen der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Aktionsplan der EU-Kommission zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums (Fn. 3), Tz. 3.2.

³⁵ Das Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz vom 10. September 2025 in der Rechtssache T-625/22 hat inzwischen bestätigt, dass diese delegierte Verordnung rechtmäßig erlassen wurde.

Schließlich werden die wesentlichen Inhalte vom Europäischen Parlament und vom Rat im Gesetzgebungsverfahren beschlossen. Wie jedoch bereits unter Tz. 3 festgestellt, verfügt die Kommission hinsichtlich der Ergänzung der Taxonomie-Verordnung über eine große politische Gestaltungsmacht. Mit ihren technischen Bewertungskriterien kann sie auf beinahe die gesamte europäische Wirtschaft einwirken. Diese Macht bedarf einer wirksamen Kontrolle. Der **Einfluss der Mitgliedstaaten** auf die technischen Bewertungskriterien ist hierfür **zu schwach**.

5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die Taxonomie-Verordnung legt zwar keine verbindlichen Grenzwerte fest, die von Unternehmen zwingend einzuhalten sind. Gleichwohl kann sie einen erheblichen Einfluss auf die gesamte Wirtschaft in der Europäischen Union ausüben, da sie darauf abzielt, Kapitalflüsse zu lenken.³⁶ Unternehmen mit ökologisch nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten sollen leichter Finanzmittel mobilisieren können.³⁷ Die günstigeren Finanzierungsbedingungen verschaffen diesen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil.

Die technischen Bewertungskriterien sind ein besonders sensibles **Steuerungsinstrument**. Bereits eine scheinbar kleine Veränderung nur eines Kriteriums kann folgenreiche Auswirkungen auf die jeweilige Wirtschaftstätigkeit in einem Mitgliedstaat haben. Diese enorme Wirkkraft beschert der Kommission eine erhebliche **politische Gestaltungsmacht**. Die Mitgliedstaaten können dieser Gestaltungsmacht nur wenig entgegensetzen. Zwar sind die Entscheidungen der Kommission gerichtlich überprüfbar. Aber zumindest das Europäische Gericht erster Instanz gewährt der Kommission hier einen weiten Beurteilungsspielraum.³⁸ Die Mitgliedstaaten können sich daher mit nennenswerter Aussicht auf Erfolg allenfalls im Vorfeld des Erlasses delegierter Verordnungen einbringen. Angesichts des **geringen Einflusses der Mitgliedstaaten** auf den Inhalt der technischen Bewertungskriterien bedarf dieses Instrument eines besonders verantwortungsvollen Umgangs durch die Kommission.

Auffällig ist auch das **intransparente Vorgehen** bei der Gestaltung der technischen Bewertungskriterien. So sind diese überwiegend losgelöst von den Kriterien der Taxonomie-Verordnung formuliert. Ohne den entsprechenden Bezugspunkt in der Taxonomie-Verordnung lässt sich kaum überprüfen, ob die technischen Bewertungskriterien

³⁶ Erwägungsgrund 9 der Taxonomie-Verordnung.

³⁷ Vgl. Erwägungsgrund 15 der Taxonomie-Verordnung.

³⁸ Siehe dazu das Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz vom 10. September 2025 in der Rechtssache T-625/22 (Fn. 35), Rn. 32 ff., 212, 237 ff.

den rechtlichen Rahmen der Taxonomie-Verordnung einhalten oder ihn überschreiten. Die Kommission erweiterte damit faktisch ihren Gestaltungsspielraum.

Zudem hat die Kommission durch ihr selektives Vorgehen **Verzerrungen** erzeugt, die sich schädlich auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten auswirken können. Der Fokus auf nur einen Teilaspekt einer Wirtschaftstätigkeit kann zu einer falschen Bewertung führen und damit ein **Greenwashing** begünstigen. Da die Taxonomie-Verordnung explizit darauf ausgerichtet ist, Greenwashing zu verhindern, ist hier ein besonderes Augenmerk der Kommission notwendig.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sollte die Bundesregierung auffordern, ihren Einfluss in der Europäischen Union zu nutzen und darauf hinzuwirken, dass

- die Kommission die festgestellten Mängel bei den bislang erlassenen technischen Bewertungskriterien behebt und
- die Mitgliedstaaten einen angemessenen Einfluss in dem Verfahren zur Festsetzung technischer Bewertungskriterien erhalten, welcher der Wirkkraft der technischen Bewertungskriterien gerecht wird.

Möglich wäre dies z. B.

- durch die Wahl eines anderen Instruments zum Erlass technischer Bewertungskriterien, welches einen angemessenen Einfluss der Mitgliedstaaten ermöglicht. Das könnte z. B. das Verfahren nach Artikel 291 Absatz 2 und 3 AEUV sein.³⁹
- zumindest durch die Modifizierung des bestehenden Verfahrens, etwa durch eine Verlängerung der Fristen, in denen das Europäische Parlament und der Rat gegen einen delegierten Rechtsakt der Kommission Einwände erheben können. Dies würde den Mitgliedstaaten mehr Zeit verschaffen, damit diese die technischen Bewertungskriterien sorgfältig auswerten, eigene Experten anhören und sich ggf. mit anderen Mitgliedstaaten abstimmen können.

6 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrechnungshofes teile. Die Mitgliedstaaten sollten einen angemessenen Einfluss in dem Verfahren zum Erlass technischer Bewertungskriterien haben. Entsprechend habe sich die Bundesregierung im EU-Gesetzgebungsprozess zur Taxonomie-Verordnung für ein

³⁹ Siehe dazu die Ausführungen unter Tz. 4.1 auf Seite 21 f.

größeres Mitspracherecht eingesetzt. Diese Position sei allerdings nicht mehrheitsfähig gewesen.

Die Bundesregierung habe sich in jüngster Zeit erfolgreich für entlastende Änderungen am EU-Taxonomie-Rechtsrahmen eingesetzt. So habe der Unionsgesetzgeber den Anwendungsbereich der Taxonomie-Verordnung verkleinert.⁴⁰ Auch schaffe die delegierte Verordnung (EU) 2026/73 Erleichterungen für KMU.⁴¹ Die Bundesregierung werde sich auch künftig dafür einsetzen, dass die Taxonomie-Verordnung praktikabel für Anwender ist und die mitgliedstaatlichen Interessen angemessen gewahrt werden.

Abschließend hat das BMF darauf hingewiesen, dass das Initiativrecht für Vorschläge für europäische Rechtsakte oder deren Änderung nach den europäischen Verträgen bei der Kommission liege.

7 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen. Er fordert die Bundesregierung auf, sich entschieden für eine Verbesserung der Taxonomie-Verordnung und der technischen Bewertungskriterien einzusetzen. Die Kommission hat angekündigt, die technischen Bewertungskriterien grundlegend zu überprüfen.⁴² Die Bundesregierung sollte sich frühzeitig in diese Überprüfung einbringen. Dafür sollte sie nicht erst den Vorschlag der Kommission für eine weitere delegierte Verordnung abwarten, sondern proaktiv auf die Kommission zugehen. Ferner sollte die Bundesregierung auf eine zeitnahe Vorlage der überfälligen Evaluation der Taxonomie-Verordnung nach deren Artikel 26 Absatz 1 und 3 drängen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt den Umfang der vom BMF vorhergesagten Entlastungswirkung für KMU. Ein verkleinerter Anwendungsbereich der Taxonomie-Verordnung ändert nichts an der Komplexität der technischen Bewertungskriterien. Auch kann dieser verkleinerte Anwendungsbereich KMU nur bedingt entlasten. Denn sie müssen die von berichtspflichtigen Unternehmen abgefragten Daten in jedem Fall ermitteln. Das gilt für eine Berichts-anfrage genauso wie für zehn Berichts-anfragen. Die Kommission untermauert ihre Annahmen hierzu auch nicht mit konkreten Zahlen. Das BMF sollte daher eine Folgenabschätzung einfordern.

⁴⁰ Siehe die Ausführungen dazu in Fn. 10 a. E. und Fn. 24.

⁴¹ Siehe die Ausführungen dazu in Fn. 4 und Fn. 26.

⁴² Delegierte Verordnung 2025 (Fn. 4), Explanatory Memorandum, Seiten 4 und 7. Siehe dazu auch die [Konsultationswebsite der Kommission](#) mit zwei Vorschlägen für Änderungsverordnungen zu den delegierten Verordnungen betreffend die technischen Bewertungskriterien.

Das vom BMF angeführte alleinige Initiativrecht der Kommission für europäische Rechtsakte steht den vom Bundesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen nicht entgegen. So kann die Befugnis der Kommission zum Erlass technischer Bewertungskriterien jederzeit vom Europäischen Parlament oder vom Rat widerrufen werden (vgl. Tz. 2.3). In diesem Fall muss der Unionsgesetzgeber über das Verfahren zum Erlass technischer Bewertungskriterien erneut entscheiden und hat dabei die Möglichkeit, dieses zu modifizieren oder gar zu ersetzen.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.