

# Frankfurter Regulierungskonferenz

am 05.11.2021  
(hybrid – online und in Präsenz)

Wortprotokoll  
(Auszug)

Erstellt von  
**Wolfgang Groth**  
Verhandlungsstenograf  
Mühlwiese 2a  
65779 Kelkheim  
Germany  
E-Mail: wolfgang.groth@arcor.de  
Tel.: +49 6195 6038535

**Prof. Dr. Roland Koch:**

Ich gebe weiter an Sandra Eckert, die uns einleitend in unseren letzten Block einen Überblick gibt über wirtschaftliche Aktivitäten und Regulierung im Zusammenhang mit der Rettung des Planeten.

**Prof. Dr. Sandra Eckert:**

Ich freue mich sehr, jetzt nach zwei juristischen Vorträgen kommen wir noch einmal zu der Politikwissenschaft. In diesem Block wird dann auch die ökonomische Expertise eine wichtige Rolle spielen.

Die grüne Taxonomie wurde schon verschiedentlich erwähnt. Das ist natürlich ein sehr heißes Eisen und auch ganz aktuell mit der COP26. Und das ist für mich selbst als Politikwissenschaftlerin, die ich mir sektorenübergreifend regulative Politik anschau, etwas, was in einer Klammer vieles zusammenbringt, was ich in der Vergangenheit gemacht habe, nämlich EU, Umwelt, Regulierung. Wenn man das qualifiziert, kann man grob sagen, 80 Prozent dessen, was in Deutschland an Umweltregulierung passiert, ist letztendlich europäisch.

Ich habe mich schon länger mit Energiepolitik befasst, auch von der Daseinsvorsorge her, auch mit der Bundesnetzagentur oder mit der Frage, wie europäische Einflüsse nationale Reformen voranbringen. Unser letztes Projekt ist im Bereich Finance angesiedelt, hier in Frankfurt zur Energie- und Bankenunion und auch ein Stück weit zur Finanzmarktregulierung; dazu sind andere Experten hier im Raum, davon bin ich natürlich Lichtjahre entfernt. Ich schaue mir das eher aus einem institutionellen Kontext an, im Zusammenspiel von unabhängigen Behörden und Politik, also auch unter dem Aspekt, wie es beispielsweise vom Kollegen Martin Lodge vorhin als Politisierung bezeichnet wurde. Die institutionellen und Governance-Aspekte sind die, zu denen aus meiner Sicht die Politikwissenschaft einen substanziellen Beitrag leistet.

Auch schon als Stichwort gefallen ist die Aarhus-Konvention. Tatsächlich sitze ich gerade in Aarhus am Aarhus Institute of Advanced Studies. Wir haben vorhin schon etwas gesprochen über die wissenschaftliche Bearbeitung von Regulierungsthemen und die interdisziplinäre Kooperation. Die Universität Aarhus ist eine sehr gute Universität und ist in einem Teilbereich Politikwissenschaft, Public Administration, weltweit führend, zumindest nach dem Singapore Ranking. Dieser Teilbereich – Public Administration oder zu deutsch Verwaltungswissenschaft – bearbeitet Fragestellungen, die höchst relevant für das Themenfeld Regulierung sind.

Jetzt aber zum Thema, zur grünen Taxonomie; ich will es einmal im größeren Zusammenhang einordnen.

*(Folie 2)*

Verschiedentlich ist vom Green Deal die Rede gewesen. Im Zuge dieses Green Deal hat natürlich auch die Frage, wie der grüne Umbau finanziert werden soll, noch einmal an Relevanz gewonnen. Aus einer politikwissenschaftliche Perspektive ist interessant, warum dieses Thema so prominent auf die Agenda gesetzt wurde. Da gibt es natürlich den globalen Kontext, jetzt auch mit COP26, also die internationale Dimension. Aus regulatorischer Sicht besteht die Schwierigkeit, dass das, was auf internationaler Ebene passiert, unverbindlich ist und man auf europäischer Ebene verbindliche Regeln haben möchte.

Wir haben den Druck aus der Wissenschaft. Beispielsweise wurde Ende 2019 in der Zeitschrift Nature der planetare Notstand ausgerufen. Wir haben die soziale Mobilisierung „Fridays for Future“. Und wir haben natürlich auch innerhalb der EU eine Dynamik gehabt, dass Ursula von der Leyen, wie wir wissen, nicht Spitzenkandidatin beim Europäischen Parlament war und insofern eine Agenda gesucht hat, die übergreifend war, die verschiedene Strömungen, parteipolitische Strömungen zusammengebracht hat und auf den Druck aus dem Europäischen Parlament - das Europäische Parlament hat ja Ende 2019 den Klimanotstand erklärt - reagiert hat.

*(Folie 3)*

Insofern ist die Überschrift, die ich gewählt habe, nicht eine Bewertung, die maßlos übertreibt; sondern die Rede vom globalen Goldstandard oder von der globalen Führungsrolle, das ist etwas, was die europäische Ebene, die neue Kommission, die seit Ende 2019 amtiert, für sich selbst beansprucht. Das sieht man in diesen Zitaten noch einmal ganz eindrücklich, dass nämlich gesagt wurde: Wir wollen der erste klimaneutrale Planet sein. Wir wollen die erste, „first ever green list“ haben, was insofern nicht ganz stimmt, weil es ähnliche Bestrebungen natürlich auch in anderen Ländern gibt, in China, in Russland und jetzt mittlerweile auch in den USA; das hat sich gegenüber der vorherigen Administration verändert. Es gibt also so etwas wie einen regulatorischen Wettbewerb. Die EU beansprucht hier eine Führungsrolle, die nicht per se unstrittig ist. Auch in dem Papier zu nachhaltigen Finanzen heißt es, es soll den Goldstandard für grüne Anlagen geben; ein Anspruch, den die EU, die Kommission in diesem Fall, sich selbst setzt.

*(Folie 4)*

Ich möchte Sie jetzt mit auf eine Reise nehmen in Konzepte, die wir in der Politikwissenschaft anwenden, um über die EU als globaler Akteur zu sprechen, und die mir als Kategorien interessant erscheinen, weil sie in gewisser Weise ein Spannungsfeld öffnen.

2002 hat beispielsweise Ian Manners von der EU als normativer Macht, als "normative Power", gesprochen. Das war damals in den internationalen Beziehungen erst einmal eine Abgrenzung zu militärischer Macht, was ja eine wichtige Kategorie in den internationalen Beziehungen war. Da schien die EU etwas Neues darzustellen. Er bezieht die normative Macht - dafür ist der vorangegangene Vortrag, der wirklich in juristische Details ging, aber letztendlich auch von starken Normensetzung bis in die Mitgliedstaaten gehandelt hat, ein gutes Beispiel - zum einen auf die Polity, auf die institutionelle Gesamtkonstruktion und argumentiert, dass die EU an sich etwas Neues ist, weil sie supranational verbindliche Regeln und auch Demokratie-Standards setzt (durchaus auch mit Fragezeichen). Und sie betreibt bewusst auch Normendiffusion, was in den letzten Dekaden schwieriger wurde, wenn wir beispielsweise an die Rechtsstaatlichkeit in der EU oder auch an die Schwierigkeit, demokratische Werte zu exportieren, denken.

Eine Dekade später hat Chad Damro dagegen argumentiert und gesagt: Die EU ist vor allem eines, ein großer Markt, und das gibt ihr Macht. Die ökonomische Macht ist eine Marktmacht, die einfach durch die Größe des Marktes und den großen Binnenmarkt nach außen wirkt.

Ein dritter Begriff, der daran anknüpft, ist der Begriff der Regulierungsmacht. Beispielsweise hat die amerikanisch-finnische Wissenschaftlerin Anu Bradford argumentiert: Ein großer Markt ist das eine; dann müsste ja beispielsweise China die Welt regieren. Aber es muss auch die Regulierungskapazität geben, die Regeln zu setzen und sie auch umzusetzen. Deswegen spricht sie von „regulatory power“. Ich habe zu diesem Begriff beispielsweise in meinem jüngsten Beitrag im Journal of Common Market Studies mit Bezug auf den Green Deal diskutiert, welches Potenzial wir da sehen können.

Ein wichtiger Aspekt, der hier unter dem Stichwort - das haben Sie vielleicht schon einmal gehört – „Brussels Effect“ diskutiert wird, ist, dass das, was in den vorhergehenden Panels diskutiert wurde - dass die Bundesnetzagentur nicht unabhängig genug sei, de jure sozusagen zwingend ist, aber de facto abweicht – auch hier gilt: es gibt einen de-facto-Brussels-Effekt dadurch, dass in der EU Regeln gesetzt werden und diese Regeln, beispielsweise trotz aller ihrer Defizite die DSGVO oder ähnliche Modelle, durchaus Anwendung in anderen Jurisdiktionen finden. Oder auch beispielsweise bei Chemikalien, wo die europäische Regulierung (REACH) ein Stück weit in anderen nichteuropäischen Ländern kopiert wurde. In diesem Zusammenhang spricht Bradford von einem De-facto-Brussels-Effekt. Das bezieht sich im Bereich Umwelt auch darauf, dass die Standards durchaus auch höher sein können. David Vogel hatte schon 1997 als California-Effekt diskutiert, dass andere US-Staaten, obwohl sie es nicht mussten, höhere Umweltstandards umgesetzt haben, um ähnliche Ziele zu erreichen wie es Kalifornien als Vorreiter gemacht hat. - Das war der kleine Ausflug in die Begriffe der Politikwissenschaft.

*(Folie 5)*

Wenn wir uns den Green Deal anschauen, dann ist natürlich der Green Finance-Bereich einer von vielen Bereichen, der aber in viele andere Bereiche wie den Umbau der Energiesysteme und auch den

Anspruch der gerechten Transformation, der "just transition", hineinspielt, weil er eben über die Kompensation der Industrien, oder auch der Bevölkerungsgruppen und Regionen, die hier besonders betroffen sind, eine Rolle spielt.

*(Folie 6)*

Wenn wir uns den Green Deal und auch die grüne Taxonomie auf der Zeitachse anschauen, dann muss man noch einmal festzustellen, dass das Anliegen der nachhaltigen Finanzen nicht erst seit der Kommission unter von der Leyen auf der Tagesordnung steht, sondern diesen Aktionsplan gab es auch schon davor. Aber es hat mit dem Green Deal doch noch mal an Schwung gewonnen. Der Green Deal hat in der Covid-Phase überraschenderweise - das war eine Fragestellung, die in zahlreichen politikwissenschaftlichen Diskussionen eine große Rolle gespielt hat - noch einmal zusätzlich an Bedeutung gewonnen, indem man mit der Next-Generation-EU auch die fiskalischen Aspekte in den grünen Umbau eingebaut hat. Darin wurde ja die Konditionalität zwischen der grünen Transformation und dem Recovery Fund formuliert. Das ist gesamtwirtschaftlich nicht eine riesige Summe, aber immerhin hat es dem Green Deal noch einmal etwas mehr Gewicht verliehen.

Wenn wir uns jetzt die grüne Taxonomie anschauen, dann hat man 2020 die Verordnung herausgegeben. Derzeit finden sehr komplexe und umfangreiche Umsetzungen durch die delegierten Rechtsakte statt. Die Verordnung ist bereits in Teilen in Kraft getreten. Aber was die Ziele angeht, die darin formuliert wurden, wird das in Phasen geschehen.

*(Folie 7)*

Wenn wir uns die grüne Taxonomie genauer anschauen, dann ist natürlich aus unserer Disziplin vor allem interessant, wie die Taxonomie formuliert wird. Wie kann der Prozess beschrieben werden? Aus politikwissenschaftlicher Sicht bemerkenswert ist, dass hier eigentlich der Prozess der Politikformulierung und Politikimplementierung ineinander übergehen. Zum einen gibt es den Anspruch, dass es mit der technischen Expertengruppe, die seit 2018 tätig war und bis 2020 den Abschlussbericht vorgelegt hat, ein evidenzbasierter Prozess ist.

Die Rolle dieser Expertengruppe übernimmt bei der Erarbeitung der Taxonomie als Nachfolgeorganisation die Plattform für nachhaltiges Finanzwesen, die aus allen Bereichen, also aus der Wissenschaft, aus der Industrie, aus der Zivilgesellschaft, Input geben und die Kommission beraten soll. Vermutlich wissen Sie auch, dass es dabei durchaus Kontroversen gab, dass NGOs aus dem Prozess ausgestiegen sind oder gedroht haben auszusteigen. Das Evidenzbasierte war natürlich schon interessengeleitet, weil alle Akteure Interessen vertreten. Die Aushandlung zwischen den Mitgliedstaaten ist ein politisierter Prozess. Ich erwähne nur einmal das Beispiel Energiemix. Dort haben wir derzeit den Streit um den Status der Nuklearenergie. Frankreich und die Visegrád-Staaten haben dazu eine Koalition gebildet und diese Frage auch mit der Einstufung von Erdgas verknüpft.

Insofern findet hier kein entpolitisierter Prozess statt, sondern die Mitgliedstaatsinteressen spielen sehr stark herein, das Ganze findet im Spannungsfeld zwischen politisiertem und technokratischem Prozess statt. Man könnte ja denken: Bei den Gesetzen, bei den Richtlinien und Verordnungen haben wir das Parlament und den Rat, das ist ein politischer Prozess, und die delegierten Rechtsakte sind dann eher technokratisch. Aber dafür ist die grüne Taxonomie viel zu wichtig.

Was das institutionelle Design angeht, ist die Entscheidung für die Taxonomie die Wahl eines äußerst präskriptiven Instruments. Man hätte andere Instrumente wählen können. Die gab es davor schon, und die wird es auch weiterhin geben, z. B. die Offenlegungspflichten, die verbindlich oder auch nicht verbindlich sein können.

Die Taxonomie ist ein verbindliches Instrument. Man kann darüber streiten, ob es nicht besser wäre, einen Regulierungswettbewerb zu haben, vielleicht auch Standards nebeneinander. Das Gegenargument lautet: Dann haben wir kein effizientes Kriterium, wenn es um eine Koexistenz gibt.

Wenn wir uns die Taxonomie anschauen, dann scheint sie erst einmal handhabbar: Wir haben sechs Umweltziele - was nicht wenig ist -, acht Typen wirtschaftlicher Aktivität. Aber es wird dann eben auch

sehr komplex, weil die Typen wirtschaftlicher Aktivität wiederum sehr im Detail ausformuliert werden und die technische Expertengruppe zu einzelnen Typen Kriterien entwickelt, zum Beispiel Kriterien zum Klimaschutz. Unter den sechs Zielen ist der Klimaschutz das wichtigste oder das härteste Ziel. Dann kommen Anpassung, Klimawandel und dann ein wesentlicher Beitrag zu den verschiedenen Zielen. Allein schon zum Klimaschutz wurden 70 Kriterien formuliert, zur Anpassung 68 Kriterien. Das wird dann immer kleinteiliger, um diese Ziele und auch die Typen wirtschaftlicher Aktivität handhabbar zu machen.

Letztendlich erzeugt das einen sehr hohen Bedarf an Informationen. Das ist der Punkt, der im nächsten Slot eine sehr große Rolle spielt: Wie kann man das eigentlich umsetzen? Hat man die Daten in dem Umfang, wie man sie dafür benötigt, und auch in der erforderlichen Qualität, mit Experten dazu, wie man künstliche Intelligenz und Big Data hierfür nutzt? Das ist nach meiner Einschätzung auf jeden Fall eine sehr große Herausforderung, wie man hierfür messbare Kriterien, im Sinne von Kriterien, wie wir sie sonst in makroökonomischen Einschätzungen kennen, entwickelt.

Der letzte Punkt führt uns wieder zu dem interdisziplinären Anspruch eines solchen Zentrums: die Steuerungsmechanismen, aber auch die steuernde Wirkung und Effizienz von Regulierung zu durchdringen. Wenn ich mich als Politikwissenschaftlerin mit Governance und Regulierung befasse, dann kann ich meistens die institutionellen, politischen Dinge sehr gut erfassen. Aber wenn es um Wirkungsabschätzung geht, dann helfen uns doch die Ökonomen, natürlich auch mit Modellierung. Da ist die große Frage: Wie funktioniert diese Steuerung? Wird sie gut funktionieren? Wird sie das Ziel erreichen? Allein dazu können wir eine große Diskussion führen. Bei der Green Taxonomy ist vieles erst noch in der Formulierung durch die delegierten Rechtsakte, die kommen sollen.

*(Folie 8)*

Wenn man ein Fazit zieht, dann ist es sicherlich so, dass hier die EU Regulierungsmacht demonstrieren will. Ob das funktioniert, wird auch davon abhängen, ob das Instrument überhaupt effektiv sein wird, ob es in der Form überhaupt umsetzbar ist. Es wird sicherlich auch ein Stück gekoppelt sein an die Marktmacht der EU, die vergleichsweise abnimmt. Und es könnte sein, dass die Akzeptanz, was einen globalen Goldstandard angeht, dadurch beschädigt wird, um es mal so zu formulieren, dass die EU in dem Bereich ihrer normativen Macht, wenn man an den Anspruch der "just transition" denkt, die auch eine "global transition" sein muss nach dem, was man hier beansprucht, international durchaus auch in der Kritik steht, auch in anderen Politikfeldern.

Das als kurzes Fazit. Ich freue mich auf die Diskussion im Anschluss zu der Frage, wie das im ökonomischen Sinne wirklich funktionieren kann.