



Stiftung
Familienunternehmen

Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal

Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

Professor für Öffentliches Recht,

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

Prof. Dr. Kay Windthorst

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und

Rechtsdidaktik, Universität Bayreuth

© Stiftung Familienunternehmen, München 2021

Titelbild: Bernhard Klar | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-95-7

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst, München 2021 , www.familienunternehmen.de

Wie mit Marktwirtschaft und Technologie der Klimaschutz gelingt

Klimaschutz ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit – in diesem Punkt besteht schnell Einigkeit. Politik, Gesellschaft und Wirtschaft stehen vor der gemeinsamen Herausforderung, die im Pariser Klimaschutzabkommen vereinbarten Ziele zu erreichen. Dazu leisten die Familienunternehmen einen substanziellen Beitrag. Strittig ist nicht das Ziel, aber der Weg dorthin. Der Wissenschaftliche Beirat der Stiftung Familienunternehmen hat die Antworten der Politik auf den Prüfstand gestellt.

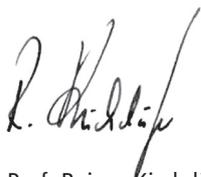
Klimaschutz kann nicht bedeuten, dass wir andere Aufgaben vernachlässigen. Die Corona-Pandemie hat der Weltwirtschaft enormen menschlichen und ökonomischen Schaden zugefügt. Wichtig ist, dass unsere Volkswirtschaft wieder zum Wachstum zurückkehrt.

Die Europäische Union will beide Ziele mit denselben Mitteln erreichen. Der Green Deal von EU-Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* soll Wachstum und Klimaschutz in Einklang bringen. Ein Aufbauplan mobilisiert Milliardensummen unter dem Stichwort „Green Recovery“. Auch Währungs- und Finanzpolitik sollen sich an grünen Zielen orientieren („Green Finance“).

Im „Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen“ wird davor gewarnt, Konjunktur-, Finanzmarkt- und Wettbewerbspolitik mit klimapolitischen Zielen zu überfrachten. Das fördert Planwirtschaft, Kleinteiligkeit und Fehlsteuerung. Es ist weder klimapolitisch noch volkswirtschaftlich sinnvoll.

Vor den negativen Folgen von „Green Finance“ warnt *Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest*, Präsident des ifo Instituts, in seinem Beitrag. Es verzerre den Markt, wenn die Finanzmarktregulierung oder die Geldpolitik künftig Kapitalströme in „grüne“ Projekte lenke. Kleinteilige Eingriffe in die Industrie- und Finanzpolitik hemmen die Effektivität der Klimamaßnahmen und schaden der Wirtschaft, analysiert *Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.*, Chef des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. Der frühere Verfassungsrichter *Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio* mahnt, bei der Bewältigung des Klimawandels den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zu folgen. Dem Klima und der ökologischen Nachhaltigkeit sei nicht gedient, wenn die Substanz von Wirtschaftsgrundrechten und damit auch die Leistungsfähigkeit einer offenen sozialen Marktwirtschaft ausgehöhlt würden. *Prof. Dr. Kay Windthorst*, Direktor der Forschungsstelle für Familienunternehmen der Universität Bayreuth, sieht Familienunternehmen in der Nachhaltigkeitsdebatte gut positioniert. Er regt an, die nächste Unternehmergeneration intensiv in die Nachhaltigkeitsstrategie von Unternehmen einzubeziehen.

Familienunternehmen sind führend in grünen Technologien. Als größte Steuerzahler und Arbeitgeber sind sie eng mit ihren Standorten verbunden. Sie sind auf verlässliche Standortbedingungen angewiesen. Aus Sicht des Beirats sollte die Politik stärker auf marktwirtschaftliche Instrumente denn auf staatliche Lenkung vertrauen. Damit lässt sich der Übergang zu einer klimafreundlichen Gesellschaft am besten erreichen.



Prof. Rainer Kirchdörfer
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats und
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

Inhaltsverzeichnis

Green Recovery: Rechtsmaßstäbe für den ökologischen Umbau der Wirtschaft1

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Einleitung.....	1
II. Politische Maßnahmen.....	3
1. Maßnahmen der Europäischen Union.....	3
2. Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland.....	10
III. Rechtliche Maßstäbe.....	12
1. Systemscheidung für die Soziale Marktwirtschaft.....	13
2. Handlungspflichten aus Staatszielen und Grundrechten.....	15
3. Lenkende Finanzzuwendungen.....	17
IV. Ausblick.....	18
Literaturverzeichnis.....	20

Subventionen im Politikmix des Europäischen Green Deals: The Good, the Bad, and the Ugly23

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Sonja Peterson

I. Einleitung.....	23
II. Die Rolle von staatlichen Investitionen und Subventionen in der Klimapolitik.....	26
1. Pigou-Subventionen als Bepreisungsinstrument.....	28
2. Technologieförderung im Klimapolitikmix.....	29
3. Industriepolitische Begründung der Förderung treibhausgasarmer Technologien, internationaler Wettbewerb, Finanzierungsprobleme und technologische Souveränität.....	32
III. Staatliche Unterstützung und deren praktische Rechtfertigung: ein Ampelsystem.....	35
IV. Bewertung der Subventionen und Fördermaßnahmen im Rahmen der Klimapolitik und des Grünen Deals.....	38
1. Forschungsprogramme.....	38
2. Infrastrukturförderung.....	40
3. Steuer- und Abgaben-Privilegien.....	41
4. Finanzierungszuschüsse.....	43
5. Bereitstellung von Finanzierung, besondere Finanzierungsmöglichkeiten.....	44
V. Fazit.....	48
Literaturverzeichnis.....	51

**Der Europäische Green Deal und die Wirtschaftspolitik: Bürokratie begrenzen,
Übersteuerung vermeiden 55**

von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

I. Einleitung.....	55
II. Nachhaltigkeit, Green Deal und ESG.....	56
III. Green Deal und Konjunkturpolitik für die Erholung nach der Corona-Rezession.....	57
IV. Sustainable Finance	59
1. Sustainable Finance als Berücksichtigung der Rolle von Nachhaltigkeitsrisiken für die Finanzstabilität.....	60
2. Die These der „Tragödie des Zeithorizonts“	60
3. Mangelnde Transparenz über Nachhaltigkeitsrisiken	62
4. Politische Maßnahmen im Bereich Sustainable Finance	62
5. Die EU-Taxonomie.....	64
V. Grüne Geldpolitik	67
VI. Nachhaltigkeit und Wettbewerbspolitik	68
VII. Fazit.....	69
Literaturverzeichnis	71

**Die ökologische Transformation der Wirtschaft aus der Perspektive der
Familienunternehmen – Vom politischen Ziel zur praktischen Umsetzung 73**

von Prof. Dr. Kay Windthorst

I. Einführung	73
II. Europäische Programme zur ökologischen Transformation der Wirtschaft	74
1. Verzahnung internationaler und nationaler Initiativen	74
2. Green Deal	75
3. Green Recovery	79
4. Merkmale des Konzepts der EU zur ökologischen Transformation der Wirtschaft	80
III. Herausforderungen für eine ökologische Transformation.....	81
1. Ökologische Transformation – eine einseitige Fehlsteuerung?.....	82
2. Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit – ein unüberbrückbarer Zielkonflikt?	83
3. Ökologische Transformation und offene Marktwirtschaft	87
IV. Nachhaltigkeit – eine Brücke zwischen Familienunternehmen und ökologischer Transformation?	88
1. Begriff und Merkmale eines Familienunternehmens.....	89
2. Grundlegende Unterscheidung zwischen Corporate Governance und Family Governance	89
3. Ökologische und familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit	90

V. Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen.....	92
1. Aus Sicht der Unternehmensführung.....	92
2. Aus Sicht der Unternehmerfamilie	94
3. Abstimmung zwischen der Unternehmens- und der Familienstrategie.....	96
VI. Leitlinien für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen.....	97
1. Im Bereich der Corporate Governance.....	97
2. Im Bereich der Family Governance.....	100
3. Gemeinsame Vermögensgegenstände und gemeinnützige Stiftungen.....	101
VII. Fazit.....	102
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	103
Literaturverzeichnis	107
Über die Wissenschaftlichen Beiräte.....	111

Green Recovery: Rechtsmaßstäbe für den ökologischen Umbau der Wirtschaft

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Einleitung

Die ökologische Transformation ist im vollen Gange. Das ganze Panorama der Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene ist kaum mehr zu überschauen. Die Mammutaufgabe eines bereits steuerungstheoretisch, vor allem aber ökonomisch und gesellschaftlich ehrgeizigen Umbauprogramms von Volkswirtschaften zum Zweck des Klimaschutzes fällt zusammen mit aktuell notwendigen Ausgleichs- und Stützungsmaßnahmen in Folge der Corona-Pandemie. Das politische Vorgehen in der Corona-Krise hat nicht dazu geführt, dass Klimaschutz seine Bedeutung verloren hätte. Konjunkturpolitik gegen die Corona-Rezession geht vielmehr Hand in Hand mit einer neuen Ordnungs- und Strukturpolitik. Dies gilt sowohl für die nationale als auch die europäische Ebene. Die klimaschützende, die grüne Wirkungsrichtung soll bei nahezu allen angedachten und beschlossenen Maßnahmen bis hin zur Geldpolitik der EZB sichtbar oder sogar maßgeblich werden. Sie wird inzwischen als Bedingung jeder modernen Wirtschaftsförderung verstanden. Wirtschaftsförderung steht somit im Zeichen eines grundlegenden Wandels hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft. Man begibt sich auf einen Pfad, der dem aus der Zeit des Kameralismus, etwa von *Hans Carl von Carlowitz* geprägten Begriff der Nachhaltigkeit¹ umfassende Wirkung verschaffen will.

Dadurch soll Wohlstand in einer Weise gesichert werden, die sich als klimapolitisch verantwortungsvoll und generationengerecht versteht. Es geht darum, Ressourcenschonung und Wohlstandsmehrung zusammen zu denken – oder anders gewendet den Ressourceneinsatz von der Wohlstandsproduktion zu entkoppeln.

Im Diskurs ist von „nachhaltigem Kapitalismus“², „sozial-ökologischer Marktwirtschaft“³ oder auch von der „Zukunftskunst des 21. Jahrhunderts“⁴ gesprochen worden und viele Protagonisten sind inspiriert von *Karl Polanyis* Begrifflichkeit der „Great Transformation“⁵. Diese Ambition der gleichzeitigen Bewältigung zweier Krisen führt zu dem neuen Topos *green recovery*. Dieser Denkansatz fordert ein Heraussteuern aus der Wirtschaftskrise unter ökologischer Maßstabsetzung. Es geht dabei angesichts der Grundtatsache einer besorgniserregenden globalen Erwärmung weniger um etwas so Selbstverständliches wie den Aufruf des Generalsekretärs der Vereinten Nationen *António Guterres*, bei dem Beschluss über wirtschaftsfördernde Hilfspakete den Klimaschutz nicht außer Acht zu lassen.⁶ Es geht um die Forderung einer umfassenden Implementierungsstrategie, die Subventionen, Finanzhilfen oder Kredite klimakonditional mit Lenkungsauflagen

1 Vgl. *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Über 300 Jahre forstliche Nachhaltigkeit, 30.09.2019, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/carlowitz-jahr.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

2 *Hennecke*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 19.

3 *Fücks*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 36; *Mai*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 21.

4 *Scheidewind*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 32.

5 *Polanyi*, *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, 1973.

6 UN-Dok. SG/SM/20051 v. 20.04.2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20051.doc.htm> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); siehe auch *Green*, For Earth Day, U.N. chief urges 'green recovery' in response to coronavirus, Reuters v. 21.04.2020, <https://www.reuters.com/article/us-earth-day-guterres/for-earth-day-un-chief-urges-green-recovery-in-response-to-coronavirus-idUSKCN2232S7> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Keller*, Nach der Corona-Krise: So könnte die Politik Klima und Wirtschaft fördern, SWR v. 23.04.2020, <https://www.swr.de/swraktuell/klimaschutz-green-deal-recovery-corona-krise-klimawandel-100.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

verbindet. Dieser Ansatz kann sich auf die Stimmen vieler Nichtregierungsorganisationen stützen.⁷

Kommissionsvizepräsident und Kommissar für Klimaschutz *Frans Timmermans* betont ebenfalls, dass trotz der wirtschaftlichen Herausforderungen im Zuge der Corona-Pandemie auch die ökologischen Aspekte im Rahmen möglicher Hilfsmaßnahmen nicht außer Betracht bleiben dürften.⁸ Er plädiert unter Verweis auf eine Generationengerechtigkeit für eine ökologisch verantwortliche Wirtschaftspolitik auch in der Rezession. Auf Initiative des französischen Europaabgeordneten *Pascal Canfin* wurde im April 2020 die sogenannte Green Recovery Alliance geschlossen.⁹ Zu den gut 180 Unterzeichnern zählen unter anderem 79 Europaabgeordnete, Minister aus elf Ländern einschließlich der deutschen Umweltministerin *Svenja Schulze*, Unternehmensrepräsentanten und zivilgesellschaftliche Organisationen. Sie fordern grüne Investitionspakete, die nach den erheblichen Erschütterungen der Wirtschaft durch das Corona-Virus auf einen Aufschwung hinwirken. Die Positionierung bezieht sich in erster Linie darauf, dass Klimaschutz als wichtige Säule der Wirtschaftsstrategie verankert wird. Dabei wird Bezug genommen auf den europäischen Green Deal.¹⁰ Auf diese Weise soll verdeutlicht werden, dass Strategien für klimafreundliche Wirtschaftspolitik bereits verfolgt werden und auch in der Pandemiefolgenbekämpfung nicht von ihnen abgewichen werden soll. Wirtschafts- und Klimakrise

sollten nicht getrennt voneinander, sondern in einem Zuge behandelt werden. Auch das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen hat die „Ergänzung der sozialen Marktwirtschaft und des sozialen Rechtsstaates um eine ökologische Komponente“ gefordert.¹¹

Es ist eine noch offene Frage, wie sich das Metaziel des Klimaschutzes mit den Interessen der in manchen Branchen krisengeschwächten Wirtschaftsakteure versöhnen wird. Während sie von Konjunkturpolitik profitieren wollen, werden sie gleichzeitig einer fordernden Strukturpolitik ausgesetzt. Das führt zu einer besonderen Konstellation für die Wahrung der grundrechtlich geschützten Wirtschaftsfreiheit. Mit den Wirtschaftsgrundrechten können subjektive Rechtspositionen geltend gemacht werden, die sowohl im Grundrechtekatalog des Grundgesetzes als auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. Jeder Eingriff in den Markt hat sich an den Grundrechten der Eigentums- und Berufs- oder Gewerbefreiheit messen zu lassen. Die Grundrechte – sowohl die des Grundgesetzes als auch der europäischen Grundrechtecharta ebenso wie die Konventionsrechte der EMRK – ziehen insofern einen die Entfaltungsfreiheit der Wirtschaftsakteure schützenden verbindlichen Rahmen für alle Maßnahmen der öffentlichen Gewalt. Auch ein in der öffentlichen Wahrnehmung so dominantes Ziel wie der Klimaschutz vermag es nicht, die

7 Siehe etwa *Greenpeace*, Grüner Marshallplan für Deutschland. Wie notwendige Wirtschaftshilfen die Corona-Krise abfedern und die ökologische Transformation beschleunigen können, März 2020, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2020-03-foes-wirtschaftshilfen-corona-krise_1.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *WWF/Germanwatch*, Ziele – Pfade – Transparenz. Mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum aus der Krise, Mai 2020, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Ziele-Pfade-Transparenz_0.pdf (zuletzt abgerufen am 22.12.2020); *Oxfam*, Oxfam warnt vor Verschärfung der Klimakrise durch Corona-Pandemie. Ministertreffen in Bonn muss gemeinsame Vision für klimakompatible Wirtschaftshilfen entwickeln, April 2020, <https://www.oxfam.de/presse/pressemitteilungen/2020-04-24-oxfam-warnt-verschaerfung-klimakrise-corona-pandemie> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

8 Siehe etwa *Schmidt/Grytz*, Frans Timmermans im Interview, „Der Green Deal ist unsere Strategie“, ARD v. 08.05.2020, <https://www.tagesschau.de/ausland/timmermans-greendeal-101.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

9 Green Recovery, Reboot & Reboost our economies for a sustainable future, 13.04.2020, <https://drive.google.com/file/d/1j54Q-xE-QjhrEHjGb5LrKsHuDAKv8LUq/view> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

10 *Europäische Kommission*, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Siehe näher unten.

11 *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Juni 2019, S. 5, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik_KF.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

grundrechtlichen Maximen beiseite zu schieben. Doch wenn der Staat subventioniert, geht es prima vista nicht um die Abwehr von öffentlicher Gewalt, sondern um Teilhabe an finanziellen Leistungen. Wer die Hand aufhält, wird dem Spender nicht Bedingungen diktieren wollen. Doch die Abwehr- und Direktionsgehalte der Grundrechte gelten auch im Subventionsverhältnis, dieses Rechtsverhältnis ist kein rechtsfreier Raum. Auch im Subventionsverhältnis verpflichtet die Verfassung zur „Definition und Durchsetzung angemessener Einwirkungsgrenzen auf individuelle und kollektive Güter

und zur Sicherung eines größtmöglichen Rahmens wirtschaftlicher Entfaltung“.¹² Daran aktuell zu erinnern ist gerade deshalb wichtig, weil sich Staaten und Union über die massive geldpolitisch gestützte Ausweitung der ihnen zugänglichen fiskalischen Mittel, das heißt über die Ausweitung öffentlicher Verschuldung, gerade instand setzen – mehr noch als mit Subventionen und investiven öffentlichen Leistungen wirtschaftslenkende Gegenleistungen einzufordern.

II. Politische Maßnahmen

Sowohl die Europäische Union als auch die Bundesrepublik Deutschland haben mit Ablauf des Jahres 2019 verstärkt den Pfad hin zu einem ökologischen Umbau der Wirtschaft beschritten. Diese Entwicklung wurde von der Klimaschutzbewegung vorangetrieben.¹³ Sie trat neben den Trend privater Nachhaltigkeitsinvestitionen, der sich in den letzten Jahren vor allem an den Finanzmärkten ausgebildet hat.¹⁴ In diesem Jahr folgten im Zuge der Corona-Krise Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung. Die politischen Handlungskomplexe werden verwoben in einer spezifischen und in dieser Form neuartigen Weise: einerseits ein verstärkter klimabezogener Umweltschutz, andererseits Pandemiefolgenbewältigung. Der Gipfelbeschluss vom 11. Dezember 2020 verschärft das Veränderungstempo, wenn der Ausstoß von Treibhausgasen bis 2030 um mindestens 55 Prozent unter den Wert von 1990 sinken soll.¹⁵

1. Maßnahmen der Europäischen Union

Der akzentuiert verstärkt klimabezogene Umweltschutz der Europäischen Union läuft unter dem Schlagwort des „Green Deal“ zusammen (a). Dieser wurde im Dezember 2019 als Rahmenprogramm vorgestellt. Die durch die Corona-Pandemie verursachte Wirtschaftskrise hat dieses politische Konzept nicht erschüttert. Insofern werden die Maßnahmen der Europäischen Union zur Pandemiefolgenbekämpfung (b) von der Entwicklungstendenz des Green Deal nachgezogen. Der Klimaschutz und die Transformation der Wirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit sind als politische Handlungsmaximen weiterhin dominant und sollen im Einklang mit weiteren Initiativen umstrukturiert werden, sodass sie als Maßnahmenbündel zugleich die aktuelle pandemische Krise abmildern können. Insofern sollen die Wiederaufbaumaßnahmen, insbesondere der Recoveryfonds der Europäischen Union, eine Unterstützung des Green

12 Scherzberg, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen?, VVDStRL 63 (2004), S. 214 (240).

13 Vorrangig zu nennen ist die „Fridays for Future“-Bewegung. Hinzu treten Gruppierungen wie „Ende Gelände“ und „Extinction Rebellion“. Zu erwähnen sind auch die auf den Umweltschutz ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen Greenpeace, Deutsche Umwelthilfe (DUH), WWF, Naturschutzbund Deutschland (NABU), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Deutscher Naturschutzring (DNR) und Robin Wood.

14 Näher hierzu BaFin, Finanzen und Nachhaltigkeit: das Ende des „Weiter so“, Perspektiven 2/2019, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/BaFinPerspektiven/2019_02/bp_19_2_Thimann.html (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); Heinen, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 48; Rajagopalan/Quitza, Nachhaltigkeit: Der Finanzmarkt macht Druck, Capital v. 30.10.2019, <https://www.capital.de/geld-versicherungen/nachhaltigkeit-der-finanzmarkt-macht-druck> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

15 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11.12.2020, EUCO 22/20, <https://www.consilium.europa.eu/media/47346/1011-12-20-euco-conclusions-de.pdf> (zuletzt abgerufen am 23.12.2020).

Deals bedeuten, unter neuen Vorzeichen: die Krise als Beschleunigung der Transformation.

a) Europäischer Umweltschutz

Die Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* hat mit Aufnahme ihres Amtes sechs Prioritäten für die Tätigkeit der Kommission in den kommenden Jahren festgelegt.¹⁶ Dabei formulierte sie den ökologischen Umbau der europäischen Gesellschaft als ihr zentrales Leitmotiv. Die Entscheidung, den Vizepräsidenten der Kommission *Frans Timmermans* als Kommissar für Klimaschutz zu berufen, verdeutlicht die herausragende Stellung des Klimaschutzes im Arbeitsportfolio des initiativ planenden Unionsorgans. In der Sache bildet der Green Deal die Prioritätensetzung ab.¹⁷ Dieser wurde unmittelbar nach Beginn der Amtszeit am 11. Dezember 2019 von der Kommissionsspitze vorgestellt. Die Bezeichnung erinnert an den wirkungsstarken New Deal, mit dem *Franklin D. Roosevelt* wirtschaftspolitische Maßnahmen in den USA initiierte, um die Große Depression zu überwinden (1933 bis 1938).¹⁸ Insofern scheint ein ebenso revolutionäres Projekt angekündigt werden zu wollen. In dieser Linie steht auch die man-on-the-moon-Rhetorik *Ursula von der Leyens*.¹⁹ Wegbereitend für den Green Deal war nicht zuletzt der Zustandsbericht der Europäischen Umweltagentur,²⁰ der

von einigen Stimmen als alarmierend gekennzeichnet wurde.²¹ Das EU-Parlament hat den Klimanotstand ausgerufen und der Europäische Rat hat Folgendes zum Klimagesetz gesagt:

„Die Klimamaßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten zielen darauf ab, die Menschen und den Planeten, das Wohlergehen, den Wohlstand, die Gesundheit, die Lebensmittelsysteme, die Unversehrtheit der Ökosysteme und die biologische Vielfalt im Rahmen der Agenda für nachhaltige Entwicklung bis 2030 und in Verfolgung der Ziele des Pariser Abkommens vor der Bedrohung durch den Klimawandel zu schützen, den Wohlstand innerhalb der planetarischen Grenzen zu maximieren und die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft zu erhöhen und ihre Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel zu verringern.“²²

In diesem ehrgeizigen, transformativen Sinne ist es das Ziel des Green Deals, dass sich die Europäische Union bis 2050 zu einer klimaneutralen Region entwickelt. Die Netto-Treibhausgasemissionen sollen im Jahr 2050 den Wert null erreicht haben.²³ Für 2030 ist das Etappenziel von nunmehr 55 Prozent Reduktion im Vergleich zu 1990 vom Europäischen Rat festgelegt worden, das

16 Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020. Eine Union, die mehr erreichen will, COM(2020) 37 final v. 29.01.2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); siehe auch schon *von der Leyen*, Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, Juli 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

17 *Europäische Kommission*, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Für Kritik am Green Deal siehe *Blanke/Pilz*, EuR 2020, 270 (277 f.).

18 *Blanke/Pilz*, EuR 2020, 270 (278).

19 *von der Leyen*, Pressemitteilung zum Green Deal mit der Aussage „[...] this is Europe’s ‘man on the moon’ moment“, 11.12.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6749 (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

20 *European Environment Agency*, The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe, Dezember 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

21 *Köck/Markus*, ZUR 2020, 257 (257).

22 *Europäischer Rat*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) - Partial general approach, Brussels, 23 October 2020 (OR. en) 12261/20.

23 Mit dieser Vorgabe ist gemeint, dass alle durch Menschen verursachten Treibhausgasemissionen durch Reduktionsmaßnahmen wieder aus der Atmosphäre entfernt werden müssen und somit die Klimabilanz der Erde netto, also nach den Abzügen durch natürliches und künstliches Senken, null beträgt.

EU-Parlament hatte für 2030 bereits 60 Prozent verlangt. Gelingen kann dies nach politischem Bekunden nur, indem alle Sektoren erfasst werden und die Ziele an die Akteure aller Wirtschaftszweige wirksam adressiert werden. Sie sollen mitunter von erheblichen Investitionsprogrammen profitieren, um im Gegenzug einen Beitrag zum ökologischen Umbau der Wirtschaft zu leisten.

Die Kommission hat dazu bereits den Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa²⁴ zusammen mit dem Mechanismus für einen gerechten Übergang²⁵ vorgelegt. Der Investitionsplan sieht in drei zentralen Punkten vor, dass (1) die Mittel für nachhaltige Investitionen insbesondere über das Programm InvestEU mobilisiert und aufgestockt werden, (2) geeignete Rahmenbedingungen für private Investoren und den öffentlichen Sektor geschaffen werden, die nachhaltigen Investitionen den Weg ebnen und (3) öffentliche und private Projektträger bei der Auswahl, Strukturierung und Durchführung nachhaltiger Projekte gezielt unterstützt werden. Durch den Mechanismus für einen gerechten Übergang soll sichergestellt werden, dass solche Regionen, die von dem anstehenden Strukturwandel besonders betroffen sind, nicht benachteiligt werden. Auch hier baut die Kommission auf drei Säulen, namentlich (1) einen Fonds, der Zuschüsse für stark betroffene Regionen vorsieht (Just Transition Fonds), (2) spezielle Regelungen bei dem Programm InvestEU, welche private Investitionen generieren und so die wirtschaftliche Diversifizierung von betroffenen

Regionen unterstützen und (3) eine Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor, die Kredite mit günstigen Bedingungen für Investitionen in die Verkehrs- und Energieinfrastruktur zur Verfügung stellt.

Nach außen soll der Green Deal durch ein CO₂-Grenzausgleichssystem abgesichert werden. Dadurch soll die europäische Industrie, die strengen Umweltauflagen unterworfen wird, geschützt werden, indem klimaschädlich produzierte günstige Importprodukte schwieriger Zugang zum Binnenmarkt finden.²⁶ Im Kern möchte der Green Deal Klimaziele im Wesentlichen nicht durch Verzicht auf Konsum und Mobilität erreichen, sondern über eine ökologische Transformation der Gesellschaft, insbesondere der Wirtschaft. Dies folgt einer ökonomischen Erkenntnis, dass in einer schrumpfenden Wirtschaft auch die Investitionen und das Innovationstempo sinken.²⁷ Auch aus verfassungsbeziehungsweise unionsrechtlicher Sicht und vor allem im Hinblick auf politische Akzeptanz wird angenommen, dass in unserer freiheitlichen Grundordnung Verzichtspflichten ohnehin nur in sehr begrenztem Ausmaß etabliert werden können.

Zur Umsetzung des Green Deals soll ein „Europäisches Klimagesetz“ verabschiedet werden. Der Vorschlag hierfür wurde entsprechend der vorherigen Ankündigung der Kommission im März 2020 vorgelegt und als „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung

24 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal, COM(2020) 21 final v. 14.01.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020D-C0021&from=EN> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

25 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, COM(2020) 22 final v. 14.01.2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b82780d8-3771-11ea-ba6e-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

26 *Europäische Kommission*, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

27 *Fücks*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 36.

(EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz)“ formuliert.²⁸ Das langfristige Ziel „Klimaneutralität der Europäischen Union bis 2050“ wird darin festgeschrieben. Zur Verfolgung dessen geht der Vorschlag darauf aus, Entscheidungsbefugnisse für Festlegungen des Zielpfades bis 2050 auf die Kommission zu übertragen (Art. 3), periodische Bewertungen der Ziel(pfad)konformität des Handelns der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zu gewährleisten (Art. 5 bis Art. 7), das Aussprechen von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bei erkannter Zielverfehlung zu ermöglichen (Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3), die Öffentlichkeit einzubeziehen (Art. 8) sowie einen Klima- und Energiedialog mit den Kommunen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu etablieren (Art. 10).²⁹ Wegen zunächst noch fehlender Vorschläge für ehrgeizigere Zielvorgaben auf die kürzere Sicht, also insbesondere für die Jahre bis 2030, ist der Verordnungsvorschlag kritisiert worden. Es ist darauf hingewiesen worden, dass es an einem Plan zur Anhebung des Klimaziels der Europäischen Union bis

2030 – namentlich die Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 50 Prozent – fehle.³⁰ Auf der Grundlage des Gipfelbeschlusses vom 11. Dezember 2020 ist damit zu rechnen, dass bis Mitte 2021 hier konkrete Gesetzgebungsschritte folgen.³¹

Parallel zur Verabschiedung eines „Europäischen Klimagesetzes“ soll bereits geltendes und thematisch einschlägiges Unionsrecht angepasst werden.³² Um Anpassungsnotwendigkeiten zielgenau zu bestimmen, werden in sachlichem Zusammenhang stehende politische Initiativen ergriffen und strategische Konzepte erarbeitet. Mit ihrer Hilfe kann die Vorgabe umgesetzt werden, dass sich sämtliche Unionspolitiken und sämtliches Unionshandeln am Leitmotiv der Klimaneutralität bis 2050 ausrichten.³³ Der integrale Ansatz des Green Deals wurde in der Literatur als maßgebend und herausragend gekennzeichnet, weil er Kohärenz im System des Unionsrechts sichert.³⁴ In diesem Zusammenhang ist zunächst die im März 2020 vorgestellte

28 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final v. 04.03.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=DE> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Kritisch hierzu *Kirchhof*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 40 f.

29 *Köck/Markus*, ZUR 2020, 257 (258).

30 Siehe *Vorreiter*, Langzeitstrategie statt detaillierte Maßnahmen, Deutschlandfunk v. 04.03.2020, https://www.deutschlandfunk.de/eu-klimaschutzgesetz-langzeitstrategie-statt-detaillierte.1773.de.html?dram:article_id=471670 (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Becker/Müller*, Mondlandung mit Greta, Spiegel v. 04.03.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-kommission-ursula-von-der-leyen-stellt-erstes-klimaschutzgesetz-vor-a-d8b255f9-741d-4698-85ee-4596058f09b5> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

31 Vgl. bereits *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final v. 04.03.2020, S. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=DE> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Becker/Müller*, Mondlandung mit Greta, Spiegel v. 04.03.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-kommission-ursula-von-der-leyen-stellt-erstes-klimaschutzgesetz-vor-a-d8b255f9-741d-4698-85ee-4596058f09b5> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

32 Angepasst werden sollen z. B. die Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=DE> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020), die Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.348.01.0001.01.DEU (zuletzt abgerufen am 06.08.2020), die Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095&from=DE> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020) und die Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32014L0094> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

33 *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen v. 12.12.2019, EUCO 29/19, S. 2, <https://www.consilium.europa.eu/media/41779/12-euco-final-conclusions-de.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

34 Siehe etwa *Becker*, EuZW 2020, 441 (441 f.).

Industriestrategie der Europäischen Union zu nennen.³⁵ Das auf Industriepolitik ausgerichtete Konzeptpapier geht darauf aus, den ökologischen und digitalen Wandel von in der Europäischen Union ansässigen Industrieunternehmen zu unterstützen.³⁶ Dadurch soll ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit gestützt und gestärkt werden. Ein besonderes Augenmerk soll hier auf der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen liegen. Vorgesehene Maßnahmen sind unter anderem der Einsatz von Nachhaltigkeitsberatern, die Schaffung von bis zu 240 Zentren für digitale Innovationen, die Bereitstellung von Fördermitteln, der Abbau von Bürokratie, die Aufstockung der Risikokapitalfonds und die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Börsengängen. Die Industriestrategie der Europäischen Union läuft parallel zur deutschen Industriestrategie 2030. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hatte im November 2019 Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik formuliert.³⁷

Drei Orientierungsrichtungen wurden vorgegeben. Dazu zählt die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Industrie, die Stärkung neuer Technologien sowie der Schutz der technologischen Souveränität Deutschlands im internationalen Wettbewerb. Zusammen mit der Industriestrategie der Europäischen Union

soll die deutsche Industriestrategie das maßgebliche Programm zur Sicherung und Wiedererlangung von wirtschaftlicher und technologischer Kompetenz, Wettbewerbsfähigkeit und Industrieführerschaft auf nationaler, europäischer und globaler Ebene in möglichst vielen Bereichen sein und dadurch langfristig Wohlstand und Arbeitsplätze garantieren. Im März 2020 wurde auch der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft veröffentlicht.³⁸ Es ist darauf hingewiesen worden, dass der Ausbau einer robusten Kreislaufwirtschaft essenziell ist für eine ökologische Transformation der Wirtschaft. Insofern verfolgt der Aktionsplan das Ziel, den Wert von Produkten, Stoffen und Ressourcen so lange wie möglich zu erhalten und möglichst wenig Abfall zu erzeugen. Auf diese Weise wird die Entwicklung nachhaltiger Produkte gefördert. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf ressourcenintensiven Sektoren wie dem Textil-, Bau-, Elektronik- und Kunststoffsektor. Die „Vom Hof auf den Tisch“-Strategie³⁹ und die Biodiversitätsstrategie⁴⁰ wählen einen Landwirtschaftsfokus. Beide sehen die Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion vor und sollen eine ökologische Landwirtschaft und sichere Versorgung mit erschwinglichen und gesunden Nahrungsmitteln fördern. Es geht unter anderem um die Begrenzung des Pestizid-, Düngemittel- und Antibiotikaeinsatzes. Zudem gehen die

35 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue Industriestrategie für Europa, COM(2020) 102 final v. 10.03.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

36 Siehe auch *Stöbener de Mora*, EuZW 2020, 253 (253).

37 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publication-file&v=20 (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Siehe dazu *Di Fabio*, in: Industriepolitik in Deutschland und der EU, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2020, S. 1 ff., https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Industriepolitik-in-Deutschland-und-der-EU_Jahresheft_Stiftung-Familienunternehmen.pdf (zuletzt abgerufen am 23.12.2020).

38 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final v. 11.03.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1594895451494&uri=CELEX:52020DC0098> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

39 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final v. 20.05.2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e-a0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

40 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final v. 20.05.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

Strategien darauf aus, die Einkommen in der Lebensmittelherstellungskette gerecht zu verteilen.⁴¹ Eine Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität⁴², eine Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen⁴³, eine Strategie für erneuerbare Offshore-Energie⁴⁴ und eine Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien⁴⁵ sowie eine neue Forststrategie⁴⁶ sollen folgen. Weiterhin sollen Förderungsmöglichkeiten für die CO₂-freie Stahlherzeugung erarbeitet werden.⁴⁷ Die Kommission erwägt auch Maßnahmen zur Förderung entwaldungsfreier Wertschöpfungsketten.⁴⁸ Eine grüne Agenda für den Westbalkan soll die partnerschaftlichen Beziehungen

nachhaltiger ausgestalten.⁴⁹

b) Europäische Krisenbewältigung

Knapp einhundert Tage nach dem Amtsantritt der neuen Kommission ereilte die Corona-Pandemie die Europäische Union. Verschiedene Institutionen der Europäischen Union beziehungsweise der Eurostaaten mussten unmittelbar in den Krisenmodus schalten. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat kurzfristig das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) eingeleitet und dessen Volumen zuletzt Anfang Juni auf 1,35 Billionen Euro erhöht.⁵⁰ Der Europäische Stabilitätsmechanismus

-
- 41 Siehe näher *Europäische Kommission*, Vom Hof auf den Tisch. Unsere Ernährung, unsere Gesundheit, unser Planet, unsere Zukunft, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_de (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 42 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 12 ff., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 43 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 20, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 44 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 7, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Europäische Kommission*, Erneuerbare Energien in Europa, 18.03.2020, S. 2, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/energy_climate_change_environment/events/documents/in_focus_renewable_energy_in_europe_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 45 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 18, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 46 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 16 f., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 47 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 10, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 48 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt, COM(2019) 352 final v. 23.07.2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/DE/COM-2019-352-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 49 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 25, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 50 *Europäische Zentralbank*, Pandemic emergency purchase programme (PEPP), <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Hierzu *Schröter*, Deutschland will mit Wumms, Europa mit PEPP aus der Krise, DRiZ 2020, 240.

(ESM) hat für Mitgliedstaaten der Europäischen Union Pandemie-Kreditlinien bereitgestellt,⁵¹ die Europäische Investitionsbank (EIB) tat selbiges für kleine und mittelständische Unternehmen.⁵² Auf der Grundlage von Art. 122 AEUV wurde über Darlehen zur Finanzierung der nationalen Kurzarbeitsregelungen beschlossen.⁵³ Der Europäische Rat will den durch die Corona-Pandemie verursachten wirtschaftlichen Kalamitäten durch einen umfassenden Wiederaufbauplan (Recovery Roadmap) begegnen.⁵⁴ Der Green Deal soll im Rahmen der Krisenbewältigung nicht zurückstehen, sondern in das Licht der neuen wirtschaftlichen Herausforderungen gestellt werden.⁵⁵ Das umfassende Klimaschutzkonzept soll krisengerecht verstanden werden und im Einklang mit weiteren Maßnahmen der Krisenbewältigung weiterverfolgt werden. So sollen etwa für den Mechanismus für einen gerechten Übergang mehr Gelder als ursprünglich geplant zur Verfügung gestellt werden.⁵⁶ Auch die Haushaltsmittel für den Europäischen

Landwirtschaftsfonds sollen um 15 Milliarden Euro aufgestockt werden.⁵⁷ Das ergänzende Schlüsselement zur Unterstützung einer dauerhaften wirtschaftlichen Erholung soll ein Wiederaufbaufonds sein. Den Vorschlag hierfür hat die Kommission auf der Grundlage der Gemeinsamen Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 26. März 2020⁵⁸ im Mai unterbreitet.⁵⁹ Auf einem ersten Gipfeltreffen im Juni konnte kein Durchbruch erzielt werden. Der Präsident des Europäischen Rates *Charles Michel* stellte im Juli einen Kompromiss vor,⁶⁰ die Lösung wurde daran anschließend auf einem erneuten Gipfeltreffen gefunden.⁶¹ Mit NextGenerationEU soll ein Wachstumsinstrument mit einem Finanzvolumen von 750 Milliarden Euro geschaffen werden, welches den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft mitfinanzieren und unterstützen soll. Zur Erstausrüstung des Investitionsfonds will die Kommission im Namen der Europäischen Union Anleihen auf den internationalen Finanzmärkten ausgeben

-
- 51 *Europäischer Stabilitätsmechanismus*, ESM Board of Governors backs Pandemic Crisis Support, 15.05.2020, <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-backs-pandemic-crisis-support> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Europäischer Stabilitätsmechanismus*, ESM's role in the European response, <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 52 *Europäische Investitionsbank*, Coronavirus-Ausbruch: Antwort der EIB-Gruppe, <https://www.eib.org/de/about/initiatives/covid-19-response/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 53 Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=DE> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 54 *Europäischer Rat*, A Roadmap for Recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe, 018411/EU v. 22.04.2020, https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/01/84/EU_18411/imfname_10974127.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 55 Zustimmung *Köck/Markus*, ZUR 2020, 257 (258); *Becker*, EuZW 2020, 441 (442); *Potočnik*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 58.
- 56 Mit dem Mechanismus für einen gerechten Übergang sollen nun insgesamt statt der ursprünglich geplanten 100 Milliarden Euro 150 Milliarden Euro mobilisiert werden. Siehe *Europäische Kommission*, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, COM(2020) 460 final v. 28.05.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1594895956700&uri=CELEX:52020PC0460> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 57 *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Kommission will Mittel für Landwirtschaft aufstocken, um grünen Übergang zu erleichtern, 02.06.2020, https://ec.europa.eu/germany/news/20200602-kommission-will-mittel-fuer-landwirtschaft-aufstocken_de (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 58 Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates v. 26.03.2020, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Siehe auch *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Europäischer Rat bittet Kommission um Vorschlag für Corona-Wiederaufbau mithilfe des EU-Haushalts, 24.04.2020, https://ec.europa.eu/germany/news/20200424-corona-wiederaufbau_de (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 59 *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Die Stunde Europas: von der Leyen stellt Aufbauplan und langfristigen EU-Haushalt für die nächste Generation vor, 27.05.2020, https://ec.europa.eu/germany/news/20200527-aufbauplan-eu-haushalt-corona_de (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 60 *Europäischer Rat*, Präsident Charles Michel stellt seinen Vorschlag für den MFR und das Aufbaupaket vor, Pressemitteilung v. 10.07.2020, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mfr-and-the-recovery-package/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).
- 61 Vgl. *Kafsack/Mussler*, Was Sie über die Gipfel-Ergebnisse wissen müssen, FAZ v. 21.07.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-gipfel-was-sie-ueber-die-ergebnisse-wissen-muessen-16870571.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

und eine Rückzahlung bis 2058 aus dem EU-Haushalt garantieren. Mit der Rückzahlung soll bereits vor 2028 begonnen werden. Ob dies durch höhere nationale Beiträge für den EU-Haushalt, eine Kürzung künftiger EU-Haushalte oder durch neue Einnahmequellen⁶² der Europäischen Union ermöglicht wird, ist noch ungeklärt. Eine Absicherung der ausgegebenen Anleihen erfolgt durch die Mitgliedstaaten. Im Prinzip ist damit eine gemeinsame Verschuldung vorgesehen – Ökonomen sprechen von einer tiefgreifenden Veränderung des Staatenverbundes und von der Entscheidung für eine Fiskalunion.⁶³

Allerdings sollten solche Einordnungen nicht den Blick darauf verstellen, dass dem Instrument der Gemeinschaftsanleihe bislang jedenfalls ein Ausnahmecharakter zukommt. Es ist nicht ohne Vorbild. Bereits zur Bewältigung der ersten Ölpreiskrise im Jahr 1973 nutzte man es, um die Wirtschaft auf ganz ähnliche Weise zu stärken. Die erste Gemeinschaftsanleihe wurde 1976 zugunsten Italiens und Irlands emittiert, um dem wirtschaftlichen Schock der Ölkrise zu begegnen. In den 1980er und 1990er Jahren folgten weitere Anleihen für Frankreich, Griechenland und Portugal, nach 2008 auch für Ungarn, Lettland und Rumänien.⁶⁴ Insofern finden sich auch heute gewichtige Stimmen, die das Vorgehen befürworten.⁶⁵ Deutschland will Einstandspflichten in Höhe von rund 200 Milliarden Euro eingehen. Mit 390 Milliarden Euro werden sodann etwas mehr als die Hälfte der Gelder als Zuschüsse an die Empfänger fließen, während 360 Milliarden Euro als Kredite bereitgestellt werden. Die Auszahlung erfolgt

innerhalb der nächsten drei Jahre und zwar zu 70 Prozent in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote und zu 30 Prozent auf Basis der wirtschaftlichen Entwicklung der Jahre 2020 und 2021. Weil man Anleihen bei künftigen Generationen nehme, müsse man die finanziellen Mittel nicht nur zur Wiederbelebung der Konjunktur, sondern insbesondere auch zukunftsorientiert einsetzen⁶⁶ – hier spielt die durch den Green Deal vorgegebene grundlegende Zielausrichtung hinein. Zu 30 Prozent müssen empfangene Gelder deshalb zugunsten des Klimaschutzes verwendet werden. Ebenso soll die Digitalisierung großgeschrieben werden. Abgebildet werden soll dies in nationalen Reformplänen. Das Konzept NextGenerationEU muss noch von dem EU-Parlament sowie von den Parlamenten der Mitgliedstaaten angenommen werden. Von Seiten verschiedener Fraktionen wurde bereits ein Anpassungsbedarf speziell mit Blick auf den strukturpolitischen Einschlag des Programms angemeldet.⁶⁷ Gemeinsames Ziel ist, dass zum Jahresbeginn 2021 erste Gelder fließen können.

2. Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland

Die nationale Entwicklung folgt der Entwicklung auf Ebene der Europäischen Union. Das Jahr 2019 läutete einen verstärkt klimabezogenen Umweltschutz ein (a). Seit März 2020 folgt die nationale Wirtschaftskrisenbewältigung nach, die die grünen Tendenzen weiterhin aufgreift (b).

62 Mit einer Plastikabgabe, einer CO₂-Grenzsteuer, einer Digitalsteuer und einer Finanztransaktionssteuer werden verschiedene Optionen diskutiert. Auch eine Ausweitung des CO₂-Emissionshandels auf den Schiffsverkehr wird erwogen.

63 Vgl. *Mussler*, „EU geht klar Richtung Fiskalunion“, FAZ v. 22.07.2020; *Centeno*, „Schritt hin zu Fiskalunion“, FAZ v. 24.05.2020. Siehe auch schon im Zusammenhang mit der Eurokrise *Issing*, Die Währungsunion auf dem Weg zur Fiskalunion?, FAZ v. 06.01.2012.

64 *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Europäische Gemeinschaftsanleihen seit der Ölkrise: Lehren für heute?, Kiel Policy Brief Nr. 136, April 2020, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/215823/1/1694425932.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

65 *Südekum*, Mit Corona-Bonds retten wir auch die deutsche Wirtschaft, Welt v. 05.04.2020, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus207032731/Jens-Suedekum-Mit-Corona-Bonds-retten-wir-auch-die-deutsche-Wirtschaft.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

66 *Schmidt/Grytz*, Frans Timmermans im Interview, „Der Green Deal ist unsere Strategie“, ARD v. 08.05.2020, <https://www.tagesschau.de/ausland/timmermans-greendeal-101.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

67 *Europäisches Parlament*, Entschließung zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020 (2020/2732(RSP)), P9_TA(2020)0206 v. 23.07.2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_DE.html (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

a) Nationaler Umweltschutz

Die Jahre 2030 und 2050 bilden auch im nationalen verstärkt klimabezogenen Umweltschutz die zeitlichen Orientierungspunkte. So wurden das Klimaschutzprogramm 2030⁶⁸ und der Klimaschutzplan 2050⁶⁹ aufgesetzt. Ihre Zielvorgaben haben Eingang gefunden in das am 18. Dezember 2019 in Kraft getretene deutsche Klimaschutzgesetz (KSG).⁷⁰ Es schreibt einerseits das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 sowie andererseits das Ziel der Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 Prozent bis zum Jahr 2030 fest. Weiterhin zeigt es auf, wie viel CO₂ jeder Sektor (Energiewirtschaft, Industrie, Gebäudebereich, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft sowie Abfallwirtschaft) jährlich ausstoßen darf und schreibt den jeweiligen Bundesministerien die Verantwortung hierfür zu. Erfüllt ein Sektor seine gesetzlich vorgesehenen Ziele nicht, ist nachzusteuern. Auf der Grundlage eines vom zuständigen Ministerium erstellten Sofortprogramms entscheidet die Bundesregierung, welche Maßnahmen sie ergreifen wird, um die Emissionsminderung in dem betroffenen Sektor zu erreichen. Das Klimaschutzgesetz sieht auch vor, dass der Bund zukünftig bei allen Investitions- und Beschaffungsvorgängen das Ziel der Treibhausgas-minderung berücksichtigt. Die Bundesverwaltung soll so bereits bis zum Jahr 2030 klimaneutral organisiert werden. Flankiert wird das Klimaschutzgesetz durch die Einsetzung eines Expertenrates. So weit wie die Befug-

nisse des britischen Äquivalents (Committee on Climate Change) reichen dessen Kompetenzen indes nicht. Der deutsche Expertenrat ist anders als der britische nicht mit einem Vorschlagsrecht für das Nachsteuern von Maßnahmen zur Zielerreichung ausgestattet, er soll namentlich keine Politikempfehlungen aussprechen. Neben dem Klimaschutzgesetz verdient mit dem nationalen CO₂-Bepreisungssystem eine weitere Legislativmaßnahme Erwähnung. Der 2021 beginnende Emissionszertifikatehandel bezieht sich auf die Bereiche Wärme und Verkehr, die vom Emissionszertifikatehandelssystem der Europäischen Union (noch) nicht erfasst werden.

b) Nationale Krisenbewältigung

Unmittelbar mit dem Beginn der Ausbreitung des Corona-Virus auf dem europäischen Kontinent haben sich Ökonomen für ein nationales Konjunkturpaket ausgesprochen.⁷¹ Das im Zuge der weiteren Ausbreitung der Pandemie beschlossene umfangreiche Programm der Bundesrepublik Deutschland enthält 57 Ansatzpunkte und fasst ein Volumen von 130 Milliarden Euro.⁷² Neben steuerlichen Erleichterungen (z. B. Senkung der Mehrwertsteuer, Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags), Bonuszahlungen (z. B. Kinderbonus, Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende) und Überbrückungshilfen für kleine und mittlere

68 Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-dاتا.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Siehe auch Bundesregierung, Überblick Klimaschutzprogramm 2030, 09.10.2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

69 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Siehe auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Der Klimaschutzplan 2050 – Die deutsche Klimaschutzlangfriststrategie, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

70 Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12.12.2019 (BGBl. 2019 I S. 2513).

71 Heinemann, Diese zwei Prozentpunkte retten Deutschland vor der Corona-Rezession, Welt v. 02.03.2020, <https://www.welt.de/finanzen/article206257991/Coronavirus-Mehrwertsteuersenkung-bewahrt-die-deutsche-Wirtschaft-vor-Rezession.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); Hüther, Konjunktur stützen ja, aber wie?, Handelsblatt v. 02.06.2020, <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/kolumne-coronomics-konjunktur-stuetzen-ja-aber-wie/25872052.html?ticket=ST-986391-sMZRyrnt5XzXlIdDtX71-ap5> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

72 Siehe Ergebnis Koalitionsausschuss, Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, 03.06.2020, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

Unternehmen bildet das sogenannte Zukunftspaket einen Schwerpunkt des Programms. Hierauf beziehen sich 50 Milliarden Euro der bereitgestellten Finanzmittel. Es soll die Modernisierung des Landes vorantreiben. Hiermit finanzierte Maßnahmen betreffen die Bereiche Verkehr, Energie, Digitalisierung, Pandemieschutz sowie Bildung und Forschung. Sie alle werden im Lichte des Klimaschutzes betrachtet, der bei der Entlastung von Familien, Verbrauchern, Wirtschaft und Kommunen nicht zurückstehen soll. Mit den Worten von *Olaf Scholz* will man „mit Wumms aus der Krise kommen“, dabei aber strukturelle Veränderungen zugunsten eines ökologischen Umbaus der deutschen Gesellschaft umsetzen.⁷³

Zu den wichtigsten Zukunftsmaßnahmen im Bereich Verkehr zählen die Förderung des Bundes in Höhe von 6.000 Euro beim Kauf eines Elektrofahrzeugs⁷⁴ mit einem Listenpreis von bis zu 40.000 Euro befristet bis zum 31. Dezember 2021, der Ausbau der Ladesäulen-Infrastruktur, die Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität und der Batteriezellenfertigung, die Subventionierung bestimmter Investitionen der Automobilhersteller und -zulieferer, die stärkere Ausrichtung der Kfz-Steuer an den CO₂-Emissionen und die Aufstockung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn sowie schließlich die Bezuschussung des öffentlichen Nahverkehrs. Im Bereich Energie wird der Bund durch Zuschüsse die EEG-Umlage absenken, das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm aufstocken, die Wasserstofftechnologie fördern und das Ausbau-Ziel für Offshore-Windenergie anheben.

III. Rechtliche Maßstäbe

Die zur Bewältigung der Corona-Krise ergriffenen Maßnahmen müssen im Einklang stehen mit Grundrechten und mit der Systementscheidung des Verfassungsrechts

Um eine EU-standortgünstige Digitalisierung zu fördern, werden unter anderem die Investitionen in die Entwicklung Künstlicher Intelligenz und den Ausbau eines entsprechenden europäischen Netzwerks erhöht. Für den Bau von mindestens zwei Quantencomputern durch geeignete Konsortien stellt der Bund die nötigen Mittel bereit. Zum Aufbau eines flächendeckenden 5G-Netzes bis 2025 soll die neue Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft mit fünf Milliarden Euro ausgestattet werden. Die Digitalisierung der Verwaltung wird gefördert, damit Verwaltungsleistungen online zur Verfügung gestellt werden können.

Im Rahmen eines „Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst“ sollen die Gesundheitsämter bei der technischen und digitalen Aufrüstung unterstützt und bei der Personalgewinnung gestärkt werden. Notwendige Investitionen in Krankenhäusern werden ebenso gefördert. Zudem fördert der Bund die Initiative Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), welche sich auf die Entwicklung eines Impfstoffs gegen das Corona-Virus konzentriert und die Voraussetzungen für eine Produktion in Deutschland schaffen soll. Im Bereich Bildung und Forschung wird der Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung bezuschusst. Gleiches gilt mit Blick auf eine Kapazitätssteigerung für Kindergärten, Kitas und Krippen. Weiterhin wird die steuerliche Forschungszulage verbessert. In der anwendungsorientierten Forschung werden die Mitfinanzierungspflichten für Unternehmen, die wirtschaftlich durch die Corona-Krise besonders betroffen sind, reduziert.

und des Unionsrechts für die Soziale Marktwirtschaft. Darüber hinaus bilden die Zielbestimmungen einen rechtlichen Maßstab und einen Rechtfertigungsgrund

73 *Bundesregierung*, „Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen“, 03.06.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus-wir-wollen-mit-wumms-aus-der-krise-kommen-1757510> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

74 Von der Förderung erfasst werden batteriebetriebene Elektrofahrzeuge, Plug-in-Hybride und Brennstoffzellenfahrzeuge sowie entsprechende Gebrauchtfahrzeuge, siehe *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*, Erhöhter Umweltbonus für E-Autos, 10.06.2020, https://www.bafa.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Energie/Elektromobilitaet/2020_erhoehter_umweltbonus.html (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

für Grundrechtseingriffe. Schließlich ist im Zuge der (über)staatlich gelenkten ökologischen Transformation der Wirtschaft der Gleichbehandlungsgrundsatz gerade auch in seiner Ausprägung als institutioneller Schutz des offenen Marktes und fairen Wettbewerbs zu beachten.

1. Systementscheidung für die Soziale Marktwirtschaft

a) Offene Soziale Marktwirtschaft als Konsequenz der grundrechtlichen Wertordnung

Aus einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes und des Primärrechts der Europäischen Union folgt die Systementscheidung für die Soziale Marktwirtschaft.⁷⁵ Beide Rechtssysteme, das deutsche wie das unionale, gehen von diesem Wirtschaftssystem aus und setzen voraus, dass sich jede wirtschaftspolitische Maßnahme als kohärent zu dieser Systementscheidung einordnen lässt. Die offene, soziale Marktwirtschaft der europäischen Verträge ist keine beliebig disponierbare Zielvorgabe, sondern sie ist Konsequenz der sowohl in der europäischen Grundrechtecharta als auch im Katalog der Grundrechte der deutschen Verfassung ablesbar grundrechtlichen Werteordnung. Wenn der einzelne Mensch mit seiner Willensfreiheit und Vertragsfreiheit im Mittelpunkt der Rechtsordnung stehen soll, dann muss sich auch das gesamte Wirtschaftsleben ungeachtet aller staatlichen Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich in freier Koordination gesellschaftlicher Rechtssubjekte entfalten können.⁷⁶ Privatautonomie, Berufsfreiheit, Gewerbefreiheit, der Schutz des Privateigentums und

des Erbrechts, die Gleichheit vor dem Gesetz und soziale Existenz- und Schutzansprüche sind die individuellen, die grundrechtlichen Bauelemente, aus denen die wettbewerbsneutrale und soziale Marktwirtschaft als Institution konsequent und unausweichlich, das heißt ohne Systemalternative, folgen.⁷⁷ Jede Wirtschaftspolitik – auch eine ambitionierte ökologische Transformationspolitik zu besserer Nachhaltigkeit und wirksamem Klimaschutz – hat diesen Rahmen zu beachten, darf ihn nicht überschreiten. Dahinter steht die zentrale Einsicht eines jeden Rechtsstaats: „Das Verfassungsrecht ist in den Staatsaufgaben offen, bindet aber in den Mitteln staatlichen Handelns.“⁷⁸

Die Soziale Marktwirtschaft baut in erster Linie auf rahmensetzende, wettbewerbsneutrale Ordnungspolitik. Staatliche Regulierung von Märkten wird nur dort als systemgerecht betrachtet, wo Oligopole oder Monopole bestehen, die den Markt verzerren und die deshalb durch staatliche Kontrolle und Intervention in ihrer Wirkung begrenzt oder verhindert werden.⁷⁹ Für die Marktteilnehmer ist ein verlässlicher Handlungsrahmen zu setzen, der Planungssicherheit für die eigene Entfaltung von Wirtschaftsgrundrechten vermittelt. Regulatorische Stabilität betrifft immer auch Investitionen mit mittel- und langfristigen Wirkungen und ist deshalb unerlässlich, um erworbenes Eigentum und künftige Handlungsfreiheit unter rechtsstaatlichen Vertrauensgesichtspunkten zu schützen. Bestimmte Lenkungsinstrumente wie etwa ein angemessen ausgestalteter Zertifikatehandel beanspruchen mit guten Gründen, marktwirtschaftlicher statt planwirtschaftlicher Natur

75 Näher *Di Fabio*, in: Industriepolitik in Deutschland und der EU, Jahreshaft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen 2020, S. 1 ff. https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Industriepolitik-in-Deutschland-und-der-EU_Jahreshaft_Stiftung-Familienunternehmen.pdf (zuletzt abgerufen am 23.12.2020).

76 Die Radizierung auf das Subjekt kann man naturrechtlich herleiten, es entspricht aber positivrechtlich der Systementscheidung des Grundgesetzes, siehe aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht dies luzide reflektierend *Vanberg*, Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie, in: Karl Riesenhuber (Hg.), Privatrechtsgesellschaft 2007, S. 131 (149 f.).

77 *Di Fabio*, in: Industriepolitik in Deutschland und der EU, Jahreshaft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen 2020, S. 1 (10 f.). https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Industriepolitik-in-Deutschland-und-der-EU_Jahreshaft_Stiftung-Familienunternehmen.pdf (zuletzt abgerufen am 23.12.2020).

78 *Kirchhof*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der „Privatrechtsgesellschaft“, in: Karl Riesenhuber (Hg.), Privatrechtsgesellschaft 2007, S. 83 (87).

79 Der Wettbewerb ist der Normalfall. *Fetzer*, Staat und Wettbewerb in dynamischen Märkten. Eine juristisch-ökonomische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der sektorspezifischen Telekommunikationsregulierung in Deutschland und den USA, 2013, S. 15.

zu sein. Ordnungsrecht verträgt die Soziale Marktwirtschaft vor allem dort, wo es um konkrete Gefahrenlagen, abschätzbare Risiken oder institutionelle Herausforderungen geht wie bei Wettbewerbsverstößen.

b) Mangelnde Maßstabtauglichkeit einer Systementscheidung, aber richtungsgebende Basis der Grundrechtsprüfung

Verstöße gegen eine europarechtliche oder verfassungsrechtliche Systementscheidung werden im juristischen Entscheidungsalltag kaum festgestellt werden können. Es verhält sich wie mit der dünn geschnittenen Salami, eine dünne Scheibe lässt noch nicht die Wurst verschwinden, aber sehr viele Scheiben dann eben doch. Das Verfassungsrecht ist geübt, den Einzelfall zu behandeln, es fällt ihm allerdings schwer, handhabbare Schwellen für eine verfassungsrechtlich unzulässige Systemverschiebung präzise zu ermitteln. Ein in der allmählichen Entwicklung allzu dirigistischer Staat oder eine zu dirigistische Europäische Union führen womöglich irgendwann zu einem Systemwechsel, schlimmstenfalls zu einer dem chinesischen Modell sich nähernden politisch maßgeblich gelenkten Marktwirtschaft. Die politisch gelenkte Marktwirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass nicht ein freiheitsschonender Anreizrahmen für Akteure geschaffen und Grenzen des Unerlaubten ordnungsrechtlich klar definiert werden, sondern die Gestaltung der Produkte, die Distribution, die Unternehmensorganisation, der gesamte Vorgang der Wertschöpfung politisch ausgerichtet und sektoral dirigiert wird und die Wirtschaft auch mit lenkenden Investitionsmitteln in eine immer stärkere Abhängigkeit

von staatlichen Planungsentscheidungen gebracht wird.

Die Maßnahmen, die die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union im Geiste des *Green Recovery* vorsehen, könnten bei falscher instrumenteller Umsetzung einen Nährboden bereiten, auf dem Wirtschaftsakteure sowohl hinsichtlich der Innovationsdynamik als auch der Produktionseffizienz in einem bisher unbekanntem Maß von öffentlichen Fördergeldern abhängig gemacht werden. Wenn das vermieden werden soll, muss die Umsetzung dem Postulat gehorchen, in allen Bereichen auf offene Innovationsprozesse und technologische Vielfalt zu setzen.⁸⁰ So wird zum Beispiel im Energiesektor bestimmten Technologien – namentlich der Gewinnung von Windenergie – eine Förderung zugestanden, während zugleich das neuere und bislang weniger verbreitete Verfahren der Geothermie Begünstigungen erfährt.⁸¹ Ebenso kann darauf verwiesen werden, dass der Ausbau der Ladeinfrastruktur für batteriebetriebene Elektrofahrzeuge ausgebaut wird, während gleichermaßen das weitaus schmalere Tanksäulennetz für wasserstoffbetriebene Elektrofahrzeuge erweitert wird.⁸² Von der Förderung alternativer Treibstoffe wie etwa Compressed Natural Gas (CNG), Rapsöl, Biodiesel oder Bioethanol sehen die *Green Recovery*-Maßnahmen ebenfalls nicht ab,⁸³ obwohl die vehemente Begünstigung der Elektromobilität mit der Nullemissionsfiktion, kombiniert mit rigiden EU-Abgasnormen, für Verbrennungsmotoren viel stärker in eine andere Richtung wirkt. Die Ausweitung des CO₂-Emissionszertifikatehandels auf bislang nicht erfasste Bereiche entspricht jedenfalls den Forderungen von

80 So auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage betreffend die Förderung der Wasserstoff- und Brennstoffzellen-Technologien, BT-Drucksache 19/12582 v. 22.08.2019, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/125/1912582.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

81 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage betreffend E-Fuels und synthetische Kraftstoffe für eine effiziente Klimapolitik, BT-Drucksache 19/16829 v. 28.01.2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/168/1916829.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

82 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage betreffend die Förderung der Wasserstoff- und Brennstoffzellen-Technologien, BT-Drucksache 19/12582 v. 22.08.2019, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/125/1912582.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

83 Siehe *Europäische Kommission*, Anstoß für den grünen Aufschwung in der EU: Investitionen von über 2 Mrd. EUR in 140 wichtige Verkehrsvorhaben als Impuls für die Wirtschaft, Pressemitteilung v. 16.07.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1336 (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

Vertretern verschiedener Disziplinen.⁸⁴ Dieses Instrument verfügt marktwirtschaftlich über einen Vorsprung vor anderen Lenkungsinstrumenten und fügt sich somit der verfassungs- und unionsrechtlichen Systementscheidung. Bislang wurden nur auf nationaler Ebene entsprechende Schritte gegangen, während eine Einigung auf Ebene der Europäischen Union aussteht.

Auch wenn die Systementscheidung für die Soziale Marktwirtschaft wenig justiziabel scheint, so ist sie doch für die Anwendung der Grundrechte eine richtungsweisende Basis.

2. Handlungspflichten aus Staatszielen und Grundrechten

Die Grundrechte wehren nicht nur den staatlichen Eingriff, manchmal fordern sie ihn sogar. Aus Zielbestimmungen und Grundrechten lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen und unter Beachtung gewisser Einschränkungen Handlungspflichten der Hoheitsorgane ableiten.⁸⁵ Für das Themengebiet des Klima- und

Umweltschutzes lassen sich aus dem Grundgesetz in erster Linie einerseits Art. 20a GG und andererseits Art. 2 Abs. 2 GG nennen. Aus dem Primärrecht der Europäischen Union sind mit Blick auf den Umweltschutz Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV, Art. 191 AEUV, Art. 114 Abs. 3 AEUV, Art. 37 GRCh und mit Blick auf den Gesundheitsschutz Art. 4 Abs. 2 lit. k) AEUV, Art. 6 lit. a) AEUV, Art. 9 AEUV, Art. 114 Abs. 3 AEUV, Art. 168 AEUV, Art. 2 GRCh, Art. 3 GRCh, Art. 31 GrCh, Art. 35 GRCh zu beachten.⁸⁶ Ob diese Normen subjektive Rechte begründen, ist bezogen auf die einzelne Vorschrift offen.⁸⁷ Jedenfalls schützen die genannten Vorschriften hochrangige Güter⁸⁸ und bilden Anknüpfungspunkte dafür, hoheitliche Maßnahmen zugunsten einer ökologischen Transformation der Wirtschaft zu rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Verfassungsauftrag sogar mit Blick auf die nachhaltige Reduktion von Treibhausgasemissionen konkretisiert.⁸⁹ Insofern können Handlungspflichten angenommen werden, die sich auf den Klimaschutz beziehungsweise den Schutz der Gesundheit und des Lebens der Bevölkerung beziehen.⁹⁰ Diese praktische Wirkung wird gesteigert

84 Siehe etwa *Warneke*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 52 f.; *Weimann*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 74 f.; *Schmidt*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 82f.; *Blum/de Britto Schiller/Löschel/Pfeiffer/Pittel/Potrafke/Schmitt*, Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen, ifo-Schnelldienst 16/2019, S. 60 ff., <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-16-blum-et-al-oekonomiepanel-co2-bespreisung-2019-08-22.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Mihm*, FDP will Emissionshandel ausweiten, FAZ v. 03.07.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/co2-steuer-fdp-will-emissionshandel-ausweiten-16267113.html> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); *Science Media Center Germany*, CO₂-Steuer oder Ausweitung des Emissionshandels?, 06.05.2019, <https://www.sciencemediacenter.de/alle-angebote/rapid-reaction/details/news/co2-steuer-oder-ausweitung-des-emissionshandels/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

85 Näher *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), Kommentar GG, Vorbemerkungen zu Abschnitt I (Art. 1 bis Art. 19), Rn. 35 ff.

86 Die Rechtsvorschriften zum Umweltschutz und zum Lebens- und Gesundheitsschutz sind die prima facie einschlägigen. Darüber hinaus können spezielle grundrechtliche Gewährleistungen etwa zum Eigentumsschutz relevant sein.

87 Vgl. BVerfG – Beschl. v. 10.11.2009 – 1 BvR 1178/07; BVerfG – Beschl. v. 10.05.2001 – 1 BvR 481/01 und 1 BvR 518/01.

88 Vgl. BVerfG – Beschl. v. 17.01.1996 – 2 BvR 589/92; BVerfGE 143, 246.

89 Vgl. BVerfGE 118, 79.

90 Vgl. BVerfG – Beschl. v. 25.07.2007 – 1 BvR 1031/07; BVerfGE 128, 1; BVerfG – Beschl. v. 09.08.2011 – 2 BvR 280/11; BVerfGE 118, 79.

durch die – sich in einen globalen⁹¹ wie europäischen⁹² Kontext einreihenden – sogenannten Klimaschutzklagen, die von Einzelpersonen und unterstützenden Umweltorganisationen beim Bundesverfassungsgericht anhängig gemacht wurden.⁹³ Bislang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die verfassungsrechtliche Verantwortung der deutschen Hoheitsgewalt dort ende, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von dem Willen fremder Staaten abhängig ist.⁹⁴ Die Trägheit des Klimasystems und die Langfristigkeit der Schadensperspektive erschweren dabei die Beurteilung und Bewertung zusätzlich. Damit wird man die verfassungs- und unionsrechtliche Handlungspflicht zugunsten des Klima- und des Lebens- beziehungsweise Gesundheitsschutzes viel eher so verstehen müssen, dass sich die Hoheitsorgane auf der nationalen beziehungsweise europäischen Ebene um zur Nachahmung animierende Fortschritte bemühen und sich auf der internationalen Ebene für eine globale Lösung einsetzen müssen. In diesem Rahmen werden sie die

ökologisch wirkungsvollsten Maßnahmen gerade auch im Dialog mit Vertretern der Wissenschaft ermitteln und Marktkräfte in ihrer Potenz zur Problemlösung einsetzen.⁹⁵ Eine Linearität zwischen Wissenschaft und Politik kann es dabei schon angesichts des noch nicht endgültig geklärten Erkenntnisstandes der Umwelt- und Klimaforschung bei der Beurteilung der langfristigen Folgen der Treibhausgasemissionen nicht geben. Dies bestätigt Gestaltungsfreiheiten im Hinblick auf die Instrumentenwahl, die der ganz konkreten Ausfüllung von Handlungspflichten aus Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 GG beziehungsweise aus Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV, Art. 191 AEUV, Art. 114 Abs. 3 AEUV, Art. 37 GRCh und Art. 4 Abs. 2 lit. k) AEUV, Art. 6 lit. a) AEUV, Art. 9 AEUV, Art. 114 Abs. 3 AEUV, Art. 168 AEUV, Art. 2 GRCh, Art. 3 GRCh, Art. 31 GrCh, Art. 35 GRCh entgegenstehen. Insofern wird es in Zukunft auch bei der Beurteilung von Umsetzungsmaßnahmen des Green Deals darauf ankommen, einzelne Maßnahmen trotz der schwergewichtigen Zielsetzung für sich genommen

91 Weltweit werden immer mehr sog. Klimaschutzklagen erhoben. Besondere Resonanz hat das von der Umweltorganisation Urgenda im Jahr 2015 angestrebte niederländische Verfahren erhalten. Die gegen die Regierung gerichtete Klage wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen hatte vor dem obersten Gericht der Niederlande (Hoge Raad) Erfolg. Damit wurde die sechstgrößte Volkswirtschaft Europas dazu verpflichtet, den CO₂-Ausstoß bis Ende 2020 um mindestens 25 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Das Urteil wurde gestützt auf die UN-Klimakonvention und die gesetzliche Verpflichtung des Staates, das Leben und das Wohlbefinden der Bürger zu schützen. Diese Rechtsgüter hat das Gericht der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 2 EMRK und Art. 8 EMRK) entnommen, die in den Niederlanden Vorrang vor dem nationalen Verfassungsrecht hat. *Hoge Raad – Urte. v. 20.12.2019 – Az. 19/00135* (Engels), <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Zum Ganzen *Wegener*, ZUR 2019, 3 ff.; *Graser*, ZUR 2019, 271 ff.

92 Mehrere Privatpersonen aus Ländern der Europäischen Union, Kenia und Fidschi haben wegen der für sie bestehenden Gefahren des Klimawandels vor dem Gericht der Europäischen Union eine gegen das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union gerichtete Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) erhoben (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214164&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6834428> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020)). Es wurde vorgebracht, dass die Unionsorgane einen ausreichenden Schutz vor den Risiken der Treibhausgasemissionen nicht gewährleisten. Angegriffen wurden die Richtlinie (EU) 2018/410 zur Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß, die Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 und die Verordnung (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030. Das Europäische Gericht stellte zwar fest, dass der Klimawandel jeden Einzelnen auf die eine oder andere Weise treffe. Es wies die Klage allerdings sodann mangels Nachweis über die individuelle Betroffenheit von Grundrechten ab (<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eug-klage-klimaziele-peoples-climate-case-unzulaessig/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020); <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/de/informieren/rechtl-hintergruende/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020)). Der Europäische Gerichtshof hat die erstinstanzliche enge Interpretation des Erfordernisses der direkten und individuellen Betroffenheit bestätigt (<https://peoplesclimatecase.caneurope.org/de/2019/07/familien-der-eu-klimaklage-gehen-in-zweite-instanz/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020)).

93 Die Verfassungsbeschwerden sind von dem Bundesverfassungsgericht in einem unter dem Az. 1 BvR 2656/18 geführten Verfahren zusammengefasst worden. Die beschwerdeführenden Einzelpersonen machen geltend, dass das am 12.12.2019 verabschiedete Klimaschutzgesetz unzureichend sei und die verfassungsrechtlich verbrieften Schutzgüter Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) verletze. Siehe z. B. Verfassungsbeschwerde *Steinmetz u. a. v. 13.01.2020*, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Klimaschutz/Verfassungsbeschwerde_Klimaklage_Linus_Steinmetz_et_al_final_geschwärzt-Anhang_01.pdf (zuletzt abgerufen am 06.08.2020). Die unterstützenden Umweltorganisationen sind Greenpeace, die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und Germanwatch.

94 BVerfGE 66, 39 (62).

95 So *Murswiek*, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 12 f.

nüchtern verfassungsrechtlich zu beurteilen, weil der Gestaltungsspielraum bleibt und die Rechtsprechung nicht der Versuchung erliegen darf, mit einer Präponderanz des Klimaschutzziels Einzelmaßnahmen für zwingend geboten zu halten. Andernfalls würde nicht nur das gewaltenteilige System, sondern auch der effektive Grundrechtsschutz nicht gewahrt bleiben.⁹⁶

3. Lenkende Finanzaufwendungen

Der Green Deal wird ordnungsrechtlich mit Verboten, mit Beschränkungen umgesetzt werden, aber auch gerade wegen der Verbindung mit Konjunktur-, Stützungs- und Ausgleichsmaßnahmen in erheblichem Umfang mit lenkenden Investitionen verbunden sein. Das wirft die Frage auf, welche Bindungen im Subventionsrechtsverhältnis bestehen. Die klassische Funktion der Freiheitsrechte – ihre Abwehrdimension – und die spiegelbildliche Beschränkung des Staates sind bei der rechtlichen Einordnung von lenkenden *Green Recovery*-Maßnahmen der maßgebliche Prüfungsmaßstab. Für Wirtschaftsakteure sind in erster Linie die Berufsfreiheit und die Eigentumsfreiheit, Privatautonomie und Vertragsfreiheit essenzielle Grundlagen ihrer unternehmerischen Tätigkeit. Grundrechte verlangen für hoheitliche Eingriffe besondere Rechtfertigungen.⁹⁷ Das gilt indes nicht nur für das Ordnungsrecht oder die staatlich herbeigeführte Verknappung von Produktionsmöglichkeiten mit Emissionsbegrenzungen, sondern auch für Lenkungsmaßnahmen, die über Lenkungssubventionen erfolgen.

Auch wenn das Subventionsrechtsverhältnis der öffentlichen Gewalt einen größeren Gestaltungsspielraum für Lenkungsmaßnahmen als das Ordnungsrecht gibt, so heißt das nicht, dass der grundrechtliche Schutzbereich von Freiheitsgewährleistungen nicht zu beachten wäre.⁹⁸ Bereits dann, wenn der Staat einem

Unternehmen ohne Auflagen Geld gibt, so fragt der Gleichheitsgrundsatz, warum ein Konkurrent im Wettbewerb nicht das gleiche erhält. „Jede Subvention greift in das Wettbewerbsverhältnis ein und verändert dadurch die Konkurrenz um Tauschmöglichkeiten. Ist es einem Hoheitsträger gestattet, durch Subventionen strukturpolitische Gestaltungsmacht auszuüben, geht damit zugleich ein Eingriff in die Berufsfreiheit der nicht finanziell begünstigten Konkurrenten einher.“⁹⁹ Wenn große Marktführer unterstützt werden, ergibt sich die Frage, wie sich das auf den Wettbewerb und auf die unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten mittelständischer Betriebe oder die Marktzutrittschancen für Newcomer auswirkt.

Subventionen werden, schon um ihre zweckgerechte Verwendung zu kontrollieren, regelmäßig mit Auflagen vergeben und diese Auflagen können auch für den Subventionsempfänger ungeachtet der „Freiwilligkeit“ einer Annahme – die unter Wettbewerbsbedingungen womöglich auch nur beschränkt als solche zu werten ist – eine Grundrechtseinschränkung bedeuten. Bei verhaltenslenkenden Subventionsauflagen gebieten sowohl das Grundrecht der Berufsfreiheit wie auch die Eigentumsfreiheit die Schonung der grundrechtlichen Freiheitssubstanz. Auflagen und Bedingungen stehen zwar im Ermessen, aber nicht im freien Belieben der öffentlichen Hand. Mit der Freiwilligkeit des Unternehmens bei der Annahme einer Subvention können nicht alle Bedingungen bereits wegen der Einwilligung als grundrechtskonform, weil gerechtfertigt angesehen werden. Und auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit seinem gleichheitsrechtlichen Pendant der Folgerichtigkeit ist einzuhalten. Wenn beispielsweise das Ziel der CO₂-Minderung verfolgt wird, müssen sowohl die Subvention selbst als auch die Auflagen, die damit verbunden werden, geeignet und erforderlich sein. Das gilt gerade für Subventionsauflagen, die nicht

96 Zur Gefahrenlage einer Systemverschiebung unter Zurechnungsgesichtspunkten *Di Fabio*, JZ 2020, 1073 ff.

97 *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Kommentar GG, Art. 12, Rn. 125 ff.; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Kommentar GG, Art. 14, Rn. 85 ff.

98 *Kluth*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, § 14.

99 *Schorkopf*, Subventionen, in: Kirchhof, Gregor/Korte, Stefan/Magen, Stefan (Hg.), Öffentliches Wettbewerbsrecht, 2014, S. 385 (395).

außer Verhältnis zum Zweck des verfolgten Ziels stehen dürfen.¹⁰⁰

Gleichheitsgrundrechtliche Probleme ergeben sich nicht nur dann, wenn als im rechtlichen Sinne gleich zu charakterisierende Marktteilnehmer als unmittelbare Konkurrenten ungleich behandelt werden. Die besondere Herausforderung für *Green Recovery*-Maßnahmen liegt darin, nicht mit Subventionierung vermeintlich leistungsstarker markt- und deshalb wirkungsmächtiger Großunternehmen ein mittelständisches Umfeld von Chancen der Profilierung auf dem Gebiet des Klimaschutzes durch Austrocknung abzuschneiden oder bereits getätigte Investitionen zu entwerten. Der Markt beginnt längst, sich auf eine nachhaltige Orientierung umzustellen. Umweltschutzinteresse und Eigeninteresse am langfristigen Erfolg verbinden sich gerade von kleineren beweglichen und von in Familienhand geführten Unternehmen rasch auf innovative Weise. Nur beispielhaft lassen sich nennen etwa die Neumarkter Lammsbräu Gebr. Ehrnsperger KG¹⁰¹, die Vaude GmbH & Co. KG¹⁰² oder die Treude & Metz GmbH & Co. KG¹⁰³. Sie gelten auf ihren Gebieten als Pioniere systemischer

Ansätze, die Effizienz und Resilienz gleichermaßen erreichen wollen.¹⁰⁴ Neue nachhaltige Unternehmenskonzeptionen, von denen es mehr gibt als öffentlich mitunter sichtbar wird, korrespondieren mit einer in den vergangenen Jahren an den Finanzmärkten neu entstandenen Entwicklung, die beispielsweise Anlageklassen der Environmental, Social und Governance (ESG) Investments mit entsprechenden Nachhaltigkeitsindizes ausgebildet hat.¹⁰⁵ Viele Anleger legen verstärkt Wert auf immaterielle Reputationspflege, wofür ein nachhaltiges Wirtschaften regelmäßig Bedingung ist. Diesen Trend nutzen auch Consultingfirmen, die insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen etwa in Fragen der Kreislaufwirtschaft¹⁰⁶ oder der Sicherstellung einer fairen Lieferkette¹⁰⁷ beraten. Solche Initiativen genießen grundrechtlich einen Subsidiaritätsschutz und, gerade wenn sie staatlich gefördert sind, auch Vertrauensschutz. Unternehmen, die den speziell seit 2019 politisch vorgegebenen Trend nachhaltigen Wirtschaftens¹⁰⁸ für sich aufgegriffen und umgesetzt haben, dürfen sich deshalb gegenüber einer Aufweichung der Nachhaltigkeitsziele kritisch positionieren.

IV. Ausblick

Die rechtliche Systematisierung und maßstäbliche Prüfung von Einzelmaßnahmen und Konzepten stehen noch ebenso am Anfang wie die Umsetzung des

Green Deals und des *Green Recovery* selbst. Aber die Betrachtung der im europäischen Mehrebenensystem ineinandergreifenden ehrgeizigen Zielvorgaben und

100 Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 238 ff. mit einem Überblick über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

101 Vgl. Neumarkter Lammsbräu Gebr. Ehrnsperger KG, Umweltbericht 2019, <https://www.lammsbraeu.de/ueber-uns/nachhaltigkeitsbericht-2019?hsCtaTracking=3b71540b-121e-4a4b-9f19-63a3bbe4f211%7C62fc383-a9ad-445a-9d44-afe1a00511fc> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

102 Vgl. Vaude GmbH & Co. KG, Nachhaltigkeitsbericht 2018, <https://nachhaltigkeitsbericht.vaude.com> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

103 Vgl. Metz, Nachhaltigkeit als Dynamik, Siegener Zeitung v. 20.07.2019, <https://www.volksbank-wittgenstein.de/content/dam/f4405-0/Dokumente/Firmenportraits/2019-Treude%20und%20Metz.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

104 Siehe etwa Braungart, in: Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Ludwig-Erhard-Stiftung, 2020, S. 62 ff. zum systemischen Ansatz Cradle to Cradle in bestimmten Familienunternehmen.

105 So z. B. STOXX ESG & Sustainability Indices und Dow Jones Sustainability World Index. Näher Escrig-Olmedo/Munoz-Torres/Fernandez-Izquierdo, Socially responsible investing: sustainability indices, ESG rating and information provider agencies, International Journal of Sustainable Economy 2 (2010), 442 ff.

106 Siehe hierfür z. B. die Effizienzagentur NRW, <https://www.ressourceneffizienz.de/startseite> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

107 Siehe hierfür z. B. die RCS Global Group, <https://www.rcsglobal.com/> (zuletzt abgerufen am 06.08.2020).

108 Siehe oben.

die bereits bestehenden Ansätze des Umsetzungspfades zur Klimaneutralität der Europäischen Union erfordern Wachsamkeit – und zwar auch in die Richtung einer besseren Nachhaltigkeit unter Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union. Denn dem Klima und der ökologischen Nachhaltigkeit ist nicht gedient, wenn die Substanz von Wirtschaftsgrundrechten, und damit auch die Leistungsfähigkeit einer offenen sozialen Marktwirtschaft ausgehöhlt wird, sei es durch

Verbote, durch Kontingentierungen, Ausstiegsanordnungen oder durch Lenkungssubventionen. Es kommt sehr darauf an, welchen Weg die Europäische Union einschlagen wird und wie Wirtschaftssubjekte und Bürger darauf reagieren: Mit Einsicht und Anpassungsbereitschaft oder mit Widerstand und dem Ruf nach gerichtlichem Rechtsschutz.

Literaturverzeichnis

- BaFin*, Finanzen und Nachhaltigkeit: das Ende des „Weiter so“, Perspektiven 2/2019.
- Becker, Markus/Müller, Peter*, Mondlandung mit Greta, Spiegel v. 04.03.2020.
- Becker, Anne Charlotte*, Green-Deal, EuZW 2020, 441 f.
- Blanke, Hermann/Pilz, Stefan*, Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union, EuR 2020, 270 ff.
- Blum, Johannes/de Britto Schiller, Raphael/Löschel, Andreas/Pfeiffer, Johannes/Pittel, Karen/Potrafke, Niklas/Schmitt, Alex*, Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen, ifo-Schnelldienst 16/2019, S. 60 ff.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016.
- Centeno, Mario*, „Schritt hin zu Fiskalunion“, FAZ v. 24.05.2020.
- Di Fabio, Udo*, in: Industriepolitik in Deutschland und der EU, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2020, S. 1 ff.
- Di Fabio, Udo*, Metamorphosen der Zurechnung, Droht der Verlust personaler Rechtssubjektivität?, JZ 2020, 1073 ff.
- Escrig-Olmedo, Elena/Munoz-Torres, Maria/Fernandez-Izquierdo, Maria*, Socially responsible investing: sustainability indices, ESG rating and information provider agencies, International Journal of Sustainable Economy 2 (2010), 442 ff.
- Europäische Kommission*, Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final v. 11.03.2020.
- Europäische Kommission*, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final v. 20.05.2020.
- Europäische Kommission*, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final v. 20.05.2020.
- Europäische Kommission*, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019.
- Europäische Kommission*, Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt, COM(2019) 352 final v. 23.7.2019.
- Europäischer Rat*, A Roadmap for Recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe, 018411/EU v. 22.04.2020.
- European Environment Agency*, The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe, Dezember 2019.

- Fetzer, Thomas*, Staat und Wettbewerb in dynamischen Märkten. Eine juristisch-ökonomische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der sektorspezifischen Telekommunikationsregulierung in Deutschland und den USA, 2013.
- Graser, Alexander*, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, ZUR 2019, 271 ff.
- Green, Matthew*, For Earth Day, U.N. chief urges ‚green recovery‘ in response to coronavirus, Reuters v. 21.04.2020.
- Greenpeace*, Grüner Marshallplan für Deutschland. Wie notwendige Wirtschaftshilfen die Corona-Krise abfedern und die ökologische Transformation beschleunigen können, März 2020.
- Heinemann, Friedrich*, Diese zwei Prozentpunkte retten Deutschland vor der Corona-Rezession, Welt v. 02.03.2020.
- Hüther, Michael*, Konjunktur stützen ja, aber wie?, Handelsblatt v. 02.06.2020.
- Issing, Otmar*, Die Währungsunion auf dem Weg zur Fiskalunion?, FAZ v. 06.01.2012.
- Kafsack, Hendrik/Mussler, Werner*, Was Sie über die Gipfel-Ergebnisse wissen müssen, FAZ v. 21.07.2020.
- Keller, Heidi*, Nach der Corona-Krise: So könnte die Politik Klima und Wirtschaft fördern, SWR v. 23.04.2020.
- Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Europäische Gemeinschaftsanleihen seit der Ölkrise: Lehren für heute?, Kiel Policy Brief Nr. 136, April 2020.
- Kirchhof, Paul*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der „Privatrechtsgesellschaft“, in: Karl Riesenhuber (Hg.), Privatrechtsgesellschaft 2007, S. 83 ff.
- Köck, Wolfgang/Markus, Till*, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, ZUR 2020, 257 f.
- Ludwig-Erhard-Stiftung*, Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung 2020, https://www.ludwig-erhard.de/wp-content/uploads/Ludwig-Erhard-Stiftung-2020_Wohlstand-für-Alle_Klimaschutz-und-Marktwirtschaft.pdf.
- Mihm, Andreas*, FDP will Emissionshandel ausweiten, FAZ v. 03.07.2019.
- Mussler, Werner*, „EU geht klar Richtung Fiskalunion“, FAZ v. 22.07.2020.
- Polanyi, Karl*, The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, 1973.
- Rajagopalan, Rupini Deepa/Quitau, Jörn*, Nachhaltigkeit: Der Finanzmarkt macht Druck, Capital v. 30.10.2019.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Juni 2019.
- Scherzberg, Arno*, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen? VVDStRL 63 (2004), S. 214 ff.
- Schmidt, Helga/Grytz, Michael*, Frans Timmermans im Interview, „Der Green Deal ist unsere Strategie“, ARD v. 08.05.2020.
- Schorkopf, Frank*, Subventionen, in: Kirchhof, Gregor/Korte, Stefan/Magen, Stefan (Hg.), Öffentliches Wettbewerbsrecht, 2014, S. 385 ff.
- Schröter, Matthias*, Deutschland will mit Wumms, Europa mit PEPP aus der Krise, DRiZ 2020, 240.

Stöbener de Mora, Patricia Sarah, EU-Wirtschaftspolitik, Neue EU-Industriestrategie der EU-Kommission, *EuZW* 2020, 253 f.

Südekum, Jens, Mit Corona-Bonds retten wir auch die deutsche Wirtschaft, *Welt* v. 05.04.2020.

Vanberg, Viktor J., Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie, in: Karl Riesenhuber (Hg.), *Privatrechtsgesellschaft* 2007, S. 131 ff.

Vorreiter, Paul, Langzeitstrategie statt detaillierte Maßnahmen, *Deutschlandfunk* v. 04.03.2020.

Wegener, Bernhard W., Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, *ZUR* 2019, 3 ff.

Wernsmann, Rainer, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005.

WWF/Germanwatch, Ziele – Pfade – Transparenz. Mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum aus der Krise, Mai 2020.

Subventionen im Politikmix des Europäischen Green Deals: The Good, the Bad, and the Ugly

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Sonja Peterson¹

I. Einleitung

Mit dem Europäischen Grünen Deal hat die EU einen – wie sie es selbst nennt – Fahrplan für eine nachhaltige EU-Wirtschaft im Jahr 2050 aufgestellt. Im Kern geht es darum, dass die EU bis 2050 treibhausgasneutral werden soll und dabei im Sinne der drei Säulen der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Umwelt, Soziales) durch Ressourceneffizienz Wirtschaftswachstum sicherstellt, ohne Menschen oder Regionen zurückzulassen. Die zentrale Frage ist, welche staatlichen Maßnahmen getroffen werden sollten, um diese Ziele effektiv, effizient und unter Beachtung von Verteilungsfragen zu erreichen. In diesem Beitrag soll es darum gehen, die Rolle von Subventionen zu analysieren, die – neben dem Einsatz von CO₂-Bepreisung² im Europäischen Emissionshandelssystem (EU EHS) – das zweite Kerninstrument in der europäischen Klimapolitik sind. Um den optimalen Mix aus Subventionen und Bepreisung zu bestimmen, ist es sinnvoll, sich zunächst die Dimension der Herausforderung vor Augen zu halten und beide Kerninstrumente einzuordnen.

Treibhausgasneutralität bis 2050 ist ein ehrgeiziges Ziel. Da die Treibhausgasemissionen der EU-28 von 1990 bis 2017 um nur knapp 22 Prozent gesunken sind, muss sich das Reduktionstempo ungefähr verdoppeln, um in den verbleibenden 30 Jahren den Rest der Emissionen zu neutralisieren. Dazu tritt die Tatsache, dass die günstigsten Vermeidungsoptionen bereits getätigt worden sind. Die verbleibenden Emissionsreduktionen

erfordern daher einen massiven Struktur- und Technologiewandel. Die Frage ist, wie am Ende ein optimaler Mix aus Emissionsreduktionen in einzelnen Sektoren und der Kompensation der verbliebenen Emissionen aussehen sollte und welche ordnungspolitischen Bedingungen dafür am besten gesetzt werden müssen. Das Rahmendokument des Grünen Deals sagt hierzu nicht viel, sondern verweist auf eine Vielzahl von zu schaffenden Gesetzen, Aktionsplänen und Strategien, sowie auf die Reform und Weiterentwicklung zahlreicher existierender Regulierungen.

In Bezug auf einen optimalen Instrumentenmix besteht mittlerweile nicht nur in der Wissenschaft,³ sondern zunehmend auch in der Politik weitgehende Einigkeit, dass eine umfassende und langfristig festgesetzte Bepreisung von Treibhausgasemissionen das klimapolitische Leitinstrument sein sollte. Eine solche Bepreisung setzt technologieneutral Anreize für strukturelle Anpassungen, Verhaltensänderungen und notwendige Investitionen, ohne dass der optimale Technologie- und Reduktionsmix vorab bekannt sein muss. Dabei gewährleistet sie, dass Emissionen dort vermieden werden, wo es am kostengünstigsten ist. Ein Abweichen von einer einheitlichen Bepreisung ist nur unter speziellen Gegebenheiten sinnvoll, etwa wenn eine strikte EU-Klimapolitik zur Verlagerung von Emissionen führen kann.⁴ Die CO₂-Bepreisung lässt sich dabei nicht nur für Vermeidungsmaßnahmen einsetzen, sondern auch

1 Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. ist Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW Kiel). Prof. Dr. Sonja Peterson forscht zu „Global Commons und Klimapolitik“ am IfW Kiel. Die Autoren danken Jens Böhm für seine Recherchen zu den relevanten Maßnahmen des Grünen Deals, dem deutschen Klimapakett und weiteren deutschen und europäischen Förderprogrammen.

2 Der Einfachheit halber ist im Folgenden von CO₂-Bepreisung die Rede, womit eine generelle Kohlenstoff-Bepreisung gemeint ist.

3 Siehe etwa Stiglitz et al. (2017) oder Akerlof et al. (2019).

4 Vgl. Böhringer et al. (2014).

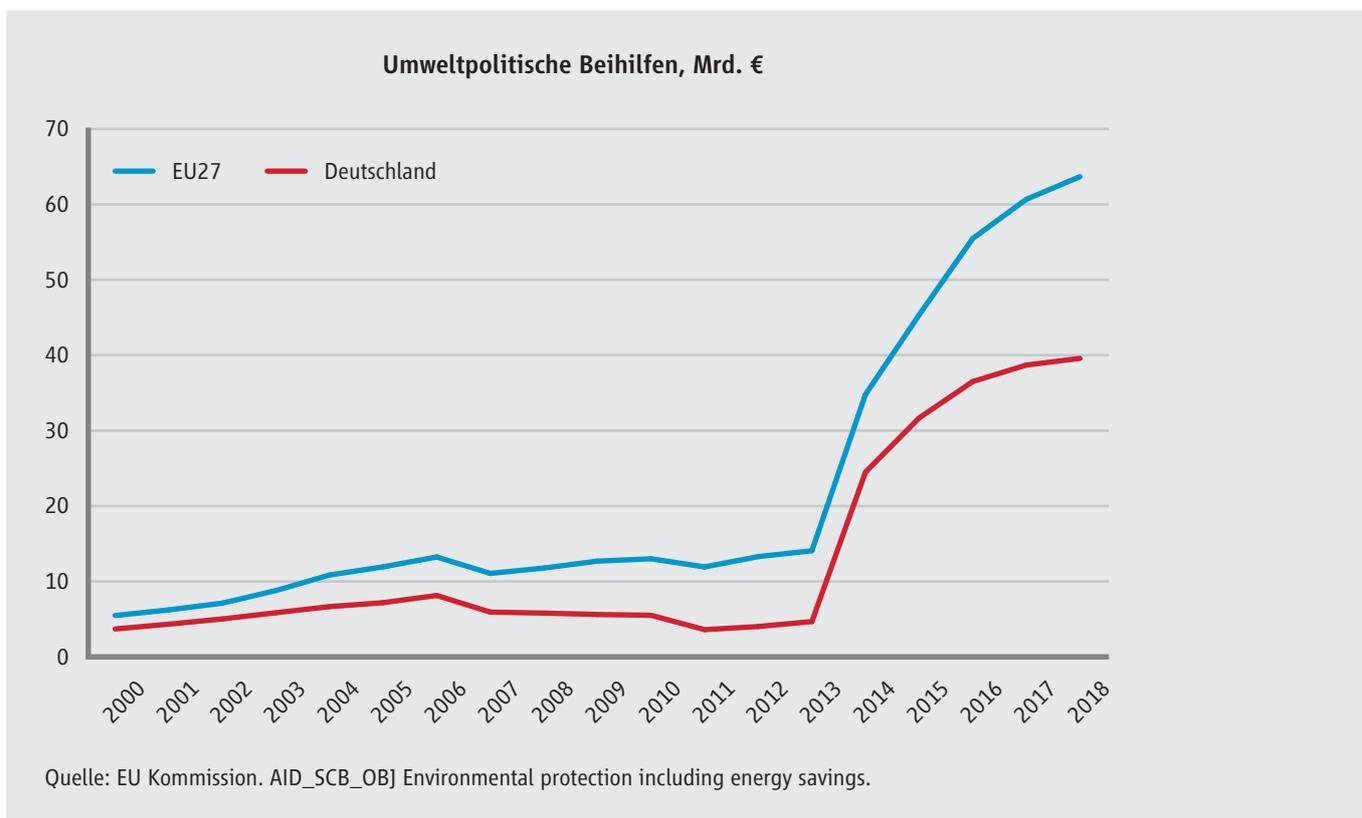
für die Einbindung von Negativen Emissionstechnologien (NETs).⁵ Die EU setzt seit der Etablierung des EU-Emissionshandelssystems (EU EHS) für CO₂ und zum Teil weitere Treibhausgase im Jahr 2005 zentral auf das Instrument der Bepreisung. Sie setzt dabei die Menge an vergebenen Zertifikaten fest und durch deren Handel entsteht ein CO₂-Preis. Das EU EHS wurde mehrfach erweitert und umfasst derzeit rund 45 Prozent aller EU-Treibhausgasemissionen. Eine weitere Zielschärfung und Ausdehnung auf den Gebäudesektor und den maritimen Sektor ist im Grünen Deal vorgesehen. Zusätzlich wird bereits eine Ausdehnung auf den Transportsektor diskutiert. Eine weitere wichtige Reform war die Etablierung einer Marktstabilitätsreserve (MSR), die dem Markt bei Überangebot regelbasiert Zertifikate entzieht. Diese wirkt ähnlich wie ein Minimumpreis, der politisch schwer durchsetzbar wäre, aber sinnvoll, um Planungssicherheit und ein gewisses Mindestreduktionsniveau zu gewährleisten. Ebenso im Grünen Deal vorgesehen sind eine Reform der Energiesteuerdirektive, die für eine einheitliche und konsistente Bepreisung anhand des Treibhausgasgehalts von Brennstoffen zentral ist, sowie die Einführung eines Grenzausgleichs, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch eine Bepreisung des CO₂-Gehalts der Importe sicherzustellen. Schließlich sollen auch internationale CO₂-Märkte etabliert werden. Alles in allem lässt sich damit sagen, dass die EU sich erkennbar auf dem Weg hin zu einer umfassenden Bepreisung befindet, auch wenn sie noch nicht am Ziel ist. Wie der Weg dahin aussehen könnte, skizzieren wir in Felbermayr et al. (2019).

Weit weniger klar ist demgegenüber, welche weiteren begleitenden Instrumente das Leitinstrument der CO₂-Bepreisung komplementieren sollten, etwa zur Technologieförderung, zur Beseitigung von Informationsdefiziten und -asymmetrien, zur Vermeidung von Emissions-Verlagerung oder um einen sozialen Ausgleich zu erreichen. Hier verweisen Ökonominen

und Ökonomen eher vage auf positive Spillover neuer Technologien, die die Subventionierung von Forschung und Entwicklung (F&E) rechtfertigen und lehnen gleichzeitig vieles was nach verzerrenden Subventionen klingt reflexartig ab. Oft ist dieser Reflex berechtigt, da auch bei gut begründeten Subventionen Zweifel an deren Effektivität und Zielgenauigkeit bestehen und es regelmäßig keine erkennbare Notwendigkeit gibt, von den Leitinstrumenten CO₂-Bepreisung, F&E-Förderung und gegebenenfalls noch Infrastrukturmaßnahmen abzuweichen. In der Politik ist man hingegen wenig zimperlich und schafft eine Vielzahl von oft schwer durchschaubaren Förderprogrammen, Unterstützungsmaßnahmen und Ausnahmeregelungen und möchte dabei am liebsten Klimapolitik mit anderen Zielen wie der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Unterstützung heimischer Zukunftstechnologien auf den Weltmärkten verknüpfen. Die Politik ignoriert dabei, dass nach der Tinbergen-Regel pro Ziel ein eigenes Instrument benötigt wird und es sonst zu Zielkonflikten kommt. Werden etwa bei der Verknüpfung von Klima- und Industriepolitik nationale Champions bei neuen Technologien gefördert, so können schnell Monopolstrukturen entstehen, die die Preise der Technologien nach oben treiben und die Adaption neuer Technologien verzögern. Subventioniert man CO₂-arme Verfahren, wie es etwa die EEG-Umlage zur Förderung erneuerbaren Stroms tut, so senkt dies die CO₂-Preise im EU EHS, vermindert deren Lenkungswirkung und führt zu zusätzlichen Kosten. Insgesamt haben die umweltpolitischen Beihilfen nach Angaben der EU-Kommission stark zugenommen, siehe Abbildung 1. In Deutschland sind sie von circa fünf Milliarden Euro im Jahr 2013 auf 40 Milliarden Euro im Jahr 2018 angewachsen und machten bereits 1,2 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Deutschland ist dabei in Europa der absolute Spitzenreiter; 62 Prozent der in der EU gezahlten Subventionen entfallen auf Deutschland.

5 NETs entziehen der Atmosphäre CO₂, indem sie natürlich stattfindende biologische, chemische und physikalische Prozesse im globalen Kohlenstoffkreis künstlich verstärken oder sie imitieren. Das CO₂ wird dann anschließend im Ozean oder der terrestrischen Biosphäre angereichert oder geologisch gespeichert. Rickels et al. (2020) diskutieren, wie NETs ins EU EHS integriert werden können.

Abbildung 1: Entwicklung der umweltpolitischen Beihilfen in der EU27 und in Deutschland seit 2000



Diese Förderattitüde scheint auch im Grünen Deal durch. Sie wird durch die Diskussionen zum Anteil der zur Bewältigung der Coronakrise bereitgestellten Finanzmittel, der zu Erreichung der Ziele des Grünen Deals dienen soll, verdeutlicht. Dabei geht es in all den Debatten nicht darum, dass ein erheblicher Teil der Investitionen in „grüne“ Maßnahmen erfolgen soll, sondern nur um den genauen Anteil und die Art und Weise. Um Investitionen in „grüne“ Bahnen zu lenken wird außerdem an einer EU-Taxonomie gearbeitet, die Wirtschaftsaktivitäten bezüglich ihrer Nachhaltigkeit klassifizieren soll, damit sich Unternehmen, Investoren und möglicherweise auch die Europäische Zentralbank daran orientieren können.⁶ Sie soll in erster Linie dazu dienen, Investitionen, Geld- und Kapitalanlagen vergleichbar zu machen und in zweiter Linie dazu, die

EU-Gelder in „grüne“ Verwendungszwecke zu lenken.

Um die Ziele des Europäischen Green Deal zunächst für 2030 zu erreichen, schätzt die Kommission, dass zusätzliche jährliche Investitionen in Höhe von 260 Milliarden Euro, etwa 1,5 Prozent des BIP 2018, erforderlich sind. Dazu sollen sowohl staatliche als auch private Gelder mobilisiert werden. Die EU hat zunächst vorgeschlagen, dass 25 Prozent des Budgets für die Erreichung des Grünen Deals eingesetzt werden.⁷ Mittlerweile wird ein höherer Anteil diskutiert.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag ein Versuch unternommen werden, herauszuarbeiten, welche Art von Investitionen und Subventionen (allgemein als finanzielle staatliche Unterstützung bezeichnet)

6 Laut der EU-Kommission sollen die technischen Screening-Kriterien wirtschaftliche Aktivitäten klassifizieren, die einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels oder zur Anpassung an den Klimawandel leisten können, ohne die vier anderen Umweltziele erheblich zu beeinträchtigen: nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Bekämpfung der Umweltverschmutzung sowie Schutz und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme. Siehe z. B. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en.

7 Vgl. EC (2019), Kapitel 2.2.1.

aus welchen Gründen das Leitmotiv einer CO₂-Bepreisung sinnvoll komplementieren können und sollten oder eben aber auch nicht. Dazu werden im nächsten Abschnitt II zunächst wichtige theoretische Ansätze rekapituliert: zum einen das Konzept einer Pigou-Subvention als Ersatz für die Emissionsbepreisung sowie zum anderen der theoretisch optimale Bepreisungs- und Subventionsmix zur Erreichung von Emissionszielen. Außerdem geht es um die aktuell kontrovers diskutierte Notwendigkeit von Industriepolitik, die ebenfalls

verschiedene Rechtfertigungen für die Förderung emissionsparender Technologien liefert. Aus diesen Überlegungen werden in Kapitel III Kriterien abgeleitet, um die Sinnhaftigkeit von staatlicher Unterstützung zu beurteilen. In Kapitel IV werden die wesentlichen im Zusammenhang mit dem grünen Deal stehenden Unterstützungsmaßnahmen vorgestellt und an den erarbeiteten Kriterien gespiegelt, um Aussagen darüber zu treffen, welche Investitionen und Subventionen in diesem Rahmen sinnvoll sind. Kapitel V zieht ein Fazit.

II. Die Rolle von staatlichen Investitionen und Subventionen in der Klimapolitik

Klassischerweise werden die meisten Formen direkter oder indirekter finanzieller Unterstützung durch den Staat als verzerrend und negativ gesehen. Die Argumentationslinie ist dabei, dass wirtschaftliche Aktivitäten über relative Preise gesteuert und koordiniert werden und „damit ist grundsätzlich alles schädlich für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, was die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise beeinträchtigt“.⁸ Solche Verzerrungswirkungen sind auch im Zusammenhang mit der Klimapolitik relevant. So besteht etwa internationaler Konsens darüber, dass Subventionen für fossile Brennstoffe abgeschafft werden sollten, weil diese wie negative CO₂-Preise wirken und damit eine effektive und effiziente Klimapolitik konterkarieren. Bereits 2009 verpflichteten sich die G20, „ineffiziente Subventionen für fossile Brennstoffe“ auslaufen zu lassen, und die G7 kündigten an, solche Subventionen bis 2025 vollständig abzuschaffen.⁹ Auch der Europäische Grüne Deal setzt das Ziel, diese Subventionen zu beenden. Dennoch sind Steuernachlässe (vor allem in Industrieländern) und direkte Unterstützung (vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern) für fossile Brennstoffe immer noch weit verbreitet. Die OECD¹⁰ etwa erfasst mit ihrem Inventaransatz für die 44 (meist entwickelten) Länder Subventionen für fossile

Brennstoffe in Höhe von 178 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019. Nach diesem Ansatz beträgt die Höhe der entsprechenden Subventionen etwa 3,7 Milliarden Euro in Deutschland und circa 50 Milliarden Euro in der gesamten EU. Abbildung 2 zeigt, wie sich diese Subventionen relativ zum BIP in Deutschland und verglichen mit ausgewählten anderen Ländern entwickeln. Deutschland liegt dabei im unteren Mittelfeld. Weil es sich dabei in der EU primär um Steuernachlässe handelt, geht es allerdings weniger um einen klassischen Abbau von Subventionen als vielmehr um die Schaffung eines einheitlichen und konsistenten Systems der Energiebesteuerung, das ebenfalls Ziel des Grünen Deals ist.

Neben diesen sichtbaren und gut erfassten Subventionen gibt es, wie Shapiro (2020) nachweist, im Klimabereich weitere indirekte Subventionen durch die existierende Struktur von Handelszöllen. Die Studie zeigt, dass Zölle auf CO₂-intensive Güter systematisch geringer sind als auf CO₂-arme Güter und berechnet einen impliziten und in den meisten Ländern negativen CO₂-Preis. Dieser liegt in Deutschland (und in den meisten anderen EU-Staaten) tiefer als -150 EUR/tCO₂, wobei Norwegen mit rund -475 EUR/tCO₂ Spitzenreiter ist. Lediglich in den drei baltischen Staaten und

8 Laaser und Rosenschon (2020), Anhang 2.

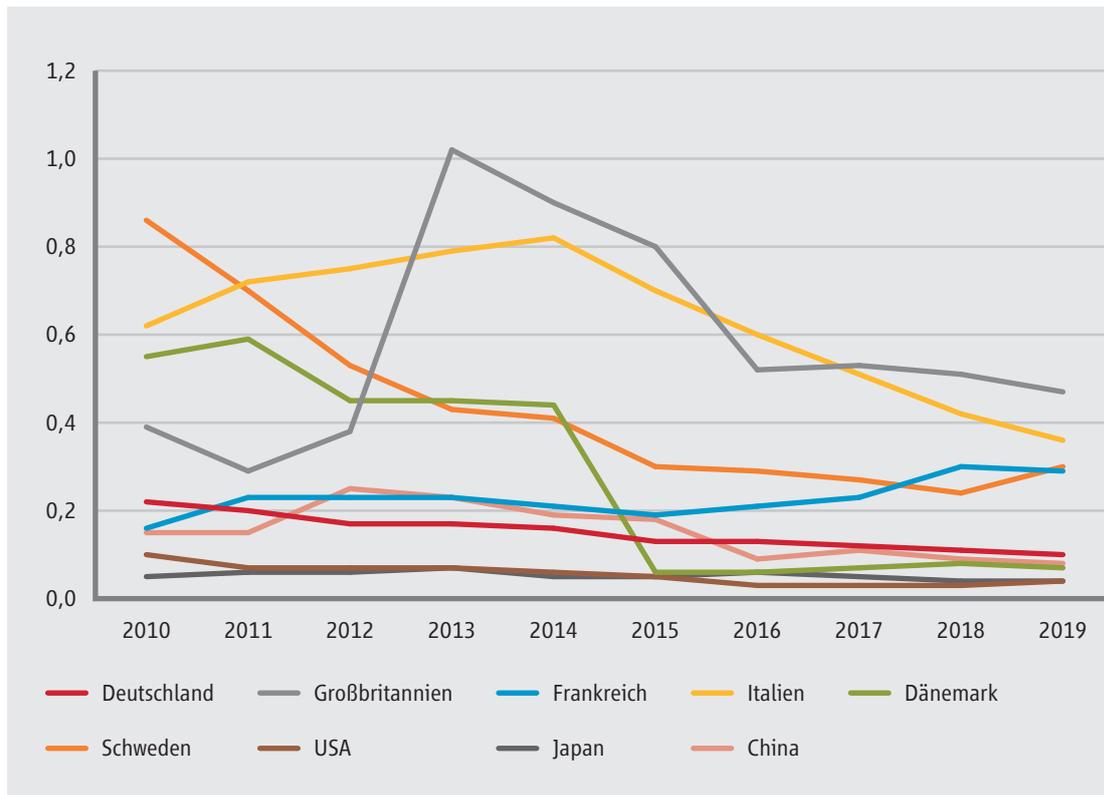
9 Vgl. G20 (2009) bzw. G7 (2016).

10 Vgl. OECD (2020).

Tschechien liegt er zwischen drei und 25 EUR/tCO₂ und nur in Rumänien und Teilen des Mittleren Osten implizieren die Zölle einen positiven CO₂-Preis. Damit wird durch die meisten Länder CO₂-intensive Produktion im

Ausland de facto subventioniert. Die EU könnte diese Subvention sofort beenden, indem sie die Importzölle CO₂-armer Produkte senkt, am besten auf null.

Abbildung 2: Anteil der Subventionen für fossile Brennstoffe nach dem OECD-Inventaransatz am BIP in ausgewählten Ländern



In diesem Beitrag soll es aber allgemeiner um die Frage gehen, unter welchen Umständen direkte oder indirekte staatliche Unterstützung gerechtfertigt ist. Quasi alle solche Unterstützungsmaßnahmen lassen sich auch als Subventionen definieren, da es sich um Zahlungen und Vergünstigungen handelt, die außerhalb des eigentlichen Staatssektors geleistet werden.¹¹ Bei der Beurteilung kann daher auf die Literatur zur Bewertung von Subventionen zurückgegriffen werden und insbesondere den Kieler Subventionsbericht¹², der aufgrund seiner Breite allerdings die klimapolitischen Diskussionen nicht zielgenau abbildet.

Begründbar sind Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen insbesondere dann, wenn Märkte nur unvollkommen funktionieren, weil ein sogenanntes Marktversagen vorliegt. Im Zusammenhang mit dem Klimawandel gibt es zwei Arten von Marktversagen. Zum einen führen Emissionen zu Klimaschäden. Sofern Emissionen nicht bepreist sind, haben sie somit negative externe Effekte, die nicht (oder zumindest nur zu sehr geringem Teil) von den Emittenten getragen werden und damit keinen Eingang in ihr Entscheidungskalkül finden. Zum anderen ist die Höhe der Emissionen eng mit den verwendeten Technologien und damit auch mit der Geschwindigkeit des technologischen Fortschritts

11 Dies ist die Subventionsdefinition der eidgenössischen Finanzverwaltung, siehe etwa EFV (2020).

12 Vgl. Laaser und Rosenschon (2020).

verbunden. In diesem Zusammenhang tritt eine ganze Reihe verschiedener positiver externer Effekte auf.¹³ Diese Marktversagen können also eine Rechtfertigung für staatliche Unterstützung beziehungsweise Subventionen sein und werden im Folgenden näher beleuchtet. Dabei ist auch zu beachten, ob staatliche Unterstützung das sinnvollste Instrument ist oder ob andere Instrumente überlegen sind.

Außerdem wird auf die aktuelle Diskussion über eine Industriepolitik eingegangen, die ebenfalls staatliche Unterstützung für gewisse Industrien fordert, um im internationalen Kontext Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand zu erhalten. An vielen Stellen wird dabei Bezug auf treibhausgasarme Technologien genommen.

1. Pigou-Subventionen als Bepreisungsinstrument

Das Konzept einer Bepreisung von Emissionen, um einen kostenminimalen Mix an Vermeidungsoptionen zu erreichen, wurde bereits vor gut 100 Jahren von Arthur Pigou (1920) entwickelt. Man spricht daher von einer Pigou-Steuer, wenn es darum geht, unter Berücksichtigung der externen Kosten von Umweltverschmutzung die optimale Menge an Verschmutzung durch eine Bepreisung der Verschmutzungsquelle zu erreichen. Etwas in Vergessenheit geraten ist dabei, dass das gleiche Ergebnis zumindest in einer statischen Betrachtung auch mit Hilfe einer Pigou-Subvention von Vermeidung erreicht wird. Die Wirkungsmechanismen sind die gleichen. Im Fall einer Steuer eruieren die Akteure, ob es günstiger ist, die Verschmutzung zu vermeiden oder die Steuer zu zahlen. Sie vermeiden so lange, bis die Kosten für die nächste Verschmutzungsreduktion höher sind als die Steuer. Ökonomisch ausgedrückt vermeiden sie so lange, bis die Grenzvermeidungskosten der Steuer entsprechen. Da alle Akteure dies tun, gleichen sich die Grenzvermeidungskosten aus und es ist nicht möglich, dieselbe Vermeidungsmenge zu geringeren Kosten zu

erreichen. Dies wird als effizient bezeichnet. Im Fall einer Subvention vergleichen die Akteure analog, ob die Subvention, die sie für eine Vermeidung erhalten, höher ist als die Vermeidungskosten es sind. Ist dies der Fall, so ist es sinnvoll, mehr zu vermeiden. Am Ende entsprechen bei allen Akteuren die Grenzvermeidungskosten der Subvention.

Übertragen auf die Klimapolitik wäre es also auch effizient, nicht eine Tonne CO₂ zu besteuern, sondern für die Vermeidung jeder Tonne CO₂ eine Subvention zu zahlen. Allerdings entwickelt sich ein System dynamisch unterschiedlich unter einer Steuer und einer Subvention. Im Fall einer Steuer entstehen für Firmen zusätzliche Kosten und einige Firmen verlieren die Wettbewerbsfähigkeit und scheiden aus dem Markt aus. Im Fall einer Subvention erhalten Firmen zusätzliche Gelder. Als Ergebnis wird es mehr Firmen im Markt geben als unter einer Steuer, sodass die Gesamtemissionen tendenziell höher sein werden. Außerdem entstehen dem Staat durch Subventionen zusätzliche Kosten, die über höhere Steuern an anderer Stelle finanziert werden müssen und für zusätzliche Verzerrungen im Gesamtsystem sorgen. Schließlich lässt sich eine Steuer auch direkt aus dem anerkannten moralischen „polluter pays“-Prinzip ableiten und findet daher viel politische Zustimmung. Hinzu kommt, dass Subventionen von Handelspartnern anders als CO₂-Preise als Verzerrung des Wettbewerbs zu deren Ungunsten angesehen werden können. In Summe ist es daher sinnvoll, wenn in der Klimapolitik die CO₂-Bepreisung durch CO₂-Steuern oder einen Emissionshandel (für den alle Argumente analog zur Steuer gelten) umgesetzt wird und nicht durch flächendeckende Subvention von Vermeidungsmaßnahmen.

Das Pigou-Argument könnte allerdings herangezogen werden, um den Einsatz bestimmter Technologien wie etwa grünen Strom zu subventionieren, da letztlich jede Kilowattstunde grünen Stroms eine Kilowattstunde

13 Generell bezeichnet man Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf Unbeteiligte, für die niemand bezahlt oder einen Ausgleich erhält, als externe Effekte oder Externalitäten. Bei technologischen Entwicklungen sind diese Effekte positiv.

Kohlestrom oder Strom aus Gaskraftwerken ersetzt und damit Emissionen spart. Statt also Kohlestrom zu bepreisen und damit zu verteuern, wie es das EU EHS tut, würde so grüner Strom verbilligt. In beiden Fällen wird grüner Strom gegenüber fossilem Strom günstiger und wird vermehrt nachgefragt. In der Praxis findet beides statt und interagiert dann miteinander. Durch die Subventionierung grünen Stroms sinkt der Preis im EU EHS und führt in dieser Betrachtung nicht zu zusätzlicher Vermeidung. Zwar mögen politökonomische Gründe für eine Kombination beider Instrumente sprechen,¹⁴ die in Kombination die Einführung eines festen Emissionsziels im EU EHS und politische Akzeptanz erreichen können, nach der Tinbergen-Regel ist es aber nicht sinnvoll, beide Instrumente zu kombinieren sofern nur die negativen externen Effekte der Emissionen internalisiert werden sollen. Außerdem führen die geschilderten Interaktionen dazu, dass im schlimmsten Fall das EU EHS redundant wird, oder aber, wenn wie durch die MSR oder einen echten Minimumpreis der Zertifikatpreis gestützt wird, überlappende Subventionen wie das EEG zu einer „zu starken“ Reduktion der Emissionen führen. Ein weiteres Problem des Nebeneinanders verschiedener Instrumente ist, dass die Transparenz verloren geht und nicht mehr klar ist, mit welchen Preissignalen die Politik arbeitet. Damit wird das geschilderte Prinzip eines einheitlichen CO₂-Preises durch Subventionen vermutlich ebenso stark unterlaufen wie es bei der direkten und indirekten CO₂-Bepreisung der Fall ist. Erst wenn in solchen Situationen positive externe Effekte, die im Folgenden diskutiert werden, ins Spiel kommen, lassen sich Subventionen zusätzlich zu einer CO₂-Bepreisung begründen.

Daneben gibt es aber auch Möglichkeiten, einheitliche CO₂-Preise erst durch Subventionen zu ermöglichen. Ein gutes Beispiel ist die bereits erwähnte Integration von NETs oder auch von CO₂-Abscheidung und Speicherung

(Carbon Capture and Storage – CCS) in das EU EHS. Ohne diese Technologien wird Treibhausgasneutralität nicht gelingen. Eine einheitliche Bepreisung ist möglich, indem für die gespeicherten Emissionen EU EHS Zertifikate ausgegeben werden. Dies ist eine Form von Subvention, die widerspruchsfrei in das System des EU EHS passt.

2. Technologieförderung im Klimapolitikmix

Die ökonomische Rechtfertigung von staatlichen Investitionen und Subventionen als klimapolitische Instrumente steht neben dem Konzept einer Pigou-Subvention primär im Zusammenhang mit Technologieförderung. Sie beruht darauf, dass diejenigen, die neue Technologien entwickeln, nicht vollständig für die positiven gesellschaftlichen Folgen kompensiert werden. Zwar versuchen Patente und andere Instrumente die Eigentumsrechte an Innovationen zu schützen, aber dies gelingt nie vollständig. Aus diesem Grund finden aus gesamtwirtschaftlicher Sicht weniger private Investitionen in die Forschung und Entwicklung emissionsparender Technologien statt, als es gesamtwirtschaftlich sinnvoll wäre. Diese positiven Folgen beziehungsweise positiven externen Effekte sind vielfältig.¹⁵ Darunter fallen erstens im Sinne einer Innovationsleiter¹⁶ fortlaufende und aufeinander aufbauende Qualitäts- und Weiterentwicklungen vorhandener Technologien (mit Bezug zur Klimapolitik etwa des Verbrennungsmotors, der Windkraft- oder Solaranlagen), die von den bisher generierten Erkenntnissen durch sogenannte „Wissens-Spillover“ profitieren. Zweitens kommt es zu Lerneffekten durch Imitation von erfolgreichen Anwendungen neuer Technologien und auch durch das Sammeln eigener Erfahrungen. Dies wird als „Learning-by-doing“ oder „Learning-by-using“ bezeichnet. Drittens gibt es oft positive Netzwerkeffekte, wenn eine Technologie vermehrt zum Einsatz kommt. Ein

14 Es existiert anekdotische Evidenz, dass das EU EHS nur aufgrund des zuvor subventionierten grünen Stroms politisch durchsetzbar war. Außerdem können durch die aus den Subventionen resultierenden niedrigeren Zertifikatpreise negative Wettbewerbseffekte für die europäische Industrie vermieden werden, sollte es nicht möglich sein, einen Grenzausgleich zu implementieren.

15 Vgl. etwa Jaffe et al. (2005).

16 Die sog. „Innovationsleiter“ wird etwa von Aghion und Howitt (1992) oder Grossman und Helpman (1991) thematisiert.

Beispiel ist ein größeres Netzwerk an Ladesäulen für E-Mobilität. Dabei ist ohne tiefgreifende technische und ökonomische Analyse nicht klar, ob Netzwerkeffekte stets eine staatliche Subventionierung rechtfertigen (wie beispielsweise beim Ausbau des Stromnetzes), oder private Anreize ausreichen (wie etwa beim Zapfsäulensystem).

Damit Forschung und Entwicklung im optimalen Umfang bereitgestellt wird, ist es generell ökonomisch geboten, die positiven Effekte zu fördern und zwar klassischerweise durch eine staatliche Unterstützung. Bereits ob es speziell einer Förderung von treibhausgassparenden oder -neutralen Technologien bedarf ist allerdings unklar. Die oben genannten Effekte existieren prinzipiell für alle Arten von Technologien und es ist nicht ex-ante klar, dass die Effekte für treibhausgassparende Technologien besonders groß sind. Allerdings gibt es gute Argumente, sich bei der Technologieförderung speziell auf den Energie- und Umweltbereich zu fokussieren,¹⁷ weil es sich bei der Umwelt beziehungsweise der Atmosphäre um ein öffentliches Gut handelt. Außerdem wird argumentiert, dass es praktische Begrenzungen in der Umweltpolitik gibt und daher eine Technologieförderung den Charakter einer zweitbesten Lösung hat. Auf diesen Punkt wird unten noch einmal eingegangen.

Insgesamt besteht in der ökonomischen Literatur dann doch überwiegend Einigkeit, dass als Teil der Klimapolitik neben der Bepreisung von CO₂-Emissionen, die die negativen externen Effekte der Klimaschäden internalisiert, weitere Instrumente eingeführt werden sollten, die die positiven Externalitäten in der Technologieentwicklung in diesem Bereich adressieren. Aus der Theorie abgeleitet werden dabei Subventionen für Forschung und Entwicklung treibhausgassparender oder -neutraler Technologien, um „Wissens-Spillover“

zu internalisieren, sowie Produktionssubventionen für diese Technologien, um „Learning-by-doing“ zu verstärken.¹⁸ Daneben müssen für einen optimalen Technologiemarkt auch hohe fixe Markteintrittskosten, die sich zum Beispiel aus dem erhöhten Forschungs- und Entwicklungsbedarf bei erneuerbaren Energien ergeben, berücksichtigt werden. Diese führen dazu, dass eine CO₂-Bepreisung nicht ausreicht, um das gesamtwirtschaftliche Optimum zu erreichen und dafür mit einer fixen Pauschalförderung kombiniert werden muss.¹⁹ Insgesamt besteht ein optimaler Politikmix damit aus zusätzlicher Technologieförderung neben der CO₂-Bepreisung.

Bei der Internalisierung der Klimaschäden ist die Rolle des CO₂-Ausstoßes als Ursache der negativen externen Effekte unumstritten. Außerdem ist klar, dass diese Emissionen entsprechend bepreist werden müssen. Zudem hat die Politik sich auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse auf ein relativ klar definiertes Temperaturziel geeinigt.²⁰ Daraus lässt sich direkt ableiten, wie eine CO₂-Bepreisung funktionieren kann. Demgegenüber ist die Situation bei der Technologieförderung komplizierter. Klar ist, dass Technologieoffenheit wichtig ist und nicht vorschnell eine Festlegung auf eine bestimmte Technologie erfolgen sollte. Es sollte demnach sehr allgemein die Forschung und Entwicklung unterstützt werden, was an dieser Stelle durch allgemeine Förderprogramme wie etwa auf EU- oder nationaler Ebene möglich ist. Spezielle Förderprogramme nur für ausgesuchte Technologien sind aus dieser Perspektive nicht sinnvoll. Wenig lässt sich dagegen über die sinnvolle Höhe der Förderprogramme sagen. Theoretisch müsste sie der Höhe der erwartbaren „Wissens-Spillover“ entsprechen, was extrem schwer abzuschätzen ist. Gleiches gilt für die Kostensenkungspotenziale, die für die positiven „Learning-by-doing“-Effekte relevant sind. Je nachdem welche Kostensenkungspotenziale

17 Vgl. hierzu etwa Jaffe et al. (2005).

18 Siehe z. B. Fischer und Preonas (2010), Fischer und Newell (2008), Acemoglu et al. (2012).

19 Siehe Antoniou und Strausz (2017).

20 Im Rahmen des Klimaabkommens von Paris ist festgehalten, dass die Erderwärmung deutlich unter 2 °C gehalten werden soll und weitere Anstrengungen unternommen werden sollen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen.

existieren, ist es dann auch sinnvoll, eine noch vergleichsweise teure Technologie stärker zu fördern.²¹ Bei Produktionssubventionen und auch bei Förderung von Markteintrittskosten wird es mit der Technologie-neutralität in der Praxis schwer und man endet schnell bei der Förderung bestimmter Technologien. Selbst wenn es gelänge, technologieoffen Markteintrittskosten und Produktionskosten zu subventionieren, bleibt erneut die Frage nach dem Subventionsumfang. Alle positiven Folgen der Technologieentwicklung sind zudem nicht nur generell sehr schwer abzuschätzen, sondern treten auch über einen sehr langen Zeitraum oder überhaupt erst in der weiter entfernten Zukunft auf, was die Abschätzung zusätzlich erschwert. Insgesamt ist es wenig verwunderlich, dass schon die konkrete Art der Technologieförderung sowohl in der ökonomischen Literatur als auch in der Politik kontrovers ist. Aber auf jeden Fall steht fest, dass es nicht sinnvoll ist, wenn Subventionen und andere Instrumente sich konterkarieren, wie etwa die Subventionierung der Installation von Solaranlagen und die Zölle auf Importe von Solaranlagen.

Technologiepolitik und CO₂-Bepreisung interagieren außerdem auf komplexe Weise miteinander. So hängt die Höhe der notwendigen CO₂-Preise von den vorhandenen Technologien und deren Kosten ab, während gleichzeitig eine CO₂-Bepreisung die privaten Anreize für Innovationen positiv beeinflusst. Im besten Fall führen entsprechende Technologien dazu, dass CO₂-Preise auf null fallen, weil treibhausgasneutrale Technologien günstiger sind als ihre Alternativen. Im Elektrizitätssektor ist man auf dem Weg zu diesem Szenario. Daneben sind im politischen Alltag die Emissionsziele sowie die politisch implementierbaren Klimapolitiken selten unabhängig von den vorhandenen Technologien. So spricht wie erwähnt einiges dafür, dass das Europäische Emissionshandelssystem nur deshalb implementiert werden konnte, weil vorher die Entwicklung

erneuerbarer Energien gefördert worden war und diese Technologien bereitstanden.

Damit ist man bei sogenannten zweitbesten Politiken angelangt. Die Fragestellung ist hier, welches die optimale Politik für den Fall ist, in dem die eigentlich erstbeste Politik aufgrund von vorhandenen Restriktionen (etwa aufgrund politischer oder gesellschaftlicher Barrieren) nicht implementiert werden kann. Falls eine umfassende CO₂-Bepreisung in der erforderlichen Höhe nicht durchsetzbar ist, kann Technologieförderung als die zweitbeste Politik angesehen werden. Sie ist also ein Substitut für eine Bepreisung. Und während eine CO₂-Bepreisung meist nur gegen erhebliche Widerstände eingeführt werden konnte oder aber wie etwa in Australien und den USA immer noch auf große Widerstände stößt, gibt es für Technologieförderung oft eine breite Unterstützung. Über die Gründe dieses beklagenswerten Umstandes lässt sich spekulieren. Jaffe et al. (2005) vermuten, dass die Vorteile von Subventionen sehr fokussiert und sichtbar sind, während die zusätzlichen Kosten breit auf die Allgemeinheit verteilt werden. Außerdem kann die Politik mit auf Schulden finanzierten Subventionen gegenwärtig auf Steuererhöhungen verzichten und diese in die Zukunft verschieben.

Eine zweitbeste Politik führt allerdings immer zu volkswirtschaftlichen Mehrkosten gegenüber einer erstbesten Politik. Außerdem ist wie für den Fall erneuerbarer Energien gezeigt werden kann,²² auch für den Innovationsprozess eine CO₂-Bepreisung durch Steuer oder Emissionshandel bei weitem das wichtigste Instrument, weil es simultan Anreize setzt, die CO₂-Intensität in der Produktion zu senken, die Produktion erneuerbarer Energien auszuweiten, in kostensparende Technologien zu investieren und als Konsumentin oder Konsument CO₂ einzusparen. Gleichzeitig ist die Wirkung einer Anschubförderung wie durch das deutsche EEG nicht

21 Bramoulle und Olson (2005), die dies im Zusammenhang mit Technologien zur Vermeidung von Umweltverschmutzung theoretisch zeigen.

22 Vgl. Fischer und Newell (2008).

zu leugnen, die es durch Investitionssicherheit möglich gemacht hat, hohe Markteintrittskosten zu überwinden. Das Problem ist daher weniger, dass es diese Anschubfinanzierung gab, als dass sie nicht rechtzeitig angepasst und gesenkt wurde, nachdem grüner Strom zunehmend wettbewerbsfähig geworden ist.

3. Industriepolitische Begründung der Förderung treibhausgasarmer Technologien, internationaler Wettbewerb, Finanzierungsprobleme und technologische Souveränität

Angesichts eines zunehmend unsicheren und fragileren weltwirtschaftlichen und geopolitischen Umfelds und den sich durch Digitalisierung aber auch Klimawandel abzeichnenden tiefgehenden technologischen Umbrüchen stellt sich die Frage, inwieweit es im nationalen (oder auch europäischen) Interesse sein muss, ausgewählte Industriezweige gezielt zu unterstützen. Während Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern dabei sehr zurückhaltend war, hat 2019 das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine Industriestrategie 2030 vorgelegt. In dieser Strategie geht es um drei Säulen: verbesserte Rahmenbedingungen für den Industriestandort Deutschland, die Stärkung neuer Technologien und Mobilisierung privaten Kapitals sowie die Wahrung technologischer Souveränität. Klimapolitische Überlegungen spielen dabei eine zentrale Rolle. In Bezug auf die erste Säule nennt die Industriestrategie „verbesserte Rahmenbedingungen“, wettbewerbsfähige Stromkosten, die Vermeidung von Carbon Leakage und den Ausbau der Verkehrs- und Transportinfrastruktur als wichtige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche deutsche Industrie. Sofern es keine global einheitliche Klimapolitik gibt, besteht bei unilateraler CO₂-Bepreisung in der EU tatsächlich die Gefahr, dass Produktionsaktivitäten und Emissionen ins Ausland verlagert werden. Dies bezeichnet man als Carbon

Leakage. Das bedeutet nicht nur eine Abwanderung von Wertschöpfung ins Ausland (weshalb dieser Punkt in der Industriestrategie behandelt wird), sondern auch eine Verringerung der Effektivität der heimischen Klimapolitik hinsichtlich globaler Emissionsreduktionen.

Bislang gibt es wenig Evidenz, dass die EU-Klimapolitik in großem Umfang zu Carbon Leakage geführt hat,²³ aber das mag auch an bisher vergleichsweise geringen CO₂-Preisen sowie an der bisher praktizierten Politik der Vermeidung von Carbon Leakage gelegen haben. Um Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten und Emissionen zu vermeiden, erhalten energie- und handelsintensive Sektoren im EU EHS eine freie Zuteilung an Zertifikaten. Außerdem gibt es etwa in Deutschland eine Strompreiskompensation für die durch das EU EHS höheren Strompreise als im EU-Ausland sowie eine Befreiung von der EEG-Umlage, die sonst alle Stromkunden zur Finanzierung erneuerbarer Energien zahlen müssen.

Die freie Vergabe von Zertifikaten sowie Steuer- und Abgabenerleichterungen werden etwa im aktuellen Kieler Subventionsbericht als Subventionen angesehen. Wie auch für Technologiesubventionen gibt es hierfür allerdings eine gewisse theoretische Rechtfertigung. So zeigen etwa Böhringer et al. (2014), dass es im Falle unilateraler Klimapolitik effizient ist, dass energie- und handelsintensive Sektoren geringere CO₂-Preise zahlen. Auch das Konzept eines Grenzausgleichsmechanismus, wie er ebenfalls als Teil des Grünen Deals derzeit in der EU diskutiert wird, sieht vor, dass internationale Wettbewerbsneutralität („level playing field“) geschaffen wird, indem europäische Exporte von einer CO₂-Bepreisung ausgenommen werden, während Importe in die EU entsprechend ihres CO₂-Gehaltes bepreist werden.²⁴ Diese Ziele der Industriepolitik sind grundsätzlich als gerechtfertigt anzusehen, weil sie die Effektivität der unilateralen Klimapolitik verbessern. Es kommt aber

23 Siehe z. B. Dechezlepretre und Sato (2017) für eine Übersicht. Sato und Dechezlepretre (2015) berichten etwa, dass die durch das EU EHS auferlegten Kosten für 95 % der europäischen Fertigungssektoren unter 0,65 % der Materialkosten liegen. Selbst in CO₂-intensiven Sektoren gibt es kaum Evidenz für Leakage. Boutabba und Lardic (2017) sowie Branger et al. (2017) untersuchen die Effekte des EU EHS auf den Zement- und Stahlsektor und finden keine oder nur vernachlässigbare Leakage-Effekte.

24 Vgl. z. B. Böhringer et al. (2012).

stark auf die Ausgestaltung an.

Auch für die Bereitstellung von Infrastruktur durch den Staat gibt es eine theoretische Rechtfertigung sofern die oben geschilderten Netzwerkeffekte entstehen und sie den Charakter natürlicher Monopole haben. Leistungsstarke Stromnetze und die Infrastruktur zum Import und Export von Treibstoffen wie zum Beispiel Häfen haben einen solchen Charakter und lassen sich daher rechtfertigen. Schon bei Ladesäulen für E-Fahrzeuge stellt sich die Frage, ob die Netzwerkeffekte stark genug sind, um eine staatliche Finanzierung zu rechtfertigen. Die bisherigen Zapfsäulen der Tankstellen werden jedenfalls problemlos privat bereitgestellt. Eine eindeutige Antwort ist hier schwer, aber zumindest spricht mehr dafür, Ladeinfrastruktur staatlich zu fördern als den Kauf der Fahrzeuge.²⁵

Die zweite Säule der Industriestrategie „Stärkung neuer Technologien und Mobilisierung privaten Kapitals“ identifiziert nachhaltige Mobilität, CO₂-arme Industrieproduktion, Abtrennung und Speicherung/Nutzung von CO₂ (CCS/CCU) sowie die Bioökonomie als zentrale Technologiefelder beziehungsweise Schlüsseltechnologien und widmet sich dem Problem, dass es auch im Bereich der Finanzierung von riskanten neuen Technologien (wie etwa der Wasserstofftechnologie) Marktunvollkommenheiten gibt, die verhindern, dass genügend privates Kapital investiert wird.

Verzerrungen auf dem Kapitalmarkt²⁶ ergeben sich daraus, dass Kreditnehmer mehr Informationen über die Erfolgsaussichten von Projekten haben und es mit Kosten verbunden ist, diese Informationsasymmetrien zu verringern. Entsprechend können sich die

Finanzierungskosten erhöhen²⁷ oder es entsteht kein liquider Markt für langfristige Finanzierungen.²⁸ In einer solchen Situation kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Allokation von Kapital in sozial optimaler Weise stattfindet.²⁹ Probleme bei der Fremdfinanzierung haben dabei vor allem junge und innovative Firmen, die mit höheren Unsicherheiten konfrontiert sind und keine etablierten Beziehungen zu Kreditgebern haben.³⁰ Finanzierungskosten sind für kapitalintensive Technologien – wie es etwa erneuerbare Energien sind – besonders relevant. Es zeigt sich dabei, dass Finanzierungskosten auch die bereits im letzten Abschnitt diskutierten Markteintrittskosten stark beeinflussen; außerdem wirken sich Finanzierungsstruktur und Risikopräferenzen auf die Zusammensetzung der Investmentportfolios aus.³¹ Friktionen auf dem Kapitalmarkt haben also Einfluss auf die technologische Entwicklung, die damit nicht gesamtgesellschaftlich optimal ist. Dies ist nicht nur in der Klimapolitik ein Problem, kann aber hier dazu führen, dass eine Dekarbonisierung am Ende nur noch schwer zeitgerecht erreicht werden und mit vielen teuren Fehlinvestitionen verbunden sein kann. Unklare langfristige Reduktionsziele und Klimapolitiken sowie schwankende CO₂-Zertifikatpreise führen dabei in der EU verstärkt zu einem unsicheren Investitionsumfeld, in dem zudem Risikokapital kulturell bedingt weniger als etwa in den USA vorhanden ist.

Im Zusammenhang mit Klimapolitik argumentieren Kempa und Moslener (2017) vor diesem Hintergrund, dass Instrumente zur Investitionsförderung insbesondere bei neuen Technologien zur Abmilderung der Kapitalmarktunvollkommenheiten ökonomisch gerechtfertigt sind. Weil Zinszuschüsse und -garantien kostengünstiger sind als Investitionszuschüsse,

25 Siehe hierzu auch Rickels et al. (2018).

26 Die folgende Diskussion lehnt sich stark an Rickels et al. (2020) Abschnitt 2.4. an.

27 Vgl. Jaffee und Stiglitz (1990).

28 Vgl. Stiglitz (1993).

29 Vgl. Kempa und Moslener (2017).

30 Vgl. Carpenter und Petersen (2002) zu jungen High-Tech-Firmen und Berger und Udell (2002) zu Kreditgebern für junge Unternehmen.

31 Vgl. Bahr et al. (2012) sowie Mazzucato und Semieniuk (2017).

kommen sie zu dem Schluss, dass diese zu bevorzugen sind. Außerdem zeigen sie, dass direkt subventionierte Kredite eingesetzt werden sollten, wenn der öffentliche

Kreditgeber besser in der Lage ist, diese zu prüfen und zu überwachen als private Kreditgeber oder wenn kein langfristiger Kapitalmarkt vorhanden ist.

Tabelle 1: Begründung für Subventionen und staatliche Investitionen als klimapolitische Instrumente

Allgemeine Begründung	Anwendung auf die Klimapolitik	Bewertung
Negative Externe Effekte von Treibhausgasemissionen (Klimaschäden)	Pigou-Subventionen, die Vermeidungsmaßnahmen subventionieren, wie z. B. grünen Strom	Effizientes Instrument, allerdings mit praktischen Problemen. CO ₂ -Bepreisung ist vorzuziehen: Emissionsziele und Preise lassen sich aus Zielen des Abkommens von Paris ableiten. Zusätzliche Subvention grüner Technologien senken Preise im EU EHS und führt nicht zu mehr Vermeidung.
Positive externe Effekte von Innovationen und Technologieentwicklungen (Wissens-Spillover, Learning-by-doing)	Subventionierung von allgemeiner Erforschung & Entwicklung von emissionsarmen Technologien, um Wissens-Spillover zu adressieren; Subventionierung der Produktion mit emissionsarmen Technologien um Learning-by-doing zu adressieren	Teil eines effizienten Politikmix, genaue Ausgestaltung unklar; sinnvolle Höhe der Subvention ist schwer zu quantifizieren. Interaktionen mit EU EHS sind zu beachten.
Internationale Wettbewerbsneutralität und Vermeidung von CO ₂ -Leakage	CO ₂ -Preisdifferenzierung je nach Energie- und Wettbewerbsintensität	Solange eine (optimale) global einheitliche Klimapolitik nicht existiert: gerechtfertigt, sofern richtig ausgestaltet und keine anderen Verzerrungen generiert werden
Hohe Markteintrittskosten durch F&E oder hohe Finanzierungskosten	Pauschalförderung neuer Technologien (gezeigt für erneuerbare Energien) ist theoretisch optimal.	Markteintrittskosten und optimale Förderung sind schwer zu quantifizieren.
Marktunvollkommenheiten im Finanzierungssektor	Zinszuschüsse und -garantien, Darlehen, Abnahmegarantien (EEG), Investitionszuschüsse	Teil eines effizienten Politikmix, genaue Ausgestaltung unklar, Höhe und Art der Unterstützung schwer zu spezifizieren
Weltmarktführerschaft und Souveränität	Gezielte Förderung von als zukunftssträftig erachteten emissionsarmen Technologien	Trägt als eigenständige Begründung nicht

Daneben gibt es, wie bereits im letzten Abschnitt diskutiert wurde, weitere Gründe, insbesondere die Erforschung und Entwicklung treibhausgasarmer Technologien zu fördern. Alle in der deutschen Industriestrategie

genannten Technologiefelder werden aller Voraussicht nach eine wichtige Rolle bei der Dekarbonisierung spielen müssen. Ob allerdings der Wunsch nach technologischer Souveränität, der der dritten Säule der deutschen

Industriestrategie zu Grunde liegt, gerechtfertigt ist, darf bezweifelt werden.³² Die Vorstellung, der Staat könnte vorhersehen, welche Technologien besonderer Förderung bedürfen, ist in der Vergangenheit meist gescheitert.

Deutschland ist einer der größten Nutznießer der Globalisierung und Bestrebungen, unter dem Schlagwort „Technologiesouveränität“ nach Autarkie zu streben, werden daher hohe Kosten haben. Auch hat die bisherige zurückhaltende Industriepolitik erfolgreich 1.300 Hidden Champions hervorgebracht. Stattdessen auf die Subventionierung nationaler Champions zu setzen würde dem Mittelstand knappes finanzielles Kapital und Humankapital entziehen.

In erster Linie ist die Diskussion um eine Industriepolitik ein guter Anlass, um über (wirtschafts-)politische Antworten auf aktuelle Herausforderungen, zu denen auch die Dekarbonisierung zählt, zu sprechen. Da es dabei – ganz im Sinne des Grünen Deals – darum geht, die Dekarbonisierung wirtschaftlich verträglich zu erreichen, ist Klimapolitik damit auch immer ein Stück Industriepolitik. Als eigenständige Rechtfertigung für Technologieförderung sollte Industriepolitik nicht erhalten.

Tabelle 1 fasst noch einmal die diskutierten Begründungen für staatliche Unterstützung und deren Bewertung zusammen.

III. Staatliche Unterstützung und deren praktische Rechtfertigung: ein Ampelsystem

Vor dem Hintergrund, dass es – wie in Kapitel II diskutiert – durchaus Gründe für staatliche Unterstützung geben kann, ist es sinnvoll, von einer pauschal ablehnenden Sicht zu einer klimapolitisch problemadäquaten Betrachtung staatlicher Unterstützung zu gelangen. In diesem Sinne versucht etwa der Kieler Subventionsbericht die erfassten Subventionen nach ihrer graduellen Sinnhaftigkeit zu kategorisieren. Dazu werden den Subventionen verschiedene Kategorien zugeordnet, die in enger Korrelation zu ihrer Sinnhaftigkeit stehen, wobei einzelne Subventionen auch in mehrere Kategorien fallen können. Diese Kategorien lassen sich weitgehend auf staatliche Unterstützung im klimapolitischen Kontext übertragen beziehungsweise können so angepasst werden, dass sie in diesem Kontext hilfreich sind. In Anlehnung an den Subventionsbericht definieren wir hier die folgenden Kategorien:³³

„Rotes“ Ampelsignal

■ Verzerrung: „V“

In der ursprünglichen Definition bezieht sich diese Kategorie auf Wettbewerbsverzerrungen zwischen Empfängern und Nichtempfängern, was die meisten Subventionen betrifft. Im Zusammenhang mit Klimapolitik ist es sinnvoller, staatliche Unterstützung als verzerrend zu bezeichnen, wenn sie längerfristig (und nicht etwa nur in der frühen Entwicklungsphase von Technologien) einen ineffizienten Vermeidungsmix induziert, wie etwa Steuersenkungen für bestimmte Betriebe.

■ Vorteil alternativer ordnungspolitischer Maßnahmen: „O“

Unter diese Kategorie fallen Maßnahmen, deren erwünschte Marktergebnisse besser mit ordnungspolitischen Maßnahmen erreicht werden können. Dies kann etwa eine breite CO₂-Bepreisung sein, statt eine

32 Vgl. für die folgende Diskussion Dohse et al. (2019).

33 Vgl. Laaser und Rosenschon (2018). Nicht übernommen wurden die Kategorien „Groteske Subventionen“ sowie „Unvermeidliche Subventionen“, da keine Maßnahmen in diesen Kategorien identifiziert werden.

spezifische Technologieförderung. Ein Mindestpreis im EU-Emissionshandel hätte zum Beispiel die hohen Entschädigungen deutscher Energieversorger im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg überflüssig gemacht.

„Gelbes“ Ampelsignal

■ Fehlende Technologieoffenheit: „T“

Im Subventionsbericht heißt diese Kategorie „Anmaßung von Wissen im Sinne von Hayek“. Es geht im Kern aber darum, dass nur bestimmte Technologien gefördert werden, „während Alternativen, die in der Ex-post-Betrachtung möglicherweise besser zum Ziel geführt hätten, nicht gefördert werden.“³⁴ Dies ist auch in Zusammenhang mit der Klimapolitik unter Umständen ein Problem und lässt sich in diesem Kontext durch eine Benennung als „fehlende Technologieoffenheit“ eingängiger formulieren.

■ Zweifelhafte Wirkung oder Nebenwirkung: „Z“

Es gibt viele klimapolitische Unterstützungsmaßnahmen, deren Wirksamkeit stark bezweifelt werden kann, oder die unerwünschte Nebenwirkungen haben. Ein Beispiel wären etwa die Zuschüsse für den Ersatz von Ölheizungen, die im deutschen Klimapaket von 2018 enthalten sind. Sie führen zu Mitnahmeeffekten von Haushalten, die auch ohne die Prämie geplant hatten, die Heizung zu ersetzen, und ist wenig wirksam, wenn in Gasheizungen investiert wird, die für eine vollständige Dekarbonisierung ebenfalls nicht geeignet sind.

■ Widersprüchliche Unterstützungsmaßnahmen: „W“

Als Beispiel nennt der Kieler Subventionsbericht hier etwa die Energiesteuern, die eingeführt wurden, um den Energieverbrauch zu senken, wozu aber die Steuerermäßigungen etwa für energieintensive Industrien im Widerspruch stehen.

■ Erhaltungsunterstützung: „E“

Unter diese Kategorie fällt staatliche Unterstützung, die emissionsintensive Wirtschaftszweige oder -strukturen

erhalten, die längerfristig in einer dekarbonisierten Wirtschaft keinen Bestand haben können. Hierunter fallen etwa Kohlesubventionen.

„Grünes“ Ampelsignal

■ Anpassungsunterstützung: „A“

Anpassungssubventionen sind eine Kategorie des amtlichen Subventionsberichts. Sie sollen Wirtschaftszweige oder Unternehmen dabei unterstützen, sich an neue Rahmenbedingungen anzupassen. Die Frage ist hier, ob die Unterstützung vorübergehend ist oder doch einen notwendigen Strukturwandel unterbindet oder zumindest stark verzögert. Dann würde eine entsprechende Maßnahme den Kategorien „T“ oder „E“ zugeordnet werden müssen.

■ Infrastruktursubvention: „I“

Infrastrukturinvestitionen sind an vielen Stellen eine notwendige Bedingung für das Funktionieren einer Marktwirtschaft. So werden Investitionen in den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) regelmäßig als sinnvolle klimapolitische Maßnahmen angesehen. Allerdings sind nicht alle Infrastrukturinvestitionen sinnvoll, weil an falscher Stelle und/oder in falschem Ausmaß investiert wird. In der Kategorisierung des Kieler Subventionsberichts wird etwa das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 als Beispiel für Fehlplanungen und Mittelverschwendung genannt und ist ein Beispiel dafür, was passieren kann, wenn verschiedene Ziele (Beschleunigung des Schienenverkehrs und Flächen für die Stadtentwicklung) vermischt werden, was die Erreichung des einen Ziels erheblich verteuert.

Neu aufgenommen werden vier Kategorien, die sich direkt aus Kapitel II ableiten:

■ Technologieförderung als zweitbeste Lösung: „2“

Ob eine aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht optimale, also erstbeste Lösung wirklich nicht umsetzbar ist, lässt sich schwer objektiv klären. Dennoch kann

³⁴ Laaser und Rosenschon (2018), S. 19.

angesichts der Gewichtigkeit der Klimaproblematik Technologieförderung ein (unvollständiges) Substitut etwa für eine ausgeweitete CO₂-Bepreisung sein und damit gerechtfertigt werden. So lässt sich argumentieren, wenn der Grund für die Nichterreichung der besten Lösung weniger im politischen Prozess liegt als technologisch bedingt ist. So ist eine effiziente Bepreisung von CO₂-Emissionen im Landwirtschaftssektor nur sehr schwer umsetzbar. Allerdings spielt die Zeitdimension eine Rolle, weil die Verhinderungsgründe über die Zeit kleiner werden oder gar verschwinden können. Aus einem Provisorium sollte keine Dauerlösung werden und darüber der Weg zur erstbesten Lösung in Vergessenheit geraten. Dies würde für eine regelmäßige Überprüfung von Technologieförderungsmaßnahmen sprechen mit der Option, sie bei Nichtvorliegen der Gründe zu beenden. Insgesamt ist es vor diesem Hintergrund und auch weil es zu Überschneidungen mit Kategorie „T“ kommen kann unwahrscheinlich, dass eine entsprechende Subvention uneingeschränkt positiv bewertet werden kann.

■ Adressierung von Wissens-Spillover und Learning-by-doing als positive Externalität in der Technologieentwicklung: „X“³⁵

Wie in Kapitel II aufgezeigt, ist die Adressierung von Wissens-Spillovern und Learning-by-doing durch Subventionen durch die ökonomische Theorie gerechtfertigt. In der Praxis kann es dennoch auch hier zu Überschneidungen insbesondere mit der Kategorie „T“ kommen, sodass es regelmäßig schwerfällt, eine entsprechende Subvention uneingeschränkt positiv zu bewerten.

■ Adressierung weiterer Barrieren und Externalitäten, die zu Marktversagen führen: „B“

Dies können, wie erläutert, Netzwerkeffekte, hohe Markteintrittskosten, Informationsasymmetrien und hohe Finanzierungskosten wegen Unsicherheiten sein.

■ Verhinderung von Carbon Leakage: „L“

Wie in Kapitel II.3 geschildert führt Carbon Leakage dazu, dass Emissionen ins Ausland verschoben werden, der eigentliche Zweck der Klimapolitik wird also konterkariert. Um dies zu vermeiden können staatliche Maßnahmen, die als Subventionen klassifiziert werden, wie Steuererleichterungen und freie Zertifikatvergabe, gerechtfertigt sein, auch wenn hier zu beachten ist, ob es auch bessere Maßnahmen gibt (Kategorie O).

Im Kieler Subventionsbericht werden einzelnen Subventionen die passenden Kategorien zugeordnet, um damit einen Anhaltspunkt für eine übergeordnete Kategorisierung nach dem Ampelprinzip zu erhalten. Danach werden Subventionen, die ersatzlos gestrichen werden sollten, als „rot“ kategorisiert, solche, deren gesamtwirtschaftlicher Nutzen zwar begründbar aber umstritten ist oder deren Ziele besser auf andere Art und Weise erreicht werden können und die deshalb Kürzungspotenzial aufweisen, als „gelb“ kategorisiert und als „grün“ schließlich solche Subventionen, bei denen ein Abbau aus verschiedenen Gründen nicht in Frage kommt. In Anlehnung daran sollen in diesem Beitrag die diskutierten und existierenden Subventionen und die finanzielle staatliche Unterstützung als rot = „nicht sinnvoll“, gelb = „begründbar und dadurch eingeschränkt sinnvoll“³⁶ sowie grün = „sinnvoll“ eingestuft werden. Dabei geben die Kategorien V und O ein klares Signal für eine rote Bewertung, Kategorien T, Z, W und E geben Hinweise auf eine gelbe Bewertung und A, I, 2, X, B und L auf eine grüne Bewertung. Dabei müssen im Einzelfall verschiedene Argumente abgewogen werden.

35 Im Kieler Subventionsbericht wird Forschungsförderung gesondert aufgeführt und als nicht schädlich bewertet. Entsprechend ist für solche staatliche Unterstützung auch keine „positive“ Kategorisierung vorgesehen.

36 Dies ist in dem Sinn zu verstehen, dass immer auch ein Blick auf die Summen geworfen werden muss, der bei einer vorbehaltlosen Förderung gegebenenfalls verlorengehen könnte.

IV. Bewertung der Subventionen und Fördermaßnahmen im Rahmen der Klimapolitik und des Grünen Deals

Wie in der Einleitung bereits angedeutet, spielen Subventionen in der klimapolitischen Praxis eine zentrale Rolle. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf der nationalstaatlichen Ebene existieren zahlreiche Investitions- und Förderprogramme sowie klassische Subventionen, die zu einer Dekarbonisierung der Wirtschaft beitragen sollen, indem sie Infrastruktur finanzieren oder die Entwicklung und den Einsatz treibhausgasarmer Technologien direkt oder indirekt fördern. Gerade auf nationaler Ebene sind diese Maßnahmen zum Teil sehr kleinteilig und finden in Deutschland etwa auch auf kommunaler oder zumindest Länderebene statt.

Der Grüne Deal ist ein europäisches Projekt, in dem zusätzlich zu den regionalen und nationalen Subventionen Unterstützungsmaßnahmen auf europäischer Ebene angelegt sind. Gleichzeitig erfordert das übergeordnete Ziel der beschleunigt angestrebten Treibhausgasneutralität weitere Maßnahmen auf nationalstaatlicher Ebene. Es ist zu erwarten, dass der bisherige europäische Rahmen im Kern erhalten bleibt, in dem nur ein Teil (derzeit knapp die Hälfte) aller Treibhausgasemissionen durch das EU-Emissionshandelssystem reguliert wird, um so das europaweite Reduktionsziel in diesen Sektoren zu erreichen, während für die restlichen Emissionen nationalstaatliche Ziele existieren, die durch Instrumente auf dieser Ebene zu erreichen sind. Parallel gibt es weitere übergeordnete EU-Ziele und Maßnahmen, wie festgelegte Flottengrenzwerte oder Ziele für Anteile erneuerbaren Stroms ebenso wie zum Beispiel industriepolitisch motivierte nationalstaatliche klimapolitische Maßnahmen, die die Sektoren im EU EHS betreffen. Der Grüne Deal sieht vor, das EU-Emissionshandelssystem auszuweiten (vermutlich im nächsten Schritt auf den maritimen Sektor und später dann den Transport- und Wärmesektor), es erfasst aber in absehbarer Zeit nicht alle Treibhausgasemissionen, zum Beispiel jene der Landwirtschaft. Nationalstaatliche Unterstützungsmaßnahmen bleiben daher Teil des

Grünen Deals. Wünschenswert wäre allerdings aufgrund der grenzüberschreitenden Externalität eine möglichst weitreichende europaweit geltende CO₂-Bepreisung. Gleichzeitig werden nationalstaatliche Maßnahmen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und um nationale Gegebenheiten zu berücksichtigen nie vollständig ihre Berechtigung verlieren.

Einen Überblick sowohl über die europäischen Finanzhilfen und Subventionen wie auch diejenigen aller Mitgliedstaaten zu geben, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Wir beschränken uns daher im Folgenden auf einen Überblick über die existierenden und im Grünen Deal angelegten europäischen Maßnahmen sowie beispielhaft die zentralen Maßnahmen in Deutschland inklusive der Maßnahmen, die im deutschen Klimapakete von 2018 und dem Corona-Hilfspaket von 2020 vorgesehen sind.³⁷ Angesichts der Vielzahl an Einzelmaßnahmen und Ansätzen ist zu vermuten, dass damit ein wichtiger Teil der Unterstützungsarten erfasst wird. Zu beachten ist dabei auch, dass der Grüne Deal selbst sehr allgemein bleibt und oft nicht klar ist, wie eine genannte Unterstützung aussehen soll.

Eine Analyse der betrachteten Maßnahmen zeigt, dass diese sich in fünf große Kategorien (Forschungsprogramme, Infrastrukturmaßnahmen, Steuererleichterungen, Investitionszuschüsse und Finanzierungskonditionen) unterteilen lassen, die im Folgenden nacheinander behandelt werden. Gefördert werden dabei zuvorderst die Bereiche Mobilität, neue Energieformen, Treibhausgasarme oder -freie Industrieproduktion, Energieeffizienz sowie die Landwirtschaft.

1. Forschungsprogramme

Sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene in Deutschland existieren Forschungsprogramme, die angewandte aber zum Teil auch Grundlagenforschung

37 Vergleiche BMF (2020), Bundestag (2019), Tagesspiegel (2019) für alle im Folgenden aus diesen Paketen zitierten Maßnahmen.

zu neuen Technologien fördern.

Auf EU-Ebene wird Forschung in sogenannten Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation gefördert. Aktuell läuft das 8. Rahmenprogramm „Horizon 2020“ (mit einem Budget von 80 Milliarden Euro von 2014 bis 2020) dem für 2021 bis 2027 das 9. Rahmenprogramm „Horizon Europe“ folgen wird für das 84,9 Milliarden Euro vorgesehen sind. Mindestens 35 Prozent des Horizon Europe Budgets soll dabei neue Lösungen für den Klimaschutz finanzieren, die für die Umsetzung des Green Deal relevant sind.³⁸

Generell hat die europäische Forschungsförderung im Kern drei Säulen. Die erste Säule „Exzellente Wissenschaft“, die circa ein Viertel des Budgets umfassen soll, ist klassische, inhaltlich offene Forschungsförderung und konzentriert sich auf die Förderung exzellenter Wissenschaft und die Stärkung der EU-Wissenschaftsbasis. Inwieweit hier klimapolitisch relevante Forschung gefördert wird, wird nicht direkt gesteuert. Die zweite Säule „Globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit“ umfasst circa die Hälfte des Budgets und fördert sechs inhaltliche Cluster „welche die gesamte Bandbreite der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen abdecken sowie intersektoral und inter-/transdisziplinär (einschließlich der Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften) ausgerichtet sind“.³⁹ In den Ausschreibungen zu den Rahmenprogrammen werden dabei gezielt bestimmte Forschungsfragen und Technologien aufgeführt, die für besonders zukunftsfähig gehalten werden. Zwar besteht so keine komplette Technologieoffenheit aber es wird ein breites Spektrum an Technologien gefördert, (im aktuellen Horizon 2020 Programm umfasst die Förderung im Bereich „treibhausgasarmer Technologien“ etwa Photovoltaik, konzentrierte Solarenergie, Windenergie, Meeresenergie, Wasserkraft, Geothermie,

erneuerbare Heiz- und Kühlanlagen, Energiespeicherung, Biokraftstoffe und alternative Brennstoffe, Kohlenstoffabscheidung und -speicherung). Die dritte Säule „Innovatives Europa“ enthält knapp 15 Prozent des Gesamtbudgets und will Technologien, denen ein großes Potenzial zugeschrieben wird, durch flexible Zuschüsse und Mischfinanzierungen (Zuschüsse/Darlehen/Eigenkapital) unterstützen. Dies wird vom europäischen Innovationsrat organisiert und fällt in unsere Kategorien Zuschüsse und verbesserte Finanzierungsoptionen.

Die EU sieht ihr Forschungsprogramm als zentralen Bestandteil der Umsetzung des Grünen Deals an.⁴⁰ Auch dem sogenannten InvestEU-Programm⁴¹, das verschiedene Investitionsförderprogramme mit dem Ziel zusammenführt, privates Kapital zu mobilisieren, geht es um Forschungs- und Innovationsaktivitäten. Dieses Programm stellt von 2021 bis 2027 insgesamt 38 Milliarden Euro zur Verfügung. Je elf Milliarden Euro sollen in die Bereiche „Nachhaltige Infrastruktur“, „Forschung, Innovation und Digitalisierung“ und „kleine und mittlere Unternehmen“ gehen, sowie vier Milliarden Euro in den Bereich „Soziale Investitionen und Fähigkeiten“. Mindestens 30 Prozent der Mittel sollen dabei helfen, den Klimawandel zu bekämpfen. Im Grünen Deal selbst werden Forschung und Innovation an verschiedenen Stellen recht allgemein und auf verschiedene Technologien bezogen erwähnt. So ist die Rede von „Partnerschaften mit der Industrie und den Mitgliedstaaten“, die „Forschung und Innovation im Verkehrsbereich unterstützen, einschließlich Batterien, sauberem Wasserstoff, kohlenstoffarmer Stahlherstellung, zirkulärer biobasierter Sektoren und der bebauten Umwelt“ und an anderer Stelle von verstärkter Unterstützung für dekarbonisierte Gase.

Vergleichbar zum EU-Forschungsrahmenprogramm gibt es auf nationaler Ebene in Deutschland klassische,

38 Vgl. EC (2019), Kapitel 2.2.3.

39 Vgl. Factsheet zu Horizon Europe. https://www.ffg.at/sites/default/files/downloads/HORIZON-EUROPE_FactSheet_20052020.pdf.

40 Vgl. z. B. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/european-green-deal_de, abgerufen am 20.11.2020.

41 Vgl. https://europa.eu/investeu/projects_de, abgerufen am 20.11.2020.

thematisch freie staatliche Forschungsförderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie thematisch gesteuerte Forschung durch das Ministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklungen“ (FONA). Letzteres hat seit 2005 fast 10.000 Vorhaben gefördert; das Budget soll im neuen Programm in den kommenden fünf Jahren auf vier Milliarden Euro verdoppelt werden, um Forschung zum Klimaschutz, zu emissionsfreier Mobilität, ressourceneffizienter Kreislaufwirtschaft und zum Strukturwandel in Kohleregionen zu finanzieren.⁴² Ergänzt wird dies durch noch spezifischere Ausschreibungen von Fachministerien auf Bundes- und Länderebene (etwa dem Bundeswirtschaftsministerium). Daneben findet auf nationaler Ebene auch in erheblichem Umfang eine Finanzierung von Forschungseinrichtungen statt. Laut Kieler Subventionsbericht beziffern sich die Zuschüsse des Bundes für Forschungstätigkeit außerhalb von Unternehmen im Jahr 2020 in Summe auf 13,1 Milliarden Euro. Dabei stammen über 70 Prozent aus dem BMBF.

Insgesamt richten sich die beschriebenen Forschungsprogramme relativ klar an den identifizierten positiven externen Effekten von Forschung und Entwicklung in Form von Wissens-Spillovern aus und sind demnach in Kategorie „X“ einzuordnen. Eine vollständige Technologieoffenheit ist durch zum Teil spezifische Ausschreibungen nicht gegeben (daher zum Teil Kategorie T), aber durch breite Technologieförderung findet zumindest keine vollständige Festschreibung statt. Hinzu kommt, dass die Teilung in eine tatsächlich vollständig offene Forschungsförderung, die auch Forschung an noch nicht im Fokus stehenden Technologien fördert und eine spezifischere Förderung von Technologien, die dadurch in den Fokus rücken, eine gewisse Logik hat. Angesichts der Größe der Herausforderung einer kompletten Dekarbonisierung scheint es vertretbar, Forschungsgelder zum Teil in Technologien zu lenken, die hierzu beitragen können. Schließlich ist nicht klar,

ob die Forschungsmittel überhaupt zur Gänze abgerufen werden, wenn die Programme wenig erfolgversprechende Technologien im Fokus haben. Insgesamt erhält diese Kategorie der staatlichen Unterstützung daher die Ampelfarbe „grün“.

2. Infrastrukturförderung

Eine weitere Art staatlicher Unterstützung ist die Finanzierung von Infrastruktur. Dies ist etwa ein Schwerpunkt des bereits genannten InvestEU-Programms, das Projekte unter anderem in den Bereichen nachhaltige Energie, Verkehr und Abfall finanziert. Im Grünen Deal sieht die EU vor, die Einrichtung öffentlicher Ladestellen für E-Fahrzeuge dort zu unterstützen, wo nach wie vor Lücken bestehen sowie finanzielle Ressourcen, um Schulgebäude und Schulbetrieb nachhaltiger zu gestalten.

In Deutschland flossen in 2018 etwa 6,9 Milliarden Euro Finanzhilfen für die Erhaltung und den Ausbau des Schienennetzes der Bahn und im ÖPNV.⁴³ Das Klimapakete aus 2018 sieht zudem vor, dass die Investitionen ins Schienennetz bis 2030 86 Milliarden Euro betragen sollen. Weitere rund 190 Millionen Euro flossen 2018 in den ÖPNV und die Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme. Außerdem hat der Bund 2018 8,8 Milliarden Euro Regionalisierungsmittel als indirekte Finanzhilfe an die Länder gezahlt, die diese verwenden, um Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs bei Eisenbahnverkehrsunternehmen zu bezahlen. Auch im Corona-Hilfspaket wird der ÖPNV gefördert, etwa durch die Kompensation von Fahrgeldausfällen für ÖPNV-Unternehmen. Im Klimapakete sind weitere nicht quantifizierte Zuschüsse für den Ausbau des Regionalverkehrs vorgesehen und auch auf kommunaler Ebene fließen staatliche Gelder. Der Kieler Subventionsbericht enthält für 2019 und 2020 für diesen Posten je 155 Millionen Euro und im ersten Corona-Hilfspaket ist eine weitere Förderung von Ladestelleninfrastruktur enthalten. Zur

42 Vgl. Tagesspiegel Background Energie vom 26.11.2020, „Mehr Geld für Klima- und Nachhaltigkeitsforschung“.

43 Vgl. Laaser und Rosenschon (2020).

Infrastruktur zählen darüber hinaus staatliche Gebäude und es gibt zahlreiche Programme, um diese energieeffizienter zu machen.

Generell werden Infrastrukturinvestitionen in der ökonomischen Literatur als positiv angesehen und besonders im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung als sinnvoll hervorgehoben. So hält beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Sondergutachten zur Klimapolitik (2019), „Infrastrukturinvestitionen, etwa in den öffentlichen Personennahverkehr oder die Netz- und Speicherinfrastruktur“ für erforderliche zielgerichtete Maßnahmen zur Begleitung einer CO₂-Bepreisung. Diese Infrastruktur wird laut Gutachten⁴⁴ benötigt, „um Substitutionsmöglichkeiten zu schaffen“. Genannt werden dann ein Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, des Fernverkehrs und der Fahrrad- und Fußgängerinfrastruktur sowie die Erweiterung des Tankstellennetzes (der Ladestationen) für andere Antriebsarten. Die unzureichende Infrastruktur elektrischer Ladestationen wird als ein wichtiger Faktor für eine höhere Marktdurchdringung von E-Fahrzeugen identifiziert. Allerdings ist nicht ausgemacht, dass diese Infrastruktur staatlich finanziert werden muss – das Stromnetz etwa wird in Deutschland durch die Netzentgelte finanziert, die alle Stromverbraucher zahlen müssen. Im Kieler Subventionsbericht werden die Infrastrukturinvestitionen daher generell mit gelb bewertet, weil auch hier die Frage ist, in welchem Umfang diese tatsächlich notwendigerweise staatlich finanziert werden muss und wo sie gegebenenfalls auch Marktkräften überlassen werden kann (wie etwa bei Zapfsäulen). Entsprechend werden dort auch Infrastrukturinvestitionen in Schienennetz, ÖPNV und Ladeinfrastruktur für E-Fahrzeuge mit gelb bewertet.

Aus der spezifischen klimapolitischen Perspektive und angesichts der Tatsache, dass zumindest was Schienennetz und ÖPNV angeht kein Dekarbonisierungsszenario ohne eine erhebliche Verschiebung des Modal Split

hin zu Bahn und ÖPNV auskommt, scheint diese Bewertung etwas streng, auch wenn es sicherlich richtig ist, dass die Höhe der Subventionen zu hinterfragen ist und die vergangene Subventionierung etwa der Deutschen Bahn oft genug nicht effizient war. Hier bewerten wir diese Investitionen daher als grün-gelb, im Sinne von „gut begründet, aber Höhe und Ausgestaltung problematisch“. Was die E-Mobilität angeht, so ist tatsächlich weniger klar, wie groß deren Anteil an einem nachhaltigen Mobilitätsmix im Vergleich zu anderen Antriebsarten etwa Wasserstofffahrzeuge oder synthetischen Kraftstoffen sein wird und welches in dem Zusammenhang die entscheidenden Knappheiten sind. Die hohe Wirksamkeit von batteriebetriebenen E-Fahrzeugen, die konsequente Ausrichtung einiger Hersteller, wie etwa VW auf E-Fahrzeuge sowie die insgesamt hohe Marktreife und die Entwicklungen in anderen Ländern, allen voran China, lassen aber vermuten, dass E-Mobilität eine erkennbare Rolle spielen wird. Die Investition in Ladeinfrastruktur scheint daher zumindest zu Beginn des Transformationsprozesses aufgrund positiver Netzwerkexternalitäten ebenfalls gerechtfertigt. Wir bewerten diese Art der Infrastrukturinvestition daher mit gelb-grün, wobei hier durch andere Instrumente Technologieoffenheit gewährleistet werden muss und auch die Frage bleibt, ob es nicht andere Instrumente gibt, wie höhere CO₂-Preise und niedrigere Strompreise, die private Investitionen in ein solches Ladenetz rentabel werden lassen.

Was die Förderung für Energieeffizienz öffentlicher Gebäude angeht, so schließt das Ziel der vollständigen Dekarbonisierung notwendigerweise alle öffentlichen Gebäude ein und der Staat ist hierfür als Eigentümer verantwortlich. Diese Art der Investition ist also mit grün zu bewerten.

3. Steuer- und Abgaben-Privilegien

Ein weiteres Instrument indirekter staatlicher Unterstützung, welches im Umweltbereich breite Anwendung

44 Siehe SVR (2019), Ziffer 252, S. 135.

findet, sind Steuer- und Abgabenprivilegien. Die EU selbst erhebt bislang keine Steuern und Abgaben und entsprechend gibt es hier auch keine Privilegien. Eine Subvention allerdings, die unter diese Kategorie fällt, ist die freie Vergabe von Zertifikaten im Rahmen des EU EHS an energie- und handelsintensive Unternehmen. Sie soll das Carbon Leakage Problem reduzieren. Mit einer zunehmenden Dekarbonisierung sinkt allerdings die Verfügbarkeit freier Zertifikate und derzeit werden bereits andere Carbon Leakage Maßnahmen in Form eines Grenzausgleichs diskutiert. Optimal ist in jedem Fall eine globale Klimapolitik in Form eines einheitlichen globalen CO₂-Preises (oder wenigstens eines Mindestpreises), die Carbon Leakage Maßnahmen überflüssig macht. Sofern es diese noch nicht gibt, ist es sinnvoll ein Grenzausgleichssystem zu etablieren, das die freie Vergabe von Zertifikaten reduziert. Da dies nicht einfach ist und die freie Vergabe zumindest eine tragfähige Begründung hat, bewerten wir diese insgesamt wie auch im Kieler Subventionsbericht als gelb.

Außerdem ist auf EU-Ebene geregelt, dass, um die verzerrten Wettbewerbsbedingungen durch indirekte Effekte zu adressieren, Mitgliedstaaten stromintensiv produzierenden Unternehmen einen, wenn auch nicht vollständigen, finanziellen Ausgleich („Strompreiskompensation“) für einen durch EU EHS bedingten Strompreisanstieg zahlen können. In Deutschland sind energieintensive Industrien zusätzlich von der EEG-Umlage befreit und müssen reduzierte Stromsteuern zahlen. Obwohl es verzerrend wirkt, unterschiedliche Stromverbraucher unterschiedlich hoch zu besteuern, hat die Strompreiskompensation eine gewisse Berechtigung, da Strom in der EU und noch viel mehr in Deutschland im internationalen Vergleich sehr teuer ist. Dies führt nicht nur zu negativen Wettbewerbseffekten und damit zu Carbon Leakage sondern behindert auch die Etablierung strombasierter emissionsarmer oder -freier Technologien wie Wärmepumpen, E-Fahrzeuge und grünen Wasserstoff. Vor dem Hintergrund des insgesamt stark

verzerrten Systems der Energiebesteuerung, die nicht am CO₂-Gehalt orientiert ist und zahlreiche weniger gut begründbare Privilegien enthält, ist allerdings eine Reform des gesamten Energiesteuersystems⁴⁵ und dabei eine niedrigere Belastung des Stroms dringend erforderlich. Im Kieler Subventionsbericht werden die Maßnahmen einzeln bewertet – in der Regel mit gelb-orange bis hin zu rot für die Strompreiskompensation. Indem wir zusätzlich die obigen klimapolitischen Argumente in die Waagschale legen, die auch bei einer Steuerreform zu beachten sind, bewerten wir die Maßnahmen zur Strompreissenkung mit gelb.

Insgesamt spielen auf nationaler Ebene Steuererleichterungen eine große Rolle. Sie machen in der EU einen großen Anteil der Subventionen für fossile Energie aus. Sieht man sich etwa die OECD-Zusammenstellung zu Subventionen für fossile Energie an, so sind der überwiegende Teil der erfassten Subventionen Steuererleichterungen, in einzelnen Ländern wie Großbritannien, Frankreich, Italien oder Schweden sogar zu 100 Prozent. In Deutschland waren es 2017 knapp 75 Prozent und mit dem Auslaufen der Kohlesubventionen wird der Anteil steigen.⁴⁶ Der Kieler Subventionsbericht kommt für 2018 auf Steuererleichterungen bei der Strom- und Energiesteuer in Höhe von rund 8,1 Milliarden Euro. Dazu kommen weitere fünf Milliarden Euro für die Entfernungspauschale, die im Klimapaket noch einmal angehoben wurde, 470 Millionen für eine Kfz-Steuerbefreiung und knapp 1,5 Milliarden Euro für die Umsatzsteuersenkung im ÖPNV.

In Deutschland gibt es neben den erwähnten Maßnahmen, die den Strompreis senken, zahlreiche weitere Steuererleichterungen und -anreize im Energie- und Mobilitätsbereich. Dazu zählen etwa die Mineralölsteuerbefreiung für Agrardiesel, die Energiesteuerbefreiungen in der Luft- und Binnenschifffahrt, die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Zugmaschinen, die Umsatzsteuerbefreiung im ÖPNV und die

45 Agora Energiewende (2018) gibt hierzu Impulse und zeigt die Problematik auf.

46 OECD (2019), OECD (2020) sowie eigene Berechnungen.

Entfernungspauschale. Dazu kommen verschiedene steuerliche Anreize für Elektrofahrzeuge, etwa durch Sonderabschreibungen für E-Nutzfahrzeuge und Lastenräder, eine verminderte Bemessungsgrundlage für die Versteuerung elektrischer Dienstwagen und die Steuerbefreiung des Aufladens privater Pkw beim Arbeitgeber. Das Klimapakett enthält zudem eine Mehrwertsteuersenkung für Bahnfahrten und einen Zuschuss aus Haushaltsmitteln zur Senkung der EEG-Umlage, die durch das Corona-Hilfspaket noch weiter abgesenkt wird. Außerdem enthält es eine steuerliche Förderung für energetische Sanierungsmaßnahmen an selbstgenutztem Wohneigentum, indem diese Kosten steuermindernd geltend gemacht werden können, und auch Energieberatungen werden steuerlich gefördert.

Im Kieler Subventionsbericht werden die Steuerbefreiungen und -erleichterungen im Energiebereich von gelb über gelb-orange bis hin zu rot bewertet mit der Begründung einer verzerrenden, zweifelhaften oder widersprüchlichen Wirkung. In der Tat führen die unterschiedlichen Steuersätze für unterschiedliche Kraftstoffe und Verbraucher, die zudem nicht am CO₂-Gehalt orientiert sind, zu zahlreichen Ineffizienzen und widersprüchlichen Effekten und sind in der Summe kein sinnvolles Instrumentarium, um klimapolitische Ziele effizient zu erreichen. Das Leitinstrument sollte hier eine CO₂-Bepreisung sein. Eine Energiebesteuerung, die primär die Generierung von Einnahmen zum Ziel hat, sowie eventuell im Verkehr als Finanzierung der Infrastruktur gesehen werden kann, sollte diese nicht konterkarieren und etwa wie eine hohe Stromsteuer treibhausgasarme Technologien verteuern. Außerdem zeigt bereits die Auflistung der vielen Maßnahmen, dass unbeabsichtigte Nebenwirkungen, Interaktionen zwischen den Instrumenten und Transparenz schwer möglich sind. In Summe bewerten wir diese Maßnahmen daher auch mit gelb-rot. Nur wo das Carbon Leakage-Argument trägt, ist eine gelbe Bewertung angemessen.

Eine vergleichbare Argumentation gilt auch für die Mehrwert- und Umsatzsteuer. Hierbei handelt es sich um ein hochgradig nach Produkten beziehungsweise Dienstleistungen und Branchen differenziertes und an vielen Stellen nicht begründbar uneinheitliches System, das ebenfalls reformiert werden sollte. Statt den ÖPNV und den Zugverkehr durch eine Umsatzsteuersenkung (und eine Vielzahl weiterer Programme) zu fördern, die Fernbussen vorbehalten bleibt und im Kieler Subventionsbericht rot bewertet wird, könnte man besser mit inversen Auktionen arbeiten, wie sie sich bei der Subventionierung von Windparks bewährt haben.

4. Finanzierungszuschüsse

Eine weitere Möglichkeit staatlicher Unterstützung sind direkte Investitionszuschüsse. In der EU werden diese insbesondere aus dem InvestEU-Fonds sowie dem Innovation Fund⁴⁷ finanziert und zwar im Rahmen einer Projektfinanzierung.

Der InvestEU-Fonds umfasst 38 Milliarden Euro und soll zu mindestens 30 Prozent klimarelevante Projekte fördern. 22 Milliarden Euro sind für die Bereiche „Forschung, Innovation und Digitalisierung“ und „kleine und mittlere Unternehmen“ vorgesehen. Darunter fallen insbesondere Finanzierungszuschüsse, die bis zu 100 Prozent der Projektkosten betragen können. Beispiele für geförderte Projekte sind etwa im Bereich Energieeffizienz eine „kostenlose Sanierungsberatung in der Kleinstadt Emmendingen“ (285.000 Euro) sowie im Mobilitätsbereich ein Direktzuschuss (17 Millionen Euro) für eine „Bioraffinerie“ zur Herstellung von Kunststoffen, Schmierölen und Pflanzenschutzmitteln aus Pflanzenölen.

Der Innovation Fund umfasst zehn Milliarden Euro und gibt Finanzierungszuschüsse, die bis zu 60 Prozent der Kapital- und Betriebskosten finanzieren, in den Bereichen Energiespeicherung, CO₂-Abscheidung und

47 Vgl. hierzu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_999 und https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en#tab-0-1, abgerufen am 20.11.20.

Nutzung beziehungsweise Speicherung, CO₂-arme Technologien und Prozesse in energieintensiven Industrien sowie Erzeugung erneuerbarer Energien. Beispiele, die aus dem Vorgänger-Fonds finanziert wurden, sind etwa die Förderung einer Anlage zur Herstellung von Biodiesel und Bionaphta in Finnland (88 Millionen Euro), ein Sonnenkraftwerk in Spanien (70 Millionen Euro) sowie ein schwimmender Windpark in Portugal (30 Millionen Euro).

Auch in Deutschland gibt es zahlreiche Programme, die Finanzierungszuschüsse für Projekte aber zum Teil auch für Einzelmaßnahmen wie den Kauf eines E-Autos, den Austausch der Ölheizung oder den Einbau einer Brennstoffzelle gewähren, etwa im Rahmen des Gebäudesanierungsprogramms, des Markteinführungsprogramms für erneuerbare Energien, des Flottenaustauschprogramms, der Innovationsförderung in der Schifffahrt oder im Bonus-Programm für Zukunftsinvestitionen der Fahrzeughersteller und der Zulieferindustrie aus dem Corona-Hilfspaket.

Diese sehr diversen und unterschiedlich ausgestalteten Zuschüsse im Einzelnen zu bewerten, geht über den Rahmen dieses Beitrages hinaus. Generell sind kleinteilige Zuschüsse für Einzelmaßnahmen kritisch zu sehen und es besteht regelmäßig keine erkennbare Notwendigkeit, von den Leitinstrumenten CO₂-Bepreisung, F&E-Förderung und Infrastrukturmaßnahmen abzuweichen. Kaufprämien für E-Autos für die die Bundesregierung allein von 2018 bis 2020 600 Millionen Euro bereitstellt, sind zum Beispiel nicht das geeignete Instrument, um E-Mobilität zu fördern, da es nicht um den Besitz eines Fahrzeuges geht, sondern um dessen Nutzung. Wenn es hier eine zusätzliche Förderung neben einem CO₂-Preis bedarf dann im Bereich F&E und bei der Infrastruktur.⁴⁸ Auch eine Prämie für den Austausch von Ölheizungen ist nicht sinnvoll, da hier Mitnahmeeffekte erzeugt werden und auch ein Wechsel

zu Gasheizungen zu einem Technologie-Lock-in führen kann, wenn bereits 2050 Treibhausgasneutralität erreicht werden soll. Beides wäre mit rot zu bewerten, mit dem Hinweis auf fehlende Technologieoffenheit, alternative Instrumente, unbeabsichtigte Nebenwirkungen und Verzerrungen. Im Bereich der Projektförderung ist eine pauschale Bewertung schwieriger und eine Abgrenzung zu F&E Förderung und die damit intendierte Beseitigung von Marktunvollkommenheiten pauschal und zum Teil vermutlich auch auf Einzelprojektebene nicht möglich. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten und Verzerrungen ist vermutlich an vielen Stellen gegeben; andererseits kann eine Förderung der reinen Forschung und Entwicklung sinnvoll sein, um Technologien marktfähig zu machen, beispielsweise um mit hohen Markteintrittskosten umgehen zu können. In der Summe scheint eine Bewertung von gelb bis orange in diesen Bereichen angemessen.

5. Bereitstellung von Finanzierung, besondere Finanzierungsmöglichkeiten

Ein weiteres Förderinstrument ist die Bereitstellung von Krediten, Darlehen oder Fremdkapital zum Teil zu vergünstigten und damit subventionierten Konditionen.

In der EU sind etwa im Rahmen des EU-Transitionsfonds⁴⁹ 1,5 Milliarden Euro für vergünstigte Kredite an öffentliche Einrichtungen, zum Beispiel für Energie- und Verkehrsinfrastruktur, Fernwärmenetze, Energieeffizienzmaßnahmen (Renovierung von Gebäuden) vorgesehen, um damit Darlehen in Höhe von zehn Milliarden Euro zu vergeben. Auch im InvestEU-Fonds sind Darlehen oder Bürgschaften als Förderinstrumente vorgesehen. Ein Beispiel ist etwa ein Kredit für einen Windpark. In Deutschland ist der größte Einzelposten an Finanzausschüssen das KfW-Gebäudefinanzierungsprogramm in Höhe von insgesamt zwei Milliarden Euro pro Jahr. Davon wird der größte Anteil in Höhe von

48 Vgl. Rickels et al. (2018).

49 Vgl. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_de#förderungswürdigkeit, abgerufen am 20.11.20.

1,7 Milliarden Euro für zinsgünstige Kredite bereitgestellt. Zum Beispiel gibt es für energieeffizientes Sanieren (mehrere Maßnahmen, etwa Dämmen und Heizungsanlage) einen Förderkredit bis 120.000 Euro inklusive eines Tilgungszuschusses von bis zu 48.000 Euro. Auch im Markteinführungsprogramm für erneuerbare Energien werden zinsgünstige Darlehen und Tilgungszuschüsse von der KfW bereitgestellt. Im Kieler Subventionsbericht werden diese Maßnahmen alle „gelb“ bewertet mit der Argumentation, dass es alternative ordnungspolitische Instrumente (CO₂-Bepreisung) gibt.

Für diese Instrumente spricht die in Kapitel II.3 geschilderte empirische Evidenz, dass Finanzierungshürden und -begrenzungen ein wichtiger Faktor sind, der den Einsatz treibhausgasarmer Technologien behindert.

Tabelle 2 (Seite 46) gibt einen groben Überblick über die identifizierten Maßnahmen und aufgeführten Beispiele entlang der adressierten Sektoren und gewählten Instrumente.⁵⁰ Tabelle 3 (Seite 47-48) fasst dann die Bewertungen zentraler Maßnahmen zusammen.

50 Ohne Anspruch auf Vollständigkeit, da auf EU-Ebene keine vollständige Übersicht vergleichbar zum Kieler Subventionsbericht existiert und es den Rahmen der Arbeit sprengen würde, alle geförderten Projekte und alle Maßnahmen zu analysieren und kategorisieren.

Tabelle 2: Beispiele von Unterstützungsmaßnahmen in der EU und in Deutschland in verschiedenen Technologiefeldern

	Forschungsprogramme	Infrastrukturfinanzierung	Steuererleichterungen	Finanzierungszuschüsse	Verbesserte Finanzierungsoptionen	
Mobilität	EU-Forschungsrahmenprogramme und vergleichbare nationale Programme, die z. T. thematisch offen F&E fördern, z. T. aber auf bestimmte Themenfelder fokussierte Förderung ausschreiben. Letztere deckt i. d. R. ein breites Technologieportfolio ab	Ladesäulen für E-Fahrzeuge Schienennetz ÖPNV	Stromsteuersenkung für Schienenverkehr, Energiesteuersenkung für Flüssiggase, ermäßigte Umsatzsteuer ÖPNV, gesenkte Energiesteuer Luftfahrt und Binnenschiffahrt, steuerliche Anreize für E-Fahrzeuge, Mehrwertsteuersenkung Bahn	Kauf von Elektro- und Hybridfahrzeugen	Vergünstigte Kredite für Verkehrsinfrastruktur	
Energie			Senkung EEG-Umlage	Auf Projektbasis z. B. in InvestEU	Vergünstigte Kredite für Energieinfrastruktur und Fernwärmenetze; Bürgschaften, Darlehen und Tilgungszuschüsse für erneuerbare Energieanlagen	
Landwirtschaft				Energiesteuersenkung, Mineralölsteuerbegünstigung für Agrardiesel		
Industrieproduktion				Energiesteuersenkung, Strompreisreduzierung produzierendes Gewerbe, steuerliche Anreize für E-Dienstwagen, freie Vergabe von Zertifikaten im EU EHS	Auf Projektbasis z. B. in InvestEU	Darlehen und Bürgschaften z. B. aus dem InvestEU Programm
Gebäudebereich			Energieeffizienz öffentlicher Gebäude	steuerliche Förderung für energetische Sanierungsmaßnahmen und Energieberatung	Zuschuss Austausch von Ölheizungen	Vergünstigte Kredite für Energieeffizienzmaßnahmen
CO ₂ -Senken					Auf Projektbasis z. B. in Innovation Fund	

Tabelle 3: Kategorisierung und Bewertung zentraler Maßnahmen

Beschreibung der Maßnahme	Kategorien	Kommentare	Gesamtbeurteilung	Umfang ausgewählter Maßnahmen
Forschungsförderung durch EU-Rahmenprogramme und vergleichbare nationale Programme	X, T	Keine vollständige Technologieoffenheit durch spezifische Ausschreibungen	grün	EU: Horizon Europe (2021-27): 84,9 Mrd. EUR, Horizon 2020 (2014-20) 80 Mrd. EUR DEU: Förderung von Forschungstätigkeit außerhalb von Unternehmen von 13,1 Mrd. EUR 2020
Investitionen in treibhausgasarme öffentliche Gebäude	I	Dekarbonisierung schließt öffentliche Gebäude ein	grün	In zahlreichen Programmen
Investitionen in Schienennetz / ÖPNV	I, T	In der Praxis z. T. ineffiziente Förderung, keine Technologieoffenheit	grün-gelb	EU: EUInvest (2021-27) enthält 11 Mrd. EUR für Infrastrukturmaßnahmen; 30 % des Gesamtfonds soll klimarelevant sein. DEU: knapp 7 Mrd. EUR + 8,8 Mrd. EUR Regionalisierungsmittel 2018
Investitionen in Ladeinfrastruktur für E-Fahrzeuge	B, I, T	Netzwerkeffekte von Ladesäulendichte; ggf. auch private Finanzierung möglich, keine Technologieoffenheit	gelb-grün	DEU: 145 Mio. 2019 EU: aus EUInvest
Freie Vergabe von Zertifikaten	V, L, O, 2	Vorrübergehend sinnvoll um Carbon Leakage zu reduzieren, langfristig nicht mehr möglich, Schaffung von Grenzausgleichssystem sinnvoll	gelb	EU: ca. 11,3 Mrd. EUR 2019 DEU: ca. 2,2 Mrd. EUR 2019
Diverse Steuererleichterungen bei Energie- und Stromsteuern	V, O, T, W, Z, 2	Energiesteuerreform angezeigt; Strompreissenkung ist für strombasierte Dekarbonisierung wichtig, hier eher gelbe Bewertung	gelb-rot	DEU: ca. 8,1 Mrd. EUR 2018
Davon Steuererleichterungen für energie- und handelsintensive Industrie	V, L, A, O, 2	Auch hier ist eine Energiesteuerreform angezeigt, allerdings rechtfertigt Carbon Leakage eine gewisse Preisdifferenzierung	gelb	DEU: ca. 4,1 Mrd. EUR 2018
Zuschüsse für Einzelmaßnahmen (E-Autos, Ölheizungen, Brennstoffzellen)	V, T, O	I. d. R. Mitnahmeeffekte und Verzerrungen	orange-rot	DEU: Viele Förderprogramme enthalten Einzelmaßnahmen, z. B. Kaufprämie für E-Autos, für die von 2018-20 600 Mio. EUR bereitgestellt werden

Beschreibung der Maßnahme	Kategorien	Kommentare	Gesamtbeurteilung	Umfang ausgewählter Maßnahmen
Finanzierungszuschüsse für Projekte	V, T, O, B	Nur im Einzelfall zu evaluieren, CO ₂ -Bepreisung sollte Leitinstrument bleiben, hohe Markteintritts- oder Finanzierungskosten können Rechtfertigung sein	gelb	22 Mrd. EUR in EU-Invest (2021-27) für „Forschung, Innovation und Digitalisierung“ und „kleine und mittlere Unternehmen“; auch Mittel aus EU-Forschungsförderung; 10 Mrd. EUR im Innovation Fund (2020-30) DEU, 2018: EE-Förderung ca. 0,7 Mrd. EUR, 2020 Anstieg auf ca. 2,5 Mrd. EUR geplant
Finanzierungsmöglichkeiten: Kredite, verbilligte Zinsen	X, B, T	Hohe Finanzierungskosten können Rechtfertigung sein	gelb	EU-Transitionsfonds (2021-24): 1,5 Mrd. EUR für vergünstigte Kredite i. H. v. 10 Mrd. EUR; DEU: Zinsgünstige Kredite aus Gebäudesanierungsprogramm i. H. v. 1,7 Mrd. EUR 2019

Quellen: Die Zahlen für Deutschland stammen, sofern nicht anders angegeben, aus dem Kieler Subventionsbericht (Laaser und Rosenschon 2020), der die Subventionen auf Bundesebene umfasst.
 Budget Horizon 2020: https://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/press/fact_sheet_on_horizon2020_budget.pdf
 Budget Horizon Europe: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/18/justice-programme-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement/>
 Budget InvestEU: <https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund>
 Budget EU-Transitionsfonds: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_de#förderungswrdigkeit
 Frei vergebene Zertifikate der EU: Ausgehend von einem Durchschnittspreis von 15,71 EUR im Jahr 2019, 719 Mio. freie Zertifikate; <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>
 Kaufprämie: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/umweltbonus-1692646>

V. Fazit

In diesem Beitrag haben wir versucht, einen Überblick über klimapolitische Subventionen zu bieten, ihre Wirkung abzuschätzen und eine Bewertung im Kontext der Klimapolitik vorzunehmen. Dies scheint gerade jetzt von größter Bedeutung. Subventionen sind schon heute ein sehr wichtiger Teil der Klimapolitik. Nach Angaben der EU-Kommission gibt Deutschland mindestens 40 Milliarden Euro, das sind 1,2 Prozent des BIP, für „grüne“ Subventionen aus, mit stark steigendem Trend. Dabei scheinen nicht einmal alle Subventionen in der

Beihilfestatistik der EU auf. Außerdem werden das Klimapakett und der Green Deal der EU die Ausgaben für Subventionen noch deutlich anwachsen lassen.

Im Unterschied zum CO₂-Preis liegt bei den Klimasubventionen ein Dickicht verschiedener Maßnahmen vor, das in seiner Gesamtheit schwer zu durchschauen, wenig transparent und in Teilen widersprüchlich ist. Man muss vermuten, dass die existierende Subventionslandschaft die Lobby-Aktivitäten verschiedener

Akteure widerspiegelt, aber auch den Wunsch der Politik, mit konkreten Projekten selbst gestalterisch (oder gar unternehmerisch) einzugreifen. Daher sind Ökonomen traditionell überaus skeptisch. Der Kieler Subventionsbericht ist ein Ausdruck davon.

In Zeiten ambitionierter klimapolitischer Ziele und scheinbar unbegrenzter staatlicher Finanzierungsmöglichkeiten greift die Politik immer stärker direkt ein. Der ordnungspolitische Rahmen, vor allem die Bepreisung von CO₂-Emissionen, wird damit unterlaufen. Außerdem nimmt die Gefahr zu, dass private Investitionen verdrängt werden. Allerdings sind nicht alle klimapolitischen Subventionen aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive als schädlich anzusehen. Der optimale Politikmix umfasst Subventionen in jenen Bereichen, in denen positive Externalitäten vorliegen: zum Beispiel bei Forschung und Entwicklung oder bei Infrastrukturinvestitionen. Subventionen können außerdem als zweitbeste Maßnahme erforderlich sein, wenn die beste Maßnahme – häufig die Bepreisung von Emissionen – aus politischen oder technischen Gründen nicht erreichbar ist. Das Problem ist allerdings, dass nicht einfach abzuleiten ist, was genau subventioniert werden sollte und in welcher Höhe. Daher ist es uns angesichts der weitverbreiteten Subventionspraxis wichtig, zumindest Leitplanken zu setzen.

Wir bewerten daher existierende und in den diversen Programmen neu vorgesehene Instrumente und bedienen uns dafür einer Ampel-Logik. Die wenigsten Subventionen erhalten klar eine grüne Ampelfarbe, dies sind technologieoffene Forschungsförderung und ausgewählte Infrastrukturmaßnahmen. Das Gros der Subventionen ist gelb. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage, für verbesserte Finanzierungsmaßnahmen und allgemeiner für Infrastrukturmaßnahmen. Eine konsequente CO₂-Bepreisung (transparent, langfristig planbar und mit einem Minimumpreis ausgestaltet) als Leitinstrument würde viele dieser Maßnahmen überflüssig machen oder zumindest deren Bedarf drastisch reduzieren. Es ist zwar richtig, dass politische Hürden

für eine konsequente CO₂-Bepreisung existieren. Dies darf aber keine Ausrede dafür sein, immer stärker auf Subventionen zu setzen. Stattdessen sollte am Abbau dieser Hürden gearbeitet werden. Die aktuelle Coronakrise schränkt die mittelfristigen finanziellen Möglichkeiten des Staates ein; auch das spricht für einen Abbau von Subventionen und für eine stärkere Konzentration auf CO₂-Bepreisung. Die Verwendung von Subventionen zur Verbindung von langfristiger Klimapolitik und kurzfristiger Konjunkturpolitik ist jedenfalls problematisch; allein schon, weil zwei unabhängige Ziele – Stabilisierung der Wirtschaft in einer Rezession und Dekarbonisierung – nicht mit einem Ziel erreicht werden können (Tinbergen). Und auch aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten sind klimapolitische Subventionen meist nicht zu rechtfertigen. Es ist effizienter, auf Preissignale zu setzen und unerwünschten Verteilungseffekten mit direkten Transfers an die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu begegnen. Allerdings muss man wohl einräumen, dass, wenn Subventionen zum kurzfristigen Politikmix gehören sollen, es nach dem Do-No-Harm-Prinzip besser ist, Subventionen dort einzusetzen, wo es auch klimapolitisch sinnvoll ist, etwa für Infrastrukturprojekte oder Energieeffizienz.

Neben dem Ausbau der expliziten CO₂-Bepreisung gibt es dringenden Reformbedarf bei inkonsistenter Energiebesteuerung (nicht nur in Deutschland) und der Zollstruktur, um insgesamt zu einer möglichst einheitlichen Bepreisung von CO₂ zu kommen. Diese Subventionstypen sind in der Ampel mit der Farbe rot bewertet. Ausnahmen kann man sich nur vorstellen, wo es eine erhebliche Carbon Leakage-Gefahr gibt. Weitere rote Subventionen sind sehr kleinteilige Finanzierungszuschüsse für bestimmte Technologien (wie etwa E-Autos oder bestimmte Heizungssysteme).

Aus diesen Gründen sollten zwei zentrale Maßnahmen dringend auf die deutsche und europäische klimapolitische Agenda gesetzt werden: Erstens sollten die in unserer Ampel als rot markierten Subventionen vermieden und abgebaut werden. Zweitens sollte die CO₂-Bepreisung verstärkt werden, insbesondere durch die

Erweiterung des EU-Emissionshandelssystems, durch die Einsetzung eines Mindestpreises für CO₂-Emissionszertifikate und durch eine umfassende Energiepreisreform, die vor allem sauberen Strom billiger macht. Dadurch könnten viele in der Ampel als gelb markierte Maßnahmen zurückgefahren werden.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D., Aghion, P., Bursztyn, L. und Hemous, D. (2012). The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review* 102(1): 131-66.
- Aghion, P. und Howitt, P. (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica* 60(2): 323-251.
- Agora Energiewende (2018). Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr. https://static.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/147_Reformvorschlag_Umlagen-Steuern_WEB.pdf, abgerufen am 16.12.2020.
- Akerlof, G. et al. (2019). Economists' statement on carbon dividends. The Wallstreet Journal, 17 January 2019. <https://clcouncil.org/economists-statement/>, abgerufen am 10.03.2020.
- Antoniou, F. und Strausz, R. (2017). Feed-in Subsidies, Taxation, and Inefficient Entry. *Environmental and Resource Economics* 67(4): 925-40.
- Bahr, G, D Narita, W Rickels, 2012. Recent Developments in European Support Systems for Renewable Power, Kiel Policy Brief 53, IfW, Kiel.
- Berger A., G. Udell (2002). Small Business Credit Availability and Relationship Lending: the Importance of Bank organisational Structure, *The Economic Journal* 112(477): 32-53. doi:10.1111/1468-0297.00682.
- BMF (2020). Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>
- Böhringer, C., E. J. Balistreri, T. F. Rutherford (2012). The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: overview of an Energy Modeling Forum study (EMF 29), *Energy Econ.* 34 (Supplement 2): S97-S110.
- Böhringer, C., A. Lange & T. Rutherford (2014). Optimal emission pricing in the presence of international spillovers: decomposing leakage and terms-of-trade motives. *Journal of Public Economics* 10: 101-111.
- Boutabba, M. A., Lardic, S. (2017). EU Emissions Trading Scheme, competitiveness and carbon leakage: new evidence from cement and steel industries. *Ann Oper Res* 255, 47-61. <https://doi.org/10.1007/s10479-016-2246-9>
- Branger F. Quirion P., Chevallier J. (2017). Carbon leakage and competitiveness of cement and steel industries under the EU ETS: much ado about nothing. *Energy Journal*, 37 3:109-35
- Bramoullé Y., L.J. Olsen (2005). Allocation of pollution abatement under learning by doing, *Journal of Public Economics* 89: 1935-1960.
- Carpenter RE, BC Petersen (2002). Capital Market Imperfections, High-Tech Investment, and New Equity Financing, *The Economic Journal* 112(477): 54-72, doi: 10.1111/1468-0297.00683.
- Dechezleprêtre, A. and Sato, M. (2017). The Impact of Environmental Regulations on Competitiveness. *Review of Environmental Economics and Policy* 11(2), S. 183-206. <https://doi:10.1093/reep/rex013>

- Dohse, D., Felbermayr, G., Görg, H., Kooths, S., Lechtaler, W. & Trebesch, Chr. (2019). Zeit für eine neue Industriepolitik? Kiel Policy Brief Nr. 122. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2019/zeit-fuer-eine-neue-industriepolitik-12387/>, abgerufen am 16.12.2020.
- EC (2019). Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission. COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>, abgerufen am 16.12.2020.
- EC (2020). EU Taxonomy for sustainable activities. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_de, abgerufen am 30.11.2020.
- EFV (2020). Subventionen, Subventionsüberprüfung. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef.html, abgerufen am 23.11.2020.
- Felbermayr, G., Peterson, S. und Rickels, W. (2019). Für ein duales System der CO₂-Bepreisung in Deutschland und Europa. Kiel Fokus 07/2019. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2019/fuer-ein-duales-system-der-co2-bepreisung-in-deutschland-und-europa-0/>, abgerufen am 16.12.2020.
- Fischer, C. und Newell, R. G. (2008). Environmental and Technology Policies for Climate Mitigation. *Journal of Environmental Economics and Management* 55(2): 142-162.
- Fischer, C. und Preonas, L. (2010). Combining Policies for Renewable Energy: Is the Whole Less Than the Sum of Its Parts? *International Review of Environmental and Resource Economics* 4(1): 51-92.
- Grossman, G. und Helpman, E. (1991). Quality Ladders in the Theory of Growth. *The Review of Economic Studies*, 58: 43-61.
- G20 (2009). G20 leaders statement: The Pittsburgh Summit. G 20 Pittsburgh Summit. Pittsburgh, PA, USA, 1-23.
- G7 (2016). G7 Ise-Shima Leaders' Declaration. G7 Ise-Shima Summit. Shima, Japan, 1-32.
- Jaffe, A. B., Newell, R. G. und Stavins, R. N. (2005). A tale of two market failures: Technology and environmental policy. *Ecological Economics* 54(2-3): 164-174.
- Jaffee D., J. Stiglitz (1990). Credit rationing, in: BM Friedman and FH Hahn (Eds), *Handbook of Monetary Economics* 2: 837-888, Amsterdam: North Holland. doi:10.1016/S1573-4498(05)80023-2.
- Kempa K., U. Moslener (2017). Climate Policy with the Chequebook – An Economic Analysis of Climate Investment Support. *Economics of Energy and Environmental Policy* 6(1): 111-129, doi: 10.5547/2160-5890.6.1.kkem.
- Laaser, C. und A. Rosenschon (2020). Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 29, Sep 2020, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Mazzucato, M. und G. Semieniuk (2017). Public financing of innovation: new questions, *Oxford Review of Economic Policy* 33(1): 24-48, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036>
- OECD (2019). OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels. Data retrieved from: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_DEU.

- OECD (2020). OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_DEU, abgerufen am 23.11.2020.
- Pigou, A. (1920). *The economics of welfare*. London: Macmillan.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRU) (2019). *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten*. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html>, abgerufen am 16.12.2020.
- Sato, M. & A. Dechezleprêtre (2015). Asymmetric industrial energy prices and international trade, *Energy Economics* 52(1), 5130-5141, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.08.020>
- Shapiro, J. S. (2020). *The environmental bias of trade policy*. NBER Working Paper No 26845, National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w26845>, abgerufen am 16.12.2020.
- Stiglitz J. E. (1993). *The Role of the State in Financial Markets*, *World Bank Economic Review* 7(suppl 1), 19-52, doi:10.1093/wber/7.suppl_1.19.
- Stiglitz, J. E. et al. (2017). *Report of the High-level Commission on Carbon Pricing*. World Bank. <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices/>, abgerufen am 10.03.2020.
- Tagesspiegel (2019). *Klimaschutzpaket der Bundesregierung – was es für die Bürger bedeutet*. <https://www.tagesspiegel.de/politik/pendler-hausbesitzer-stromkunden-klimaschutzpaket-der-bundesregierung-was-es-fuer-die-buerger-bedeutet/25039622.html>, abgerufen am 20.2.20.
- Rickels, W., Peterson, S., J. Boysen-Hogrefe & J. Boll (2018). *Pro und Contra der staatlichen Förderung der Elektromobilität*. IfW Fokus 2018, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2017/pro-und-contra-der-staatlichen-foerderung-der-elektromobilitaet-8319/>, abgerufen am 16.12.2020.
- Rickels, W., A. Proelß, und O. Geden (2020). *Negative Emissionen im Europäischen Emissionshandelssystem*. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/927>, abgerufen am 24.11.2020.

Der Europäische Green Deal und die Wirtschaftspolitik: Bürokratie begrenzen, Übersteuerung vermeiden

von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

I. Einleitung

Die Corona-Pandemie hat eine tiefe Wirtschaftskrise ausgelöst und zu einer Debatte über die künftige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik geführt. Dabei spielt das Thema der Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle, insbesondere der Klimaschutz. Hier stehen sich zwei Positionen gegenüber. Die eine argumentiert, dass angesichts der hohen Kosten der Krise klimapolitische Ziele zurückstehen müssten. Die Erholung der Wirtschaft müsse Vorrang haben. Die Gegenposition führt an, die Krise erfordere nicht weniger, sondern mehr Engagement für Nachhaltigkeit, insbesondere für Klima- und Umweltschutz. Der wachsende Druck zu Strukturwandel sei eine Chance, die Wirtschaft schneller als bislang geplant auf Umweltschutz und Klimaneutralität auszurichten.

Unter den politischen Entscheidungsträgern in Europa und Deutschland dominiert die zweite Position. Die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat den „Green Deal“ mit dem Ziel einer klimaneutralen europäischen Wirtschaft im Jahr 2050 in den Mittelpunkt der politischen Agenda ihrer Amtszeit gestellt. In ihrer „State of the Union“-Rede im September 2020 hat sie angekündigt, dass die Europäische Kommission die CO₂-Emissionen gegenüber dem Jahr 2030 nicht mehr um 40, sondern sogar um 55 Prozent reduzieren will.

Auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten wird die Position geteilt, dass die wirtschaftlichen Verluste in der Coronakrise nicht dazu führen dürfen, klimapolitische Ziele oder das allgemeine Ziel, mehr Nachhaltigkeit zu erreichen, zu gefährden oder aufzugeben.

Dieser Konsens endet allerdings, wenn es um die Frage geht, wie Klimaschutz und mehr Nachhaltigkeit erreicht werden sollen und welche Instrumente dafür

einzusetzen sind. Das gilt zum einen für die Instrumentenwahl im engeren Sinne – also die Frage, welche Instrumente der Umweltpolitik (bspw. Zertifikate oder Umweltsteuern) am besten geeignet sind. Zum anderen ist die Instrumentenwahl im weiteren Sinne umstritten: Sollten allein oder in erster Linie umweltpolitische Instrumente eingesetzt werden, um klimapolitische Ziele zu erreichen, oder sollten andere Politikbereiche ebenfalls auf Klimaschutzziele ausgerichtet werden, beispielsweise die Konjunkturpolitik, die Finanzmarktregulierung oder die Wettbewerbspolitik? Dieser Beitrag konzentriert sich auf die zweite Frage – die Debatte über die Ausrichtung anderer Politikbereiche auf Klimaschutz- und andere Nachhaltigkeitsziele. In der Theorie der Wirtschaftspolitik wird häufig auf die Tinbergen-Regel Bezug genommen, nach der jedes Ziel der Wirtschaftspolitik mit dem jeweils dafür geeigneten Instrument verfolgt werden sollte. Demnach wäre es beispielsweise kontraproduktiv, mit Instrumenten der Finanzmarktregulierung umweltpolitische Ziele zu verfolgen.

Die aktuelle Wirtschaftspolitik setzt aber genau das um. Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele werden in einer wachsenden Zahl von Politikbereichen zu einem zentralen Anliegen. Beispiele dafür sind die aktuelle Konjunkturpolitik für die Stabilisierung der Wirtschaft in der Coronakrise, die Initiativen zu „Sustainable Finance“ beziehungsweise „Green Finance“ oder die „Grüne Wettbewerbspolitik“.

In der Debatte über Konjunkturpakete zur Stützung und Revitalisierung der Wirtschaft in der Corona-Rezession wurde immer wieder gefordert, Ziele der Nachhaltigkeit und vor allem des Klimaschutzes in den Mittelpunkt zu stellen. Die Klimapolitik und „grüne“ Investitionen stehen auch im Fokus des EU-Finanzfonds „Next

Generation EU“ (NGEU), der die wirtschaftliche Erholung in Europa unterstützen soll, vor allem in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern.

Sustainable Finance will die Rahmenbedingungen des Finanzsektors so umgestalten, dass Nachhaltigkeitsziele durch die Lenkung von Kapitalströmen unterstützt werden. Dazu gehören verschiedene Entwicklungen, so etwa die Ausrichtung der Banken- und Finanzmarktregulierung auf Nachhaltigkeitsziele, die Ausgabe von „Grünen Staatsanleihen“, die Bindung der Anlagepolitik von Fonds und Pensionskassen an Nachhaltigkeitskriterien, die Betonung grüner öffentlicher Investitionen, die Schaffung von grünen Instrumenten für die Unternehmensfinanzierung und sogar das „Greening“ der Geldpolitik.

Ähnliche Entwicklungen zeigen sich in der Wettbewerbspolitik. Nachhaltige Wettbewerbspolitik relativiert wett-

bewerbspolitische Prinzipien wie das Kollisionsverbot dahingehend, dass beispielsweise Absprachen unter Unternehmen zulässig sein sollen, wenn sie Nachhaltigkeitszielen dienen.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Der II. Abschnitt erläutert knapp einige für das Thema zentrale Begriffe wie Nachhaltigkeit, Green Deal und ESG. Abschnitt III diskutiert die Forderung, Konjunkturprogramme „grün“ auszurichten. Abschnitt IV beschreibt und analysiert die Initiative für Sustainable Finance. Abschnitt V wendet sich der Idee zu, die Ausrichtung der Geldpolitik an Nachhaltigkeitsziele zu binden, Kapitel VI diskutiert das Konzept nachhaltigkeitsorientierter Wettbewerbspolitik. Kapitel VII erläutert sodann die Schlussfolgerungen und wirtschaftspolitischen Implikationen der Analyse.

II. Nachhaltigkeit, Green Deal und ESG

Die Bedeutung von Nachhaltigkeit für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung wird seit langer Zeit betont. Für den Begriff der Nachhaltigkeit findet sich eine häufig verwendete Definition im Bericht der von den Vereinten Nationen eingesetzten Brundtland-Kommission (1987), nach der eine Entwicklung nachhaltig ist, wenn sie sicherstellt, „dass die heutigen Bedürfnisse gestillt werden, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen, ihre Bedürfnisse zu stillen, zu gefährden.“¹

Diese Definition von Nachhaltigkeit ist sehr allgemein und wird über Umweltfragen hinaus auf viele Politikbereiche wie beispielsweise die öffentlichen oder privaten Finanzen und die Sozialsysteme angewendet. Die Vereinten Nationen haben in ihrer Agenda 2030 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung definiert, die verschiedene Umweltziele, aber auch Themen wie

Bildung, Gesundheit, Gleichberechtigung und Frieden beinhalten.

Der Europäische Green Deal ist von der UN-Agenda 2030 beeinflusst und mit ihr vereinbar, hat aber eine engere Ausrichtung auf wirtschaftliche Aspekte. Die Idee, im Kontext der Bemühungen um Umwelt- und Klimaschutz von einem Green Deal zu sprechen, in Anlehnung an die Wirtschaftspolitik des „New Deal“ in den 1930er Jahren, ist nicht neu. Schon während der Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 forderten verschiedene Autoren eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik unter dem Begriff Green Deal (siehe etwa French et al., 2009). Die EU hat diesen Begriff nun aufgegriffen und ihn ins Zentrum ihrer Politik gerückt. Unter dem Europäischen Green Deal versteht die Europäische Kommission Folgendes:

1 „[...] make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“, Brundtland-Kommission (1987), Ziffer 27.

„Der Europäische Green Deal [...] ist eine neue Wachstumsstrategie, die das Ziel verfolgt, die EU in eine gerechte und wohlhabende Gesellschaft zu transformieren, mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft ohne Nettoemissionen von Treibhausgasen im Jahr 2050, in der Wirtschaftswachstum von Ressourcenverbrauch entkoppelt ist.“²

Hier spielt der Klimaschutz eine zentrale Rolle, aber die klassischen wirtschaftspolitischen Ziele – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Verteilungsgerechtigkeit – werden ebenfalls aufgeführt. Letztlich verfolgt der Europäische Green Deal das Ziel, Wirtschaftswachstum mit Klima- und Umweltschutz zu vereinbaren. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Idee, dass Wirtschaftswachstum von Ressourcenverbrauch entkoppelt werden kann. Dieser Punkt steht mit der Auffassung von Wachstumskritikern in Konflikt, die der Ansicht sind, dass eine solche Entkopplung nicht gelingen könne und daher Wirtschaftswachstum als Ziel aufgegeben werden

sollte (Paech, 2012).

Für die Umsetzung des Green Deal jenseits des wirtschafts- und umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes im engeren Sinne sind die ESG-Kriterien (Environmental, Social, and Corporate Governance) von zentraler Bedeutung. Die Faktoren Umwelt, Soziales und Corporate Governance werden vielfach als Maßstäbe für Nachhaltigkeit in Unternehmen und anderen privaten Organisationen herangezogen.

Es liegt auf der Hand, dass der Green Deal schon allein mit seinen ambitionierten klimapolitischen Zielen eine tiefgreifende Transformation der Wirtschaft erfordert. Das geht mit erheblichen Belastungen und Risiken für den Wohlstand einher, eröffnet aber auch neue Möglichkeiten und Chancen. Für den Erfolg des Green Deal wird es darauf ankommen, dass Maßnahmen der verschiedenen Politikbereiche sinnvoll ineinandergreifen, konsistent sind und unnötige Belastungen vermeiden.

III. Green Deal und Konjunkturpolitik für die Erholung nach der Corona-Rezession

Die Corona-Pandemie hat zu einem massiven Einbruch der Konjunktur geführt, sowohl in Deutschland als auch im Rest Europas und weltweit. Als Reaktion darauf haben die Regierungen vieler Länder umfangreiche Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen. Zu den eingesetzten Instrumenten gehören Überbrückungshilfen in Form von Krediten und Betriebskostenzuschüssen ebenso wie Steuersenkungen und Staatsausgabenprogramme zur Belebung der Konjunktur. Auch die Europäische Union hat beschlossen, einen schuldenfinanzierten Fonds aufzulegen, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen (Next Generation EU, NGEU).

In der Debatte über die Gestaltung dieser Konjunktur-

programme ist immer wieder gefordert worden, sie auf Nachhaltigkeits- und insbesondere Klimaschutzziele auszurichten. Derartige Forderungen kommen nicht nur von politischen Parteien, sondern auch aus der Wissenschaft. So fordern etwa Pittel et al. (2020): „Angesichts der Bedeutung des Klima- und Umweltschutzes muss jedes Programm zur Erholung der deutschen Wirtschaft ökologisch ausgerichtet sein.“³ Diese Forderung ist nicht grundlegend neu, sie wurde beispielsweise schon im Kontext der Konjunkturprogramme während der Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 erhoben. In der Coronakrise ist sie erneut aufgekommen – und das nicht nur in Deutschland. Im europäischen Fonds Next Generation EU sollen „grüne“ Ausgaben Priorität

2 „The European Green Deal [...] is a new growth strategy that aims to transform the EU into a fair and prosperous society, with a modern, resource-efficient and competitive economy where there are no net emissions of greenhouse gases in 2050 and where economic growth is decoupled from resource use.“

3 <https://www.energie-klimaschutz.de/klima-check-konjunkturprogramme/>

haben. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, bei der Beantragung von Mitteln aus dem Fonds anzugeben, welche Projekte in welchem Umfang als „grün“ anzusehen sind (European Commission, 2020a, S. 41).

Was ist davon zu halten, die Konjunkturpolitik „grün“ auszurichten? Folgt man der bereits erwähnten Tinbergen-Regel, muss man skeptisch sein. Konjunkturbelebung und Klimaschutz sind zwei separate Ziele, die entsprechend zwei Instrumente erfordern. Diese Überlegung erscheint zunächst eher abstrakt, aber sie hat erhebliche praktische Relevanz. Das lässt sich anhand eines einfachen Beispiels erläutern. So erfordert Klimaschutz nach vorherrschender Auffassung einen schrittweise steigenden CO₂-Preis, unabhängig davon, ob dieser CO₂-Preis durch eine Steuer oder andere Instrumente erhoben wird. Unter dem Aspekt der kurzfristigen Konjunkturerholung ist eine Erhöhung des CO₂-Preises jedoch problematisch. Wenn beide Ziele mit nur diesem einen Instrument verfolgt werden, gerät eins der Ziele unter die Räder, eventuell auch beide.

Daraus folgt allerdings nicht, dass die Konjunkturpolitik und die Klimaschutzpolitik vollständig unabhängig voneinander konzipiert werden sollten. Nebenwirkungen politischer Maßnahmen aller Art zu berücksichtigen, ist wichtig. Dabei sollte aber stets klar sein, was das angestrebte Hauptziel ist. In der Konjunkturpolitik gibt es Projekte, die auch umweltpolitische Ziele fördern. Beispielsweise können Investitionen in die Bahninfrastruktur die Konjunktur beleben und gleichzeitig zu weniger Umweltbelastung durch Autoverkehr führen. Ähnliche Wirkung kann von Investitionen in die Sanierung von Gebäuden zur Steigerung ihrer Energieeffizienz ausgehen. Das spricht dafür, derartige Investitionen in Konjunkturpaketen prioritär zu berücksichtigen. Dabei spielen allerdings auch andere Aspekte eine Rolle. Es ist zu prüfen, ob es in der Bauindustrie hinreichende freie Kapazitäten gibt, weil stimulierende Maßnahmen sonst allenfalls zu Preiserhöhungen führen. In der gegenwärtigen Krise existieren freie Kapazitäten in der Reisebranche, der Gastronomie oder der Autoindustrie, in der Bauindustrie jedoch weniger.

Die Berücksichtigung ökologischer Aspekte bei konjunkturpolitischen Maßnahmen führt außerdem nicht immer zu einfachen Schlussfolgerungen. Ein Beispiel bildet die Debatte über die Einführung einer Kaufprämie für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Dieser Vorschlag wurde vor allem vor dem Hintergrund der umweltpolitischen Überlegung diskutiert, dass Verbrennungsmotoren eine umweltschädliche und auslaufende Technologie seien, die man nicht durch Kaufprämien fördern solle. Förderungswürdig sei vielmehr die Transformation der Autoindustrie hin zu Elektroantrieben. Das erscheint auf den ersten Blick plausibel. Bei genauerem Hinsehen kann man aber einwenden, dass ein Ersetzen alter Fahrzeuge durch neue mit deutlich sparsameren Verbrennungsmotoren durchaus die Umweltbelastung durch Autoabgase reduzieren und zu weniger CO₂-Emissionen führen kann. Das beruht auf der Annahme, dass ohne die Prämie die alten Verbrenner länger verwendet würden. Insofern kann die Berücksichtigung ökologischer Belange in Konjunkturprogrammen zu sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen.

Grundsätzlich liegt eine Schwierigkeit der Ausrichtung der Konjunkturpolitik auf Umwelt- und Klimaziele darin, dass diese Politikbereiche unterschiedliche zeitliche Perspektiven und Anforderungen an die eingesetzten Instrumente haben (vgl. Techert und Demary, 2012). In der Konjunkturpolitik sind Instrumente gefragt, die schnell, zielgenau und zeitlich begrenzt wirken. Zeitlich begrenzte Steuersatzsenkungen oder beschleunigte Abschreibungen, einmalige Transfers wie etwa der Kinderbonus im jüngsten Konjunkturprogramm in Deutschland sind Beispiele dafür. In der Umweltpolitik geht es dagegen letztlich um dauerhafte Veränderungen mit breiter Wirkung. Es kann sinnvoll sein und ist teilweise sogar notwendig, umweltpolitische Maßnahmen schrittweise, mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf, einzuführen. Maßnahmen mit zeitlicher Begrenzung wie die oben erwähnten Investitionen in Verkehrswege oder in die Gebäudesanierung, die konjunkturpolitische und umweltpolitische Ziele gleichzeitig fördern, sind eher die Ausnahme. Bei diesen Maßnahmen liegt die Schwierigkeit darin, dass gerade

Investitionen in Verkehrswege meistens eine lange Vorlaufzeit für Planung und Genehmigung haben, sodass der Konjunkturreffekt oft viel zu spät kommt oder sich auf Erwartungseffekte beschränkt.

Aus alledem folgt nicht, dass umweltpolitische Aspekte bei der Gestaltung von Konjunkturprogrammen

keine Rolle spielen sollten. Die Nebenwirkungen der Konjunkturpolitik auf Umwelt- und andere Politikziele zu berücksichtigen, ist richtig und notwendig. Die Forderung, bei Konjunkturprogrammen umwelt- oder klimapolitische Aspekte ins Zentrum zu stellen und die Programme hauptsächlich auf diese Ziele auszurichten, ist jedoch nicht sinnvoll.

IV. Sustainable Finance

Sustainable Finance wird häufig als ein wichtiges Politikfeld genannt, das künftig „grün“ beziehungsweise auf den Klimaschutz ausgerichtet werden soll. Der Begriff wird teilweise eng verstanden, also bezogen auf die Regulierung von Finanzmärkten und Finanzinstitutionen, teilweise breiter, unter Einbezug der Geldpolitik und der öffentlichen Finanzen. Aus der Sicht der Tinbergen-Regel ist es naheliegend, Sustainable Finance mit Skepsis zu betrachten. Klimapolitische Ziele sollte man primär mit klimapolitischen Instrumenten verfolgen, nicht mit Mitteln der Finanzsektorregulierung. Tatsächlich ist das Thema komplex. Das wird deutlich, wenn man näher betrachtet, was unter der Überschrift Sustainable Finance diskutiert wird.

Die Europäische Kommission versteht unter Sustainable Finance einen „Prozess, in dem Umwelt-, Sozial- und Governance-Aspekte bei Investitionsentscheidungen im Finanzsektor angemessen berücksichtigt werden, was zu mehr längerfristigen Investitionen in nachhaltige ökonomische Aktivitäten und Projekte führt.“⁴

Eine von der EU eingesetzte Expertengruppe beschrieb das Anliegen von Sustainable Finance in ihrem Abschlussbericht (EU Expert Group on Sustainable Finance, 2018) wie folgt:

„Für die Gruppe geht es bei Sustainable Finance um zwei Notwendigkeiten. Die erste besteht darin, den Beitrag des Finanzsystems zu nachhaltigem und inklusivem Wachstum sowie Klimaschutz zu verbessern. Die zweite liegt darin, die Finanzstabilität zu stärken, indem Umwelt-, Sozial- und Governance-Faktoren in Investitionsentscheidungen einbezogen werden.“⁵

Die Aufgabe der Regulierung und Aufsicht von Finanzmärkten und Finanzinstitutionen wie Banken und Versicherungen besteht primär darin, dafür zu sorgen, dass die Finanzmärkte effizient funktionieren und Kapital in die produktivsten Verwendungen fließt. Dazu gehört es, dass Finanzinstitutionen und Finanzmärkte stabil sind und dass alle relevanten Risiken erkannt und möglichst angemessen bepreist werden. Ein wichtiges Ziel von Sustainable Finance besteht darin, dafür zu sorgen, dass Risiken, die mit Nachhaltigkeitsthemen zusammenhängen, erkannt und in der Bepreisung und Risikovorsorge berücksichtigt werden. So verstanden bringt Sustainable Finance keine grundlegend neue Aufgabe für die Finanzpolitik, insbesondere keine Ausrichtung auf die Unterstützung von Klimaschutzpolitiken oder andere Ziele außerhalb des Finanzsektors, sondern beinhaltet die Anforderung, Risiken für die Finanzstabilität, deren Bedeutung in letzter Zeit gewachsen ist,

4 „Sustainable finance generally refers to the process of taking due account of environmental, social and governance (ESG) considerations when making investment decisions in the financial sector, leading to increased longer-term investments into sustainable economic activities and projects.“, European Commission, Overview of Sustainable Finance, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/what-sustainable-finance_en.

5 „For the Group, sustainable finance is about two imperatives. The first is to improve the contribution of finance to sustainable and inclusive growth as well as the mitigation of climate change. The second is to strengthen financial stability by incorporating environmental, social and governance (ESG) factors into investment decision-making.“ EU Expert Group on Sustainable Finance (2018), S.6.

angemessen zu berücksichtigen.

Davon zu unterscheiden sind Aspekte von Sustainable Finance, die über klassische Aufgaben der Finanzpolitik hinaus Kapitalströme in Richtung bestimmter Zielsetzungen lenken wollen, unabhängig von Fragen der Finanzstabilität.

1. Sustainable Finance als Berücksichtigung der Rolle von Nachhaltigkeitsrisiken für die Finanzstabilität

Nachhaltigkeitsrisiken beinhalten verschiedene Gefahren für die Finanzmarktstabilität. Im Fall des Klimawandels sind drei Quellen von Risiken für die Finanzstabilität hervorzuheben (Carney, 2015):

Physische Risiken: Der Klimawandel führt zu einer wachsenden Zahl von Extremwetterlagen und Überflutungen, die erhebliche Schäden verursachen können. Versicherungen oder Banken, die Immobilieninvestitionen finanzieren, sind dadurch erheblichen Verlustrisiken ausgesetzt, die sich auf die Stabilität des Finanzsektors auswirken können.

Haftungsrisiken: Durch Klimawandel verursachte Schäden könnten dazu führen, dass die Geschädigten rechtliche Ansprüche an die Verursacher des Klimawandels stellen, also etwa von großen CO₂-Emittenten oder Unternehmen, die fossile Brennstoffe produzieren, Entschädigung verlangen.

Übergangsrisiken: Hier handelt es sich um Risiken, die aus dem Übergang zu einer dekarbonisierten Wirtschaft entstehen. Veränderungen in den politisch gesetzten Rahmenbedingungen, technologischer Wandel oder physische Risiken können zu einer plötzlichen Neubewertung von Aktiva führen, die ebenfalls die Finanzstabilität beeinträchtigen können.

Ähnliche Risiken lassen sich für andere Nachhaltigkeitsprobleme ausmachen. Man kann der Auffassung sein, die Berücksichtigung dieser Risiken sei

selbstverständlich und bedürfe keiner speziellen Initiative für Sustainable Finance. Tatsächlich haben Risiken, die beispielsweise mit dem Klimawandel zusammenhängen, allerdings spezielle Charakteristika, die dazu führen können, dass sie bislang nicht in vollem Umfang in der Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsektors berücksichtigt sind. Das wird im Folgenden näher erläutert.

2. Die These der „Tragödie des Zeithorizonts“

In der Umweltökonomik gehört die Tragödie der Allmende zu den klassischen Problemen. Wirtschaftshistorische Untersuchungen belegen, dass das im Mittelalter weit verbreitete Gemeinschaftseigentum an Weidegründen (Allmende) zu einer Übernutzung führte. Während der Ertrag aus der Nutzung dem Einzelnen zukam, wurden die Kosten auf die Gemeinschaft abgewälzt, sodass die Übernutzung individuell rational war, kollektiv aber irrational und ineffizient. Die klassische Lösung dieses Problems liegt in Verhandlungen über die Nutzung oder der Zuordnung von privaten Eigentumsrechten. Moderne Umweltprobleme wie die Überfischung und Verschmutzung der Meere oder der Klimawandel können insofern als Allmendeproblem betrachtet werden, als auch hier den Nutzern die von ihnen verursachten Kosten nicht oder nur teilweise zugeordnet werden.

Beim Klimawandel kommt allerdings ein Aspekt hinzu, der das Problem verschärft, und der als Tragödie des Zeithorizonts („Tragedy of the Horizon“) bezeichnet werden kann (vgl. Carney, 2015). Damit ist gemeint, dass die Folgen der Treibhausgasemissionen und damit die Kosten des Klimawandels sich erst mittel- bis langfristig niederschlagen, jenseits des üblicherweise betrachteten Zeithorizonts der meisten Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft. Übliche Zeithorizonte, die vielen Entscheidungen zu Grunde liegen, sind Wahlperioden, Konjunkturzyklen oder Zeithorizonte technokratischer Organisationen wie etwa Zentralbanken, die durch ihr Mandat gebunden sind und sich deshalb in der Regel auf die Entwicklung von Inflation und anderen Politikzielen in den kommenden zwei oder

drei Jahren konzentrieren.⁶ Im Bereich der Finanzstabilität erstreckt sich der Zeithorizont typischerweise über einen Konjunkturzyklus. Meistens steht vor allem die Resilienz des Finanzsektors in der nächsten Rezession im Fokus der Aufmerksamkeit.

Für ein angemessenes Einbeziehen von Risiken, die aus dem Klimawandel resultieren, sind diese Zeithorizonte nicht angemessen. Da die Risiken des Klimawandels vor allem von den kumulativen Emissionen abhängen, bleiben Kosten heutiger Emissionen bei einer Konzentration auf kurze Zeithorizonte teilweise unberücksichtigt. Heutige Entscheidungen mit klimapolitischer Relevanz können aber Folgen haben, die für Jahrzehnte nachwirken.

Prinzipiell gehört es zu den grundlegenden Aufgaben von Regierungen und Parlamenten, auf langfristige, auch sehr langfristige Risiken zu reagieren und entsprechend zu handeln. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass langfristige Anliegen im politischen Prozess angesichts kurzer Wahlzyklen leicht vernachlässigt werden. Ein weithin diskutiertes Beispiel dafür ist die Politik der Staatsverschuldung. Kurzfristig erlaubt der Rückgriff auf Staatsschulden, Verteilungskonflikte zu entschärfen und Probleme so scheinbar aus der Welt zu schaffen. Langfristig kann wachsende Staatsverschuldung aber erheblichen Schaden anrichten und die finanzielle Stabilität des öffentlichen wie des privaten Sektors gefährden. In vielen Ländern weisen die Staatsfinanzen erhebliche Nachhaltigkeitslücken auf. Auch hier könnte man von einer Tragödie des Zeithorizonts sprechen. Viele Länder versuchen, kurzfristige Verschuldungspolitikern dadurch zu verhindern, dass Verfassungsregeln Budgetdefizite begrenzen.

Auch im privaten Sektor gehört es im Prinzip zur Pflicht von Entscheidungsträgern in Unternehmen und anderen Organisationen, langfristige Risiken zu berücksichtigen und die Nachhaltigkeit wirtschaftlichen

Handelns sicherzustellen. Die Corporate Governance vieler Unternehmen ist darauf jedoch nicht oder nicht hinreichend ausgerichtet. Vor allem bei kapitalmarktorientierten Unternehmen wird immer wieder kritisiert, das Management lege zu viel Wert auf kurzfristige Entwicklungen des Börsenwerts und der Gewinne, auf Kosten der Nachhaltigkeit. Wenn kurzfristige Entscheidungen gegen langfristige Interessen der Aktionäre verstoßen, haben die Aktionäre eigentlich Anreize, Vergütungssysteme und Managementverträge im Allgemeinen zu verändern und langfristig auszurichten; dazu gibt es auch immer wieder Initiativen. Aber letztlich ist es schwierig, die Interessen eines für fünf Jahre oder noch kürzere Zeit beschäftigten Managers mit den langfristigen Unternehmensinteressen hinreichend in Einklang zu bringen.

Die Folge eines eher auf kurze Fristen ausgerichteten Zeithorizonts vieler Entscheidungsträger für den Finanzsektor besteht darin, dass die Risiken des Klimawandels bei politischen und unternehmerischen Entscheidungen nicht angemessen einbezogen sind. Dabei ist zu beachten, dass politische und privatwirtschaftliche Entscheidungen im Hinblick auf den Klimawandel interagieren. Wenn Unternehmen beobachten, dass politische Entscheidungsträger bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln Nachhaltigkeitsrisiken wie den Klimawandel ausblenden, werden unternehmerische Entscheidungen entsprechende Rahmenbedingungen zu Grunde legen. Sie werden also beispielsweise weiterhin auf CO₂-intensive Technologien setzen, wenn sie davon ausgehen, dass ein Ausweichen auf andere Technologien ihnen Wettbewerbsnachteile bereitet. Das wiederum hat Folgen für künftige politische Entscheidungen, welche die Kosten der Umstellung auf CO₂-arme Technologien berücksichtigen. Die Transformation hin zu einer dekarbonisierten Wirtschaft ist deshalb in hohem Umfang als Koordinationsproblem anzusehen, bei dem es darauf ankommt, dass alle Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft

⁶ Derzeit werden längerfristige Entwicklungen und Nachhaltigkeitsprobleme in Zentralbanken allerdings stark diskutiert, wie im Folgenden noch näher erläutert wird.

hinreichend langfristige Horizonte haben. Auf diesem Gebiet können im Übrigen Familienunternehmen ihre Stärken ausspielen, da bei ihnen die Verbindung zwischen Eigentum und Management enger und generationenübergreifendes Denken verbreitet ist.

3. Mangelnde Transparenz über Nachhaltigkeitsrisiken

Damit Nachhaltigkeitsrisiken im Finanzsektor angemessen berücksichtigt werden können, müssen nicht nur die Entscheidungsträger hinreichend lange Zeithorizonte haben, es müssen auch genügend Informationen verfügbar sein. Im Fall des Klimawandels können Aktien von Unternehmen im Hinblick auf entsprechende Risiken beispielsweise nur dann angemessen bewertet werden, wenn Angaben darüber verfügbar sind, wie sehr das Geschäftsmodell auf CO₂-intensiven Technologien beruht, ob Maßnahmen ergriffen werden, das Geschäftsmodell neu zu orientieren, mit welchen Veränderungen in den klimapolitischen Rahmenbedingungen das Unternehmen in seinen Ertragsprognosen rechnet und vieles mehr.

Nun ist es keineswegs so, dass es keine Informationen über diese Themen gibt. Zunächst ist zu bedenken, dass für langfristig orientierte Investoren ein erhebliches Interesse besteht, alle relevanten Risiken, einschließlich der durch Klimawandel bedingten, richtig einzuschätzen. Außerdem existiert eine Vielzahl von Initiativen, Nachhaltigkeitsrisiken in verschiedenen Kontexten zu dokumentieren und einzuordnen. Viele Unternehmen haben ihr Berichtswesen in diesem Bereich deutlich ausgebaut. Kritiker sehen allerdings die Gefahr, dass durch diese Vielzahl von Initiativen eher Verwirrung entsteht als mehr Transparenz (Carney, 2015).

Neben Fragen der Erfassung und Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsrisiken gehört zu Sustainable Finance auch die Idee, Kapitalströme in bestimmte, als „nachhaltig“ klassifizierte Verwendungen oder Projekte

umzuleiten. Diese Zielsetzung gehört – wie bereits erläutert – eigentlich nicht in den Bereich der Finanzsektorregulierung. Dieser Ansatz wird im Kontext der dazu ergriffenen oder geplanten politischen Maßnahmen im Folgenden näher diskutiert.

4. Politische Maßnahmen im Bereich Sustainable Finance

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene hat die Politik verschiedene Initiativen auf den Weg gebracht, um Nachhaltigkeitsziele im Finanzsektor stärker zu verankern. Die Europäische Kommission hat dazu den „Aktionsplan Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ entworfen (Europäische Kommission, 2018). Damit werden drei Ziele verfolgt:

„1. die Kapitalflüsse auf nachhaltige Investitionen umzulenken, um ein nachhaltiges und integratives Wachstum zu erreichen;

2. finanzielle Risiken, die sich aus dem Klimawandel, der Ressourcenknappheit, der Umweltzerstörung und sozialen Problemen ergeben, zu bewältigen;

3. Transparenz und Langfristigkeit in der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit zu fördern.“⁷

Während diese Ziele für sich genommen vernünftig erscheinen, ist es wichtig zu fragen, inwiefern sie im Rahmen der Regulierung des Finanzsektors sinnvoll verfolgt werden können. Das betrifft vor allem das erste Ziel. Kapital in nachhaltige Investitionen umzulenken, ist keine klassische Aufgabe der Finanzmarktregulierung. Dafür zu sorgen, dass Klimaschutzziele erreicht werden, ist primär die Aufgabe der Klimapolitik. Dabei werden umweltpolitische Instrumente eingesetzt wie etwa Steuern oder der Handel mit Zertifikaten für CO₂-Emissionen. Bei sachgerechtem Einsatz dieser Instrumente fließen Kapitalströme automatisch in

7 Europäische Kommission (2018), S. 2.

Investitionen für Klimaschutz, soweit das erforderlich und sinnvoll ist. Das gilt jedenfalls, wenn Chancen und Risiken im Kontext des Klimawandels richtig abgewogen werden. Sicherzustellen, dass Chancen und Risiken von den Akteuren an den Finanzmärkten richtig eingeschätzt werden, ist nicht trivial, wie in den vorangehenden Abschnitten erläutert wurde. Dieses Problem ist Gegenstand der unter 2. und 3. genannten Ziele. Aber es stellt sich die Frage, ob das unter 1. genannte Ziel der Kapitalumlenkung auch gelten soll, wenn 2. und 3. erreicht sind.

Ob es sinnvoll ist, mit Mitteln der Finanzregulierung Kapitalströme in Investitionen mit Nachhaltigkeitsbezug wie etwa Klimaschutzinvestitionen zu lenken, hängt vom Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen ab, vor allem mit der Umweltpolitik. Sofern beispielsweise ein funktionierendes System der CO₂-Bepreisung dafür sorgt, dass alle CO₂-Emittenten gleiche Preise entrichten müssen, kommt es zu einer optimalen Verteilung der CO₂-Einsparung über die Sektoren. Eine dann zusätzliche Differenzierung mit Mitteln der Finanzregulierung zwischen als nachhaltig und nicht nachhaltig klassifizierten Aktivitäten würde die Effizienz des Klimaschutzes verschlechtern. Ob die CO₂-Emissionen durch derartige Maßnahmen überhaupt sinken, hängt davon ab, ob der CO₂-Preis durch einen Zertifikatehandel oder durch Steuern erhoben wird. Beim Zertifikatehandel mit gegebener Menge an Gesamtzertifikaten ergibt sich eine Verbilligung der Zertifikate, aber kein Effekt auf die CO₂-Emissionen und damit auch kein Effekt auf den Klimaschutz, wenn Kapitalströme in Investitionen mit Nachhaltigkeitsbezug gelenkt werden. Wenn der CO₂-Preis durch eine Steuer erhoben wird, die den Preis festlegt, aber nicht die Emissionsmenge, ergibt sich durch den lenkenden Effekt der Finanzregulierung eine Reduktion der CO₂-Emissionen. Es wäre allerdings möglich, die gleiche Reduktion zu geringeren Kosten zu erreichen, wenn einfach die CO₂-Steuer erhöht würde. Es kommt also zu einer klimapolitischen Übersteuerung mit dem Ergebnis einer unnötigen Kostensteigerung.

Diese Überlegungen zeigen, dass es in der Regel nicht

effizient ist, Klimaschutzziele mit Mitteln der Finanzmarktregulierung zu verfolgen – umweltpolitische Instrumente sind die bessere Wahl, weil sie zielgenauer sind. Nun kann man einwenden, dass es aufgrund von Funktionsmängeln im politischen Entscheidungsprozess nicht zu einem angemessenen Einsatz umweltpolitischer Instrumente kommt und daher indirekte Eingriffe einschließlich solcher über die Finanzmarktregulierung notwendig sind. Dieses Argument ist aus theoretischer Sicht vertretbar, es geht dann um den Bereich der sogenannten zweitbesten Instrumente. Dabei stellt sich allerdings die Frage, warum der politische Prozess im Bereich der Umweltpolitik versagen sollte, im Bereich der Finanzmarktregulierung aber nicht nur funktionieren, sondern in der Lage sein sollte, Versäumnisse der Umweltpolitik auszuräumen.

Es ist darüber hinaus durchaus möglich, dass umweltpolitische Instrumente auf eine breite Wirkung abzielen und sie in der Regel auch erreichen, sie aber in einigen Bereichen nicht wirken, beispielsweise weil dort Preismechanismen durch andere Regulierungen aufgehoben sind. Ein Beispiel dafür wäre der Bereich der Dämmung von Wohngebäuden. Eine Verteuerung von Heizöl durch CO₂-Bepreisung schafft Anreize, Gebäude besser zu isolieren. Nun sind Mieten stark reguliert. Die Mietregulierungen legen in vielen Ländern fest, dass Heizkosten von den Mietern zu tragen sind, Renovierungskosten und damit auch Kosten einer besseren Gebäudedämmung aber ganz oder teilweise von den Vermietern. In diesem Fall führt ein höherer CO₂-Preis nicht oder nur partiell zu mehr Anreizen für Gebäudedämmung. Derartige Wirkungslücken sollten allerdings mit zielgenauen Instrumenten geschlossen werden, etwa Zuschüssen für die Dämmung von Mietshäusern. Ob die ebenfalls sehr breit und unspezifisch wirkende Finanzmarktregulierung hier das richtige Instrument ist, erscheint zweifelhaft.

Zu den Zielen 2. und 3. ist aus ökonomischer Sicht zu sagen, dass eine vollständige Erfassung von Risiken, Transparenz von Risiken und Erträgen sowie die Berücksichtigung nicht nur kurzfristiger, sondern

auch langfristiger Chancen, Kosten und Risiken – ganz unabhängig von umwelt- oder sozialpolitischen Zielen – Anliegen der Finanzsektorregulierung sein sollten. Wenn die aktuelle Nachhaltigkeitsdebatte dazu führt, dass man diesen Zielen näherkommt, kann das allerdings durchaus nützlich sein. Ob das hingegen mit den derzeit diskutierten oder bereits umgesetzten Maßnahmen erreicht wird, ist fraglich. Das wird deutlich, wenn man die EU-Taxonomie für nachhaltige Finanzen näher betrachtet.

5. Die EU-Taxonomie

Für die Wirkungen der EU-Initiative für nachhaltige Finanzierung ist entscheidend, welche Instrumente eingesetzt werden. Unter den vorgesehenen Instrumenten spielt die sogenannte Taxonomie eine zentrale Rolle. Dabei handelt es sich um ein System der Klassifikation von „Tätigkeiten“ als klimawandelbezogen, umwelt- und sozialpolitisch nachhaltig oder eben auch nicht nachhaltig. Das Ziel besteht darin, zu definieren, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten als nachhaltig klassifiziert und entsprechend gefördert oder gegenüber anderen privilegiert werden.

Die im Juni 2020 erlassene EU-Verordnung über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen (EU 2020/852) konzentriert sich auf ökologische Aspekte der Nachhaltigkeit. Artikel 9 der Verordnung legt fest, dass wirtschaftliche Aktivitäten, die folgende Umweltziele verfolgen, als ökologisch nachhaltig klassifiziert werden:

„Für die Zwecke der vorliegenden Verordnung gilt Folgendes als Umweltziel:

a) Klimaschutz;

b) Anpassung an den Klimawandel;

c) die nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen;

d) der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft;

e) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung;

f) der Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme.“

Die Verordnung weitet Berichtspflichten der Unternehmen zur Frage, ob und in welchem Umfang ihre Aktivitäten diesen Umweltzielen dienen, erheblich aus. Sie enthält außerdem Definitionen, welche Aktivitäten als diesen Umweltzielen dienend gelten sollen. Das sind vor allem Aktivitäten, die einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele leisten oder ihrer Verwirklichung zumindest nicht entgegenwirken. Welche Aktivitäten dies sind, wird dann näher geregelt. Das führt zu langen, hochkomplexen Kriterienkatalogen, die ihrerseits wieder auslegungsbedürftig sind. Das zeigt etwa das Beispiel der Abgrenzung der wirtschaftlichen Aktivitäten, die einen Beitrag zum ersten Ziel – dem Klimaschutz – leisten. Nach Artikel 10 der Verordnung fallen darunter folgende Aktivitäten:

„a) Erzeugung, Übertragung, Speicherung, Verteilung oder Nutzung erneuerbarer Energien..., unter anderem durch den Einsatz innovativer Technologien mit Potenzial für erhebliche zukünftige Einsparungen oder durch eine notwendige Netzverstärkung oder -erweiterung;

b) Steigerung der Energieeffizienz; hiervon ausgenommen sind die in Artikel 19 Absatz 3 genannten Tätigkeiten zur Stromerzeugung;

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),

die Nettoemissionsminderungen bei Treibhausgasen bewirken;

f) Stärkung von CO₂-Senken auf dem Land, unter anderem durch Verhinderung von Entwaldung und Waldschädigung, durch Wiederherstellung von Wäldern, durch nachhaltige Bewirtschaftung und Wiederherstellung von Ackerflächen, Grünflächen und Feuchtgebieten, durch Aufforstung und durch regenerative Landwirtschaft;

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 gemäß Artikel 16.“

Es folgt dann eine Beschreibung weiterer Aktivitäten, die zwar mit der Emission von Treibhausgasen einhergehen, die aber keine wirtschaftlich oder technisch machbare Alternative haben, die in puncto Emissionsbegrenzung dem Stand der Technik entsprechen und verschiedene weitere Eigenschaften haben können. Diese Tätigkeiten werden ebenfalls als Aktivitäten klassifiziert, die einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Das gilt auch für Tätigkeiten, die andere Tätigkeiten mit Klimaschutzwirkung ermöglichen.

Die Berichtspflichten der Unternehmen beziehen sich nicht nur auf die qualitative Einordnung als ökologisch nachhaltig, sondern auch auf die quantitative Zuordnung zu den verschiedenen Zielen. Man kann sich leicht vorstellen, dass dieses Zuordnungs- und Berichtswesen zum einen sehr streitanfällig ist und zum anderen eine erhebliche Bürokratisierung des Wirtschaftslebens mit sich bringt. Dabei entsteht leicht die Gefahr des „Greenwashing“, also die willkürliche

oder sogar unsachgemäße Klassifizierung von wirtschaftlichen Tätigkeiten als nachhaltig. Gleichzeitig eröffnet sich hier ein großes Betätigungsfeld für die Vertretung von Partikularinteressen. Letzteres gilt auch für andere komplexe und technische Regulierungen. Man muss aber fragen, ob der Nutzen aus dieser Klassifikationstätigkeit die erheblichen Kosten rechtfertigt. Außerdem ist es fraglich, ob angesichts der großen Ermessens- und Beurteilungsspielräume aus diesem Prozess wirklich so verlässliche und gehaltvolle Informationen hervorgehen, dass sie den Akteuren und den Finanzmärkten erlauben, Nachhaltigkeitsrisiken mit ökologischem Bezug besser als bisher einzuschätzen.

Die Probleme der Einordnung lassen sich erneut anhand der Produktion von Verbrennungsmotoren erläutern. Unabhängig von der Frage, wie sehr Elektrofahrzeuge durch die notwendige Stromproduktion zur Klimaerwärmung beitragen, könnte man deshalb nach den Kriterien der Verordnung argumentieren, dass die Produktion moderner Verbrennungsmotoren zum Klimaschutz beiträgt. Es ist offenkundig wirtschaftlich und technisch nicht möglich, schon heute oder in den nächsten Jahren Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren ganz durch Elektrofahrzeuge zu ersetzen. Wenn Autos mit neuen, sparsameren Verbrennungsmotoren ältere Verbrenner ersetzen, sinkt der Ausstoß von Treibhausgasen. Über die Frage, ob durch die neuen Verbrenner Lock-in-Effekte entstehen, kann man trefflich streiten. Noch kontroverser dürfte die Debatte bei Hybridfahrzeugen ausfallen.

Letztlich erinnert der Versuch, die gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen qualitativ und quantitativ zu erfassen und zu steuern, stark an planwirtschaftliche Steuerungsmodelle. Im Vergleich dazu ist das direkte Ansetzen am Kern des Problems – beim Klimaschutz also an den verursachten Emissionen – überzeugender. Darüber hinaus sollten und müssen Unternehmen bereits heute über Risiken für ihre Geschäftstätigkeit berichten, die aus dem Klimawandel resultieren. Hier eine längerfristige Perspektive einzufordern erscheint legitim, ist

aber nicht gleichbedeutend damit, einen großen Teil der Wirtschaft⁸ mit hochkomplexen Berichtspflichten zu überziehen, deren Nutzen in Form von verbesserter Risikomessung und Transparenz jedenfalls nicht offenkundig ist. Problematisch erscheint in diesem Kontext vor allem, dass die erläuterten Probleme beim Erkennen und Offenlegen von längerfristigen Risiken für Geschäftsmodelle, die aus dem Klimawandel oder anderen Umweltproblemen resultieren, kaum durch ein Berichtswesen gelöst werden können, das sich auf laufende Beiträge zum Umweltschutz bezieht. Denn Letztere sind nicht identisch mit den angesprochenen langfristigen Risiken und sicherlich auch keine verlässlichen Indikatoren dafür.

Die Taxonomie soll allerdings nicht nur die Grundlage von Berichtspflichten sein, es geht außerdem um eine Reihe weiterer Maßnahmen:

- Die Einführung eines EU-Labels für grüne Finanzprodukte.
- Verpflichtungen in Bezug auf Nachhaltigkeit für Vermögensverwalter und institutionelle Investoren.
- Einführung eines „Green Supporting Factors“ in die Regelungen für die Beaufsichtigung von Versicherungen und Banken.

Die Privilegierung als „grün“ beziehungsweise „nachhaltig“ klassifizierter wirtschaftlicher Tätigkeiten in der Regulierung und Beaufsichtigung von Finanzinstitutionen bringt durchaus Risiken mit sich. Nur weil eine Tätigkeit die Erreichung bestimmter ökologischer Ziele begünstigt, sind die mit ihr verbundenen Gefahren für die Finanzstabilität nicht geringer als bei anderen Tätigkeiten. Wenn es tatsächlich gelingt, Kapitalströme vermehrt in diese Tätigkeiten zu lenken, könnten die Assetpreise in diesem Bereich steigen, was weitere Risiken für die Finanzmarktstabilität beinhaltet. Bei einigen Instrumenten stellt sich die Frage, ob sie überhaupt Wirkung entfalten. Wenn Staaten oder Unternehmen grüne Anleihen emittieren, folgt daraus noch nicht,

dass sie ihre ökologisch ausgerichteten Aktivitäten ausdehnen. Es ist beispielsweise denkbar, bisher durch nicht-grüne Anleihen finanzierte, als nachhaltig zu klassifizierende Tätigkeiten künftig mit grünen Anleihen zu finanzieren und für andere Aktivitäten auf vorhandene Kapitalquellen zurückzugreifen. Letztlich besteht zwischen einzelnen Positionen der Passivseite der Unternehmensbilanzen und einzelnen Positionen der Aktivseite kein direkter Zusammenhang. Ferner besteht die Gefahr, dass die kleinen und mittleren Unternehmen, denen die gewachsenen Berichtspflichten nicht zugemutet werden, unabhängig von der Art ihrer Tätigkeit größere Schwierigkeiten als bisher haben, ihre Aktivitäten zu finanzieren, weil ihnen kein Green Supporting Factor gewährt wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Initiative zu Sustainable Finance ökonomische Vorteile mit sich bringen kann, sofern sie tatsächlich das Ziel erreicht, längerfristige und mit Nachhaltigkeitsproblemen verbundene Risiken im Finanzsektor sichtbar zu machen und dafür zu sorgen, dass sie von Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft angemessen berücksichtigt werden. Die derzeit geplanten und teilweise bereits beschlossenen Maßnahmen sind aber nicht alle geeignet, das zu erreichen. In vielen Punkten fokussieren sie sich nicht auf langfristige Nachhaltigkeitsrisiken, sondern darauf, aktuelle wirtschaftliche Aktivitäten zu klassifizieren und Kapitalströme in Projekte zu lenken, die als „nachhaltig“ oder „grün“ klassifiziert sind. Da diese Maßnahmen nicht mit umweltpolitischen Instrumenten abgestimmt sind, droht eine Übersteuerung und letztlich eine Erhöhung der Kosten des Umwelt- und Klimaschutzes und ein Wohlstandsverlust durch zusätzliche und überflüssige Bürokratie. Die höchst detaillierte, planwirtschaftlich konzipierte Klassifizierungspolitik ist außerdem allein wegen ihrer Komplexität höchst anfällig für die Beeinflussung durch Partikularinteressen.

8 Von der Berichtspflicht sind kleine und mittlere Unternehmen ausgenommen.

V. Grüne Geldpolitik

Neben der Ausrichtung der Finanzsektorregulierung auf ökologische Zielsetzungen soll das Finanzsystem zusätzlich durch „Grüne Geldpolitik“ einen Beitrag zum Umwelt- und insbesondere Klimaschutz leisten, so jedenfalls die erklärte Absicht verschiedener geldpolitischer Entscheidungsträger (Schnabel, 2020). Dieses Projekt ist unter anderem Gegenstand der aktuellen Überarbeitung der geldpolitischen Strategie der Europäischen Zentralbank (EZB). In diesem Kontext wird diskutiert, ob die EZB ihre geldpolitischen Instrumente ökologisch ausrichten soll. Beispielsweise könnte sie grüne Anleihen privater oder staatlicher Emittenten bei Anleihekaufprogrammen Übergewichten oder bei der Hinterlegung als Sicherheit mit einem geringeren Abschlag („Haircut“) versehen. Im Ergebnis würden die Kapitalkosten für die Emittenten sinken.

Die Argumente, die für eine derartige grüne Ausrichtung der Geldpolitik vorgebracht werden, sind wenig überzeugend: Erstens wird argumentiert, der Klimawandel könne ökonomische Schocks verursachen, die Wachstum und Preisstabilität beeinträchtigen. Daher könnten die Zentralbanken nicht einfach zuschauen, wie andere gegen den Klimawandel vorgehen, sondern müssten sich beteiligen. Das überzeugt nicht, weil es viele Politikbereiche gibt, die künftige ökonomische Schocks und Krisen beeinflussen. Die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik beeinflusst die Resilienz der Wirtschaft gegen Schocks, aber bislang ist niemand auf die Idee gekommen, die Zentralbanken müssten in die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik einsteigen. Über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte man das gleiche sagen.

Zweitens wird argumentiert, angesichts eines Zinsniveaus von null würde die Geldpolitik an Effektivität verlieren. Die Klimaerwärmung könnte Krisen verschärfen und den Zins noch weiter drücken. Das mag zutreffen, ist aber ebenfalls kein Grund dafür, dass Zentralbanken sich direkt in den Kampf gegen den Klimawandel einschalten.

Ein wichtiger Einwand gegen eine grüne Geldpolitik liegt sicherlich in der Tatsache, dass darin insbesondere im Fall der EZB eine Überschreitung ihres Mandats liegen würde. In Artikel 127 (1) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es zwar: Soweit es „ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt die EZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union [...]“. Das heißt aber nicht, dass die EZB eine eigene Umwelt- oder Klimapolitik verfolgen soll. Mit derartigen Eingriffen sind politische Entscheidungen von großer Tragweite verbunden, die einer demokratischen Kontrolle unterliegen müssen. Beispielsweise kann die Frage, ob die EZB Investitionen in Nuklearenergie durch ihre Geldpolitik fördert, weil das dem Klimaschutz dient, nicht losgelöst von demokratischer Kontrolle den technokratischen Entscheidungsgremien der EZB anheimgestellt werden. Mit dem Verweis auf die Generalklausel in Artikel 127 (1) könnte man sonst auch rechtfertigen, dass die EZB sich direkt in der Förderung der Forschung oder in der Sozialpolitik engagiert. Die mit ihrer Unabhängigkeit verbundene Machtfülle der EZB erfordert Zurückhaltung bei der Ausübung dieser Macht und bei der Auslegung der Grenzen ihres Mandats.

Aus ökonomischer Sicht kommt hinzu, dass die Geldpolitik das insgesamt verfügbare Instrumentarium für die Klimapolitik nicht wirklich erweitert. Wenn es dennoch sinnvoll wäre, als „grün“ klassifizierte Finanzierungsinstrumente zu fördern, dann kann das beispielsweise mit Mitteln der Steuerpolitik leicht erreicht werden. Dabei ist demokratische Kontrolle durch Parlamente gewährleistet. Aber selbst das ist zweifelhaft. In der Klimapolitik sind wie in anderen Politikbereichen auch zielgenaue Instrumente erforderlich. Umweltpolitische Instrumente, die direkt an CO₂-Emissionen ansetzen, sind zielgenau. Eine Förderung der Finanzierung von Tätigkeiten, die auf administrativem Wege als nachhaltig oder dem Klimaschutz zuträglich klassifiziert worden sind, ist kein zielgenaues Instrument.

VI. Nachhaltigkeit und Wettbewerbspolitik

Ein weiterer Bereich, in dem die Ausrichtung auf Nachhaltigkeit und vor allem auf ökologische Ziele diskutiert wird, ist die Wettbewerbspolitik. Sie hat die Aufgabe zu verhindern, dass der Wettbewerb durch die Bildung von Monopolen oder Kartellen beschränkt wird oder dass marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen. In der EU kommt die Aufgabe der Subventionskontrolle hinzu. Es gehört zu den Regeln des Europäischen Binnenmarktes, dass die Mitgliedstaaten darauf verzichten, den Wettbewerb durch Subventionen zu verzerren. Durch die Subventionskontrolle werden Spielräume der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eingeschränkt. Welche Einschränkungen im Interesse der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig und welche Eingriffe der nationalen Wirtschaftspolitik gerechtfertigt sind, ist Gegenstand anhaltender Debatten. Die grundsätzliche Überlegung, dass der Binnenmarkt eine Subventionskontrolle erfordert, genießt jedoch weitreichende Unterstützung.

Die Forderung, staatliches Handeln stärker auf Nachhaltigkeitsziele auszurichten, hat auch die Wettbewerbspolitik erreicht. Prinzipiell gehört es zur Wettbewerbspolitik, bei der Beurteilung von Kooperationen zwischen Unternehmen, von Unternehmensfusionen und von allgemeinen Geschäftspraktiken komplexe Abwägungen zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Zielen zu berücksichtigen. Beispielsweise ist es durchaus möglich, dass der Zusammenschluss von Unternehmen zwar zu einer marktbeherrschenden Stellung führt und so den Wettbewerb beeinträchtigt, dadurch aber erhebliche Synergien entstehen. Die Synergien können dazu führen, dass die Nachteile in Form von Preissteigerungen durch Marktmacht überkompensiert werden durch Kostensenkungen, sodass die Nachfrager letztlich profitieren. Synergien oder die Notwendigkeit, technische Standards einzuführen, können auch dafür sprechen, bestimmte Kooperationen zwischen Unternehmen zuzulassen, obwohl damit leicht Wettbewerbsbeschränkungen einhergehen können.

Die Einführung von Nachhaltigkeitskriterien in die

Wettbewerbspolitik könnte so erfolgen, dass neben den erwähnten Kosteneinsparungen beispielsweise Beiträge zum Klimaschutz als Grund dafür berücksichtigt werden können, dass Wettbewerbsbeschränkungen zugelassen werden (Hellenic Competition Commission, 2020). Es wäre prinzipiell auch denkbar, Wettbewerbsbeschränkungen etwa im Mineralölsektor mit dem Argument zu verteidigen, dass aufgrund höherer Preise in diesem Segment weniger Mineralöl verbrannt wird und weniger CO₂-Emissionen entstehen. Umgekehrt wäre es möglich, bei Produkten mit einem positiven ökologischen Beitrag – beispielsweise biologisch angebaute Nahrungsmittel – härter als bisher gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorzugehen, um die Preise niedrig zu halten und die Verbreitung dieser Produkte zu fördern.

Die Schwäche derartiger Ansätze liegt – wie bei der Einführung von Nachhaltigkeitsüberlegungen in anderen Politikbereichen – in der mangelnden Berücksichtigung der Interaktion mit anderen Politikinstrumenten, vor allem Instrumenten der Umweltpolitik. Wirtschaftliche Aktivitäten, die externen Nutzen entfalten, beispielsweise weil sie einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, sollten durch umweltpolitische Instrumente – beispielsweise Umweltsteuern oder Subventionen – gefördert werden. Mangelnder Tierschutz oder ein die Gesundheit gefährdender Einsatz von Chemikalien oder Medikamenten in der Landwirtschaft sollte durch entsprechende Regulierungen unterbunden werden. Im Ergebnis ist damit in der Tat der Wettbewerb eingeschränkt. Die gesetzlichen Standards zu unterschreiten, um Kostenvorteile zu erringen und Wettbewerber aus dem Feld zu schlagen, ist dann nicht mehr möglich. Firmen im Rahmen der Wettbewerbspolitik zu gestatten, zusammenzuarbeiten und sich auf entsprechende Standards zu einigen, könnte zu ähnlichen Ergebnissen führen, kann aber auch zu stärkeren Wettbewerbsbeschränkungen führen. In jedem Fall aber würde die ohnehin bereits hohe Komplexität der Wettbewerbspolitik noch einmal gesteigert, die Transparenz würde abnehmen.

Wenn es darum geht, im Zuge der Berücksichtigung

von Nachhaltigkeitszielen Wettbewerbsbeschränkungen zuzulassen, muss man außerdem berücksichtigen, dass Marktmacht und dadurch bedingt höhere Preise für Konsumenten ohnehin auf dem Vormarsch sind. Die Intensität des Wettbewerbs hat in den letzten Jahren in vielen Ländern abgenommen (Philippon, 2019). Das beeinträchtigt Wachstum und Beschäftigung, hemmt Innovationen und führt zu mehr wirtschaftlicher Ungleichheit, weil beispielsweise Monopolgewinne auf Kosten von Konsumenten erzielt werden. Es wäre falsch, diesen Prozess unter der Fahne der Nachhaltigkeit oder der Ökologie noch zu beschleunigen.

Deshalb ist Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager (2020) beizupflichten, wenn sie die Rolle der Wettbewerbspolitik im Green Deal so beschreibt:

„Wir müssen realistisch sein. Wettbewerbspolitik hat keine Führungsrolle wenn es darum geht, Europa grün zu machen, und kann auch keine haben.“

Gleichwohl kommt der Wettbewerbspolitik in Europa im Rahmen des Green Deal insofern eine wichtige Rolle

zu, als die Beihilfenaufsicht angesichts der vielfältigen grünen Marktinterventionen und Subventionen darüber wachen muss, dass es nicht zu unnötigen Verzerrungen und Beschränkungen des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt kommt. Hier liegt durchaus eine Chance. Es wäre zum Beispiel wünschenswert, mit Mitteln der Beihilfenpolitik stärker durchzusetzen, dass die Umweltpolitik gemäß dem Verursacherprinzip umweltschädliches Verhalten durch Kostenzurechnung belasten sollte, statt unter Einsatz von Steuergeldern das Unterlassen von Umweltbelastungen zu subventionieren. Häufig gehen umweltpolitische Überlegungen der EU-Mitgliedstaaten mit industriepolitischen Erwägungen einher. Insofern obliegt der Beihilfenkontrolle durchaus die Aufgabe, zwischen umweltpolitisch tatsächlich gerechtfertigten nationalen Politiken und umweltpolitisch begründeten, letztlich aber industriepolitisch motivierten und wettbewerbsverzerrenden Subventionen entgegenzutreten. Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist ein wichtiger Motor, nicht zuletzt für Innovationen, die notwendig sind, damit der Green Deal in Europa zum Erfolg geführt werden kann.

VII. Fazit

Die Folgen des Green Deal für den Wohlstand in Europa hängen entscheidend davon ab, ob es gelingt, Ziele wie die Senkung der CO₂-Emissionen und andere umweltpolitische Anliegen auf wirtschaftlich tragfähige Weise anzusteuern. Dabei ist es nicht hilfreich, alle Bereiche der Wirtschaftspolitik auf Nachhaltigkeitsziele auszurichten. Gefragt ist vielmehr eine konsistente umwelt- und wirtschaftspolitische Strategie, die Interaktionen zwischen verschiedenen Politikbereichen berücksichtigt, ohne die jeweiligen Zuständigkeiten und Primärziele aus den Augen zu verlieren. Es ist hilfreich, bei der Gestaltung von Konjunkturprogrammen umwelt- und klimapolitische Nebenwirkungen der eingesetzten Instrumente zu berücksichtigen, mögliche Synergien zu nutzen und langfristig kontraproduktive Weichenstellungen zu vermeiden. Es ist aber nicht hilfreich, die Konjunkturpolitik primär auf umweltpolitische Ziele auszurichten.

Für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Finanzmärkte ist es wichtig, dass Risiken, die aus Klimaveränderungen resultieren, von den privaten Akteuren und den Aufsichtsbehörden erkannt, angemessen bepreist und berücksichtigt werden. Daher ist es zu begrüßen, dass Notenbanken und Finanzaufsichtsbehörden Konzepte entwickeln, um diese Ziele zu erreichen. Es ist aber kontraproduktiv, die Finanzmarktregulierung oder die Geldpolitik so zu gestalten, dass darüber hinaus Kapitalströme in bestimmte Aktivitäten gelenkt werden, die als nachhaltig klassifiziert werden. In beiden Fällen besteht die Gefahr einer Übersteuerung durch mangelnde Abstimmung mit umweltpolitischen Instrumenten und folglich ein Verlust an Effizienz und Effektivität der Umwelt- und Klimapolitik. Im Bereich der Geldpolitik besteht darüber hinaus das Problem, dass damit das Mandat übermäßig ausgedehnt wird und

die Notenbanken in Politikbereichen aktiv werden, in denen demokratisch gewählte Politiker handeln sollten, nicht aber technokratische Entscheidungsgremien der Notenbanken.

Ähnliches gilt für die Wettbewerbspolitik. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Entstehung von schädlicher Marktmacht zu verhindern. Diese Aufgabe beinhaltet schon ohne besondere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten eine hohe Komplexität, weil zwischen Effizienzgewinnen durch Fusionen oder andere potenziell den Wettbewerb beschränkende Veränderungen und den jeweiligen Nachteilen abzuwägen ist. Ziele wie den Klimaschutz in diese Abwägungsprobleme einzubringen, erhöht die Komplexität weiter und erfordert eine präzise Abstimmung mit bestehenden und künftigen umweltpolitischen Eingriffen. Die Chancen, dass die damit unweigerlich verbundene Schwächung der Orientierung am Hauptziel der Wettbewerbspolitik – dem Schutz des Wettbewerbs – durch Vorteile beim Verfolgen von Umweltzielen oder anderen Nachhaltigkeitszielen überkompensiert wird, sind gering. Gleichzeitig müssen sich die Wettbewerbspolitik und vor allem die Beihilfenaufsicht auf europäischer Ebene verstärkt dafür einsetzen, angesichts zunehmender mit Nachhaltigkeitszielen begründeter Marktinterventionen,

den Wettbewerb zu schützen und Verzerrungen des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt zu vermeiden.

In allen angesprochenen Politikbereichen besteht das Risiko einer fehlenden Abstimmung mit dem umweltpolitischen Instrumenteneinsatz und daher einer Übersteuerung, welche die Kosten des Erreichens von Umweltzielen unnötig erhöht. Bei aller Bedeutung von Nachhaltigkeitszielen und insbesondere Anstrengungen für den Klimaschutz ist es daher wichtig, dass in den hier diskutierten Politikbereichen die jeweilige primäre Zuständigkeit und die dazu gehörenden Ziele im Fokus der Aufmerksamkeit bleiben. Klimapolitische Erwägungen sollten in diesen Politikbereichen nur dann verfolgt werden, wenn sich herausstellt, dass umweltpolitische Instrumente die Ziele nicht erreichen und Eingriffe anderer Politikbereiche eindeutig Verbesserungen mit sich bringen. Die Durchdringung aller Politikbereiche mit Nachhaltigkeitsanliegen birgt die Gefahr, dass die allgemeine Bürokratiebelastung steigt, politisches Marketing mit Nachhaltigkeitsthemen zu-, aber Transparenz abnimmt, Verantwortlichkeiten verwischt werden und Nachhaltigkeitsziele – wenn überhaupt – dann nur zu überhöhten Kosten erreicht werden.

Literaturverzeichnis

- Brundtland-Commission (1987), Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [Stand: 9.12.2020].
- Carney, Mark (2015): Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability, Speech by Mr. Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd's of London, London, 29 September 2015, <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability> [Stand: 9.12.2020].
- Edenhofer, Ottmar und Nicholas Stern (2009), Towards a Global Green Recovery. Recommendations for immediate G20 Action, Report submitted to the G20 London Summit, http://www.pik-potsdam.de/members/edenh/publications-1/global-green-recovery_pik_lse [Stand: 9.12.2020].
- EU High Level Expert Group on Sustainable Finance (2018), Financing a Sustainable European Economy, Final Report, https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-high-level-expert-group_en [Stand: 9.12.2020].
- Europäische Kommission (2018), Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums, Brüssel, 8.3.2018, COM(2018) 97 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=DE> [Stand: 9.12.2020].
- European Commission (2019a), The European Green Deal, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> [Stand: 9.12.2020].
- European Commission (2020a), Guidance to member states recovery and resilience plans, Brussels, 17.9.2020, SWD(2020) 205 final, PART 1/2, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf [Stand: 9.12.2020].
- European Commission (2020b), Guidance to member states recovery and resilience plans, Brussels, 17.9.2020 SWD(2020) 205 final, PART 2/2, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part2_v3_en.pdf [Stand: 9.12.2020].
- French, Hilary, Michael Renner, Gary Gardner (2009), Auf dem Weg zu einem Green New Deal. Die Klima- und die Wirtschaftskrise als transatlantische Herausforderungen, Strategiepapier in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung, <https://ba.boell.org/de/2013/11/13/auf-dem-weg-zu-einem-green-new-deal> [Stand: 9.12.2020].
- Goulard, Sylvie (2020), „Grüner Schwan“, ifo Schnelldienst 10/2020, 15-18, <https://www.ifo.de/publikationen/2020/zeitschrift-einzelheft/ifo-schnelldienst-102020> [Stand: 9.12.2020].
- Hellenic Competition Commission (2020), Sustainability Issues and Competition Law, Draft Staff Discussion Paper.
- Lagarde, Christine (2020), Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Introductory statement by Christine Lagarde, President of the ECB, at the ECON committee of the European Parliament (by videoconference), Brussels, 8 June 2020.
- McAfee, Andrew (2019), More from Less: The surprising story of how we learned to prosper using fewer resources – and what happens next, London et al.

Paech, Niko (2012), Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie, München, Oekom.

Philippon, Thomas (2019), The Great Reversal: How America gave up on free markets, Cambridge (Mass.) und London.

Pittel, Karen, Christine Merk, Gernot Klepper und Frank Wätzold (2020), Konjunkturprogramme: Wir brauchen einen Klima-Check, <https://www.energie-klimaschutz.de/klima-check-konjunkturprogramme/> [Stand: 9.12.2020], auch erschienen in der Süddeutschen Zeitung am 7. Juni 2020.

Schnabel, Isabel (2020), Never waste a crisis: COVID-19, climate change and monetary policy, Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at a virtual roundtable on "Sustainable Crisis Responses in Europe" organised by the INSPIRE research network, 17 July 2020.

Techert, Holger und Markus Demary (2012), Kombinierte Konjunktur- und Klimapolitik. Chance für die deutsche Umweltindustrie?, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln Nr 75, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Bd._75_Kombinierte_Konjunktur-und_Klimapolitik.pdf [Stand: 9.12.2020].

Vestager, Margarethe (2020), The Green Deal and Competition Policy, Renew Webinar, 22 September 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/green-deal-and-competition-policy_en [Stand: 9.12.2020].

Die ökologische Transformation der Wirtschaft aus der Perspektive der Familienunternehmen – Vom politischen Ziel zur praktischen Umsetzung

von Prof. Dr. Kay Windthorst*

I. Einführung

Die ökologische Transformation der Wirtschaft ist neben der Bewältigung der Corona-Pandemie eine zentrale Herausforderung in dieser Zeit. Sie bezeichnet die Umgestaltung der Wirtschaft mit dem Ziel, die natürlichen Ressourcen zu schonen und die Umwelt zu schützen. Im Fokus der Transformation steht somit die ökologische Nachhaltigkeit.¹ Die Corona-Pandemie hat der ökologischen Transformation zusätzlichen Auftrieb gegeben. Sie führt zu teilweise drastischen Einbrüchen in den Volkswirtschaften der EU.² Die Politik hat hierauf aber nicht mit einer Abkehr oder zumindest Aussetzung des ökologischen Umbaus der Wirtschaft reagiert, wie dies vereinzelt aufgrund der aktuellen Mehrfachbelastung gefordert wurde.³ Vielmehr hat sie den Transformationsprozess durch ein koordiniertes europäisches Investitions- und Maßnahmenpaket, das auf die Schaffung nachhaltiger Strukturen ausgerichtet ist, noch beschleunigt.

Im Mittelpunkt der europäischen Initiative steht der sogenannte *Green Deal*, der zudem durch die Bereitstellung finanzieller Mittel im Rahmen des Recovery Plans unterstützt werden soll (dazu unten II). Dieses ökologische Transformationsprogramm hat weitreichende

Auswirkungen auf die Wirtschaft. Das wirft grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Steuerung der Wirtschaft mit wesentlichen Erfolgsparametern der bestehenden offenen Marktwirtschaft, wie unternehmerische Freiheit, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Gewinnerzielung auf (dazu unten III).

Aus der Sicht von Familienunternehmen ist diese Entwicklung besonders interessant. Denn sie sind durch das Ziel der Eigentümerfamilie geprägt, die von ihr gehaltenen Anteile an dem Familienunternehmen an die nächsten Generationen weiterzugeben.⁴ Ist diese familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit eine Brücke zur ökologischen Nachhaltigkeit als Ziel des Transformationsprozesses, die von Familienunternehmen genutzt werden kann, um an diesem Prozess aus einer günstigen Position heraus zu partizipieren und so einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen (dazu unten IV)? Das hängt vor allem davon ab, ob eine auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtete Strategie für Familienunternehmen sinnvoll ist, insbesondere ob sie neben dem Unternehmen auch der Unternehmerfamilie zugutekommt (dazu unten V). Auf dieser Grundlage wird

* Der Verfasser dankt Frau *Dr. Bettina Wurster* für wertvolle Anregungen zu diesem Beitrag.

1 Näher dazu unten IV.

2 Deutschland ist wirtschaftlich bisher vergleichsweise gut durch diese Krise gekommen, vgl. *K. Wohlrabe/F. Heinemann/u. a.*, Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Corona-Pandemie, 2020, S. 13 ff., 28 ff.

3 S. etwa den Aufruf des Abgeordneten im Europäischen Parlament *Markus Pieper*, der den Green Deal (dazu unten II.2) aufgrund der Belastungen der Wirtschaft infolge der Corona-Pandemie als schlicht nicht mehr finanzierbar bezeichnet hat, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-klimaschutz-corona-101.html> (zuletzt abgerufen am 28.12.2020). In diese Richtung geht auch der Einwand von Teilen der Industrie, strenge Klimaauflagen seien Gift für Europas Wirtschaftsaufschwung, a. a. O.; dagegen vertritt der Vizepräsident der EU-Kommission *Frans Timmermans* die Auffassung, dass der Green Deal die Rettungsleine sei, die aus der Krise herausführe, a. a. O. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die Gleichzeitigkeit verschiedener Herausforderungen (Schutz der Gesundheit, Klima- und Umweltschutz, Wiederaufbau von Teilen der Wirtschaft, hohe Staatsverschuldung, digitaler Wandel, Disruption in verschiedenen Industrien) zu einer Überforderung führen kann, der durch eine zeitliche Priorisierung Rechnung getragen werden muss.

4 Vgl. unten IV.1.

abschließend untersucht, welche Ansatzpunkte und Leitlinien für die praktische Umsetzung einer ökologischen

Nachhaltigkeitsstrategie in Familienunternehmen bestehen (dazu unten VI).

II. Europäische Programme zur ökologischen Transformation der Wirtschaft

Die ökologische Transformation der Wirtschaft erfolgt auf supranationaler und nationaler Ebene durch verschiedene Programme und Maßnahmen, die teilweise miteinander verknüpft sind (dazu unten 1). Eine wichtige Rolle spielt dabei die EU, die mit dem Green Deal (dazu unten 2) und dem als Green Recovery bezeichneten Einsatz eines Teils der Mittel aus dem Recovery Plan zur Förderung einer nachhaltigeren Wirtschaft (dazu unten 3) wichtige Wegmarken in diesem Umgestaltungsprozess gesetzt hat.

1. Verzahnung internationaler und nationaler Initiativen

a) Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen

Die ökologischen Transformationsprogramme der Union knüpfen an internationale Agenden, Beschlüsse und Vereinbarungen an. Ein wichtiger Impuls geht von den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 (Sustainable Development Goals [SDGs]) aus, die Bestandteil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sind.⁵ Sie beschränken sich allerdings nicht auf den Schutz von Klima und Umwelt, sondern umfassen weitere Bereiche wie Armut, Bildung, Diversity, Energie und Verkehr.⁶ Die Aktionsbereiche des Nachhaltigkeit-Programms der Vereinten Nationen sind somit breiter angelegt als diejenigen des europäischen Green Deals.

b) Klimaschutzabkommen von Paris

Eine primär ökologische Ausrichtung haben hingegen das Übereinkommen von Paris über den Klimawandel vom 12. Dezember 2015 und das zu seiner Umsetzung ergangene Klimapakett von Kattowitz vom 15. Dezember 2018. Im Mittelpunkt steht die Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° Celsius, möglichst auf 1,5° Celsius über dem vorindustriellen Niveau.

c) Ziele und Maßnahmen des Klimaschutzes in der EU

Zur Umsetzung dieses Ziels wurden auf europäischer Ebene verschiedene Maßnahmen getroffen oder sind geplant. Hervorzuheben sind die Klimaschutzverordnung vom 30. Mai 2018,⁷ das im Entstehen befindliche Klimagesetz der EU⁸ und der europäische Green Deal (dazu unten II.2.c)). Dieser sieht zur Reduzierung der Treibhausgase eine Überarbeitung des Emissionshandelsystems, seine Ausweitung auf neue Sektoren und die weitere Dekarbonisierung des Energiesystems vor.⁹ Die EU hat ihre Anstrengungen zum Klimaschutz zuletzt verstärkt. Der Europäische Rat hat am 11. Dezember 2020 das verbindliche Ziel gebilligt, die Treibhausgasemissionen bis 2030 intern netto um mindestens 50 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren, um das Ziel einer klimaneutralen EU bis 2050 im Einklang mit den Zielen des Übereinkommens von Paris zu erreichen.¹⁰

5 Vgl. die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen A/70/1.

6 S. die Ziele 1, 4, 5, 7 und 9 der Sustainable Development Goals (SDGs) der UN, A/Res/70/1.

7 VO (EU) 2018/842 (ABl. EU Nr. L 156/26).

8 S. zuletzt den geänderten Vorschlag der EU Kommission v. 17.09.2020 für die Verordnung zu einem europäischen Klimagesetz (COM[2020] 563 final); zu dem ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission v. 04.03.2020 (COM[2020] 80 final) A. C. Becker, Green Deal, EuZW 2020, 441 (442); zu den Bottlenecks des Klimaschutzes auf EU-Ebene S. Schlacke, Klimaschutz im Mehrebenensystem, EnWZ 2020, 355 (358 f.).

9 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019: Der europäische Grüne Deal (COM[2019] 640 final), S. 5 ff.

10 So Ziffer 12 der Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates am 10. und 11.12.2020, EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8, <https://www.consilium.europa.eu/media/47346/1011-12-20-euco-conclusions-de.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.12.2020).

d) Bundes-Klimaschutzgesetz und Emissionshandelssystem

In Deutschland ist das europäische Klimaschutzprogramm durch das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019¹¹ umgesetzt und dabei noch verschärft worden. Nach § 3 Abs. 1 KSG müssen die Treibhausgasemissionen bis 2030 schrittweise um mindestens 55 Prozent im Vergleich zu 1990 reduziert werden. Dazu werden neben der Energiewirtschaft und der Industrie unter anderem auch die Sektoren „Verkehr“ und „Gebäude“ in die Festlegung der Jahresemissionsmengen einbezogen.¹² Daraus resultiert die Verpflichtung zur Teilnahme am europäischen CO₂-Emissionshandelssystem (EU-ETS), das durch das nationale Emissionshandelssystem konkretisiert und ergänzt wird. Danach muss derjenige, der diese Klimagase ausstößt, hierfür ein Zertifikat erwerben. Zugleich wird unionsweit eine Emissionsobergrenze festgelegt, die im Einklang mit den Klimaschutzzielen jährlich sinkt, während die Preise für die Zertifikate stufenweise ansteigen.¹³ Das ist ein wichtiger Schritt für die Verminderung der CO₂-Emissionen, der aber erhebliche zusätzliche Kosten für die Betroffenen auslöst.¹⁴

2. Green Deal

Die Präsidentin der EU-Kommission *von der Leyen* hat

am 11. Dezember 2019 den europäischen Grünen Deal (Green Deal) verkündet.¹⁵ Er beschränkt sich nicht auf den Klimaschutz durch gezielte energie- und umweltpolitische Maßnahmen, sondern ist ein umfassendes Ordnungskonzept zur Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft. Dieses breit angelegte integrale Transformationsprogramm erstreckt sich somit auf verschiedene Akteure und Aktionsbereiche, für die Nachhaltigkeitsziele vorgegeben werden.¹⁶

a) Begriff und Ziele

Der Green Deal ist eine „Wachstumsstrategie, mit der die Union zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist. Außerdem sollen das Naturkapital der EU geschützt, bewahrt und verbessert und die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen vor umweltbedingten Risiken und Auswirkungen geschützt werden.“¹⁷ Allerdings ist der Green Deal entgegen dem Wortlaut kein Klimapakt, das heißt keine Vereinbarung hoheitlicher Stellen mit den betroffenen Akteuren, etwa den Unternehmen,¹⁸ sondern ein ordnungspolitisches Konzept, auf dessen Grundlage die EU und die Mitgliedstaaten den Transformationsprozess

11 BGBl. I S. 2513; das KSG wurde als Art. 1 des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften erlassen und ist gem. Art. 4 dieses Gesetzes am 18.12.2019 in Kraft getreten; dazu *M. Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537 (1540 ff.).

12 Art. 4 Abs. 1 KSG i. V. m. Anhang 1; zur Bedeutung des Ziels der Treibhausgasreduzierung bei allen Investitions- und Beschaffungsvorgängen des Bundes *U. Di Fabio*, Green Recovery: Rechtsmaßstäbe für den ökologischen Umbau der Wirtschaft, 2021, II.2.a).

13 Vgl. Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang I der VO (EU) 2018/842 v. 30.5.2018 (ABl. EU Nr. L 156/26); s. auch die VO (EU) 525/2013 v. 21.5.2013 (ABl. EU Nr. L 165/13) sowie § 4 Abs. 1, § 9 Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2768).

14 Zu rechtlichen Bedenken gegen das KSG, etwa die Nichtbenennung konkreter Maßnahmen, die zum Gegenstand eines Sofortprogramms gemacht werden können, und der Möglichkeit, den Ausgleich von Überschreitungen einzelner Jahresemissionsmengen in anderen Sektoren zu suchen, *M. Kment* (FuBn. 11), S. 1542 f.; *C. Fuest*, Vorteile der Arbeitsteilung gelten auch in der Wirtschaftspolitik: Der Green New Deal, IFO Standpunkte Nr. 221 (2020), S. 1 f., hält die CO₂-Bepreisung gegenüber dem Green New Deal für das vorzugswürdige Konzept; zustimmend *U. Di Fabio* (FuBn. 12), III.1.b); einen Neuanfang fordern *H.-J. Blanke/S. Pilz*, Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union –, S. 279 ff.; zur CO₂-Steuer *A. Leisner-Egensperger*, CO₂-Steuer als Klimaschutzinstrument, NJW 2019, 2218 ff.; zu Bottlenecks des deutschen Klimaschutzrechts *S. Schlacke* (FuBn. 8), S. 361 ff.

15 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9).

16 Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9), S. 4 f.; *A. C. Becker* (FuBn. 8), S. 441 f.; kritisch zu diesem umfassenden Ansatz *C. Fuest* (FuBn. 14), S. 1.

17 So die Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9), S. 2.

18 *G. Kirchhof*, Neuanfang: der „Green Deal“ und die Kraft der Zivilgesellschaften, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle: Klimaschutz & Marktwirtschaft, 2020, S. 40 (41).

vor allem mit Mitteln der Regulierung und Incentivierung steuern wollen (dazu unten c)).

b) Aktionsbereiche

Die Ziele des Green Deals sollen in verschiedenen Aktionsbereichen verwirklicht werden, die zum Teil miteinander verzahnt sind.¹⁹ Aus Sicht von Familienunternehmen sind neben dem bereits erörterten Klima- und Umweltschutz (dazu oben II.1.c) und d)) vor allem die Energieversorgung und die kreislauforientierte Wirtschaft relevant.

aa) Energieversorgung

Nach Ansicht der EU-Kommission entstehen 75 Prozent der Treibhausgasemissionen der EU durch die Erzeugung und den Verbrauch von Energie in allen Wirtschaftszweigen. Sie leitet daraus im Green Deal die Forderung nach einer Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie ab, bei der die Energieeffizienz im Mittelpunkt stehen muss. Die Nachhaltigkeit der Energieversorgung soll durch den raschen Ausstieg aus der Kohle, die Dekarbonisierung von Gas und vor allem durch die stärkere Nutzung erneuerbarer Energiequellen, insbesondere der Offshore-Windenergieerzeugung, erreicht werden.²⁰ Energieeffizienz, Dekarbonisierung und Sicherheit der Energieversorgung sind wichtige Ziele der Energieunion, zu der die Mitgliedstaaten die in der Verordnung (EU) 2018/1999²¹ vorgesehenen Beiträge leisten müssen, etwa in Form

überarbeiteter integrierter Energie- und Klimapläne.²²

Allerdings können bei der Verwirklichung dieser Ziele zumindest in der Übergangszeit bis zu einer voll funktionsfähigen Energieunion Konflikte entstehen, die eine Priorisierung beziehungsweise einen Ausgleich zwischen ihnen erfordern. Das wird bei erneuerbaren Energien im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und die Erschwinglichkeit deutlich. Deutschland hat inzwischen die höchsten Strompreise in Europa,²³ die rund 50 Prozent über dem EU-Durchschnitt liegen, wobei die Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) fast so hoch ist wie die Kosten für die Stromerzeugung.²⁴ Das betrifft insbesondere Branchen, die für die Herstellung ihrer Produkte viel Energie verbrauchen. Zudem stoßen sie meist viele Treibhausgase aus, was zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung im Rahmen des CO₂-Emissionshandelssystem führt (dazu oben II.1.d)). Exemplarisch hierfür ist die Produktion von Stahl (energieintensiv, hoher CO₂-Ausstoß), die in Deutschland aufgrund dieser Rahmenbedingungen kaum mehr wettbewerbsfähig ist. Dieses Beispiel weist auf eine zentrale Frage des ökologischen Transformationsprozesses hin: Das Verhältnis zwischen Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit (dazu unten III.2).

bb) Kreislauforientierte Wirtschaft

Im Zeitraum von 1970 bis 2017 hat sich die jährliche Rohstoffgewinnung weltweit verdreifacht und nimmt

19 S. zu den verschiedenen Aktionsbereichen die Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 4; Interdependenzen bestehen insbesondere beim Klimaschutz, etwa zwischen den Agenden „Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie“, „energie- und ressourcenschonendes Bauen“ und „raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität“, Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 6 f.

20 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 6 f.

21 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (ABl. EU Nr. L 328/1).

22 Weitere Ziele der Energieunion sind ein Energiebinnenmarkt, insbesondere die Verbundfähigkeit der Stromnetze, und die Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenhang mit der Energieerzeugung und -versorgung, Anhang I Abschnitt A Nummer 2 VO (EU) 2018/1999 (Fußn. 21).

23 Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben die privaten Haushalte in Deutschland im ersten Halbjahr 2020 im Durchschnitt 31,94 Cent pro Kilowattstunde Strom bezahlt; die Strompreise sind damit gegenüber dem zweiten Halbjahr 2019 um 6,8 Prozent gestiegen, Pressemitteilung Nr. 417 v. 20. Oktober 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/10/PD20_417_61243.html;jsessionid=46A531137A7E48ECD86C7A94349126CB.internet8742 (zuletzt abgerufen am 23.01.2021).

24 Nach Aufstellung der Bundesnetzagentur belief sich der durchschnittliche Haushaltskundenpreis für Strom im Jahre 2019 auf 30,5 Cent; davon entfielen 7,61 Cent für die Beschaffung, den Vertrieb und die Marge, während die EEG-Umlage 6,41 Cent betrug, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/PreiseRechnTarife/preiseundRechnungen-node.html> (zuletzt abgerufen am 23.01.2021).

weiter zu. Dies führt unter anderem zu Treibhausgasemissionen, Biodiversitätsverlust und Wasserknappheit. Die Kommission sieht in dieser Entwicklung ein globales Risiko und fordert daher im Rahmen des Green Deals die Mobilisierung der gesamten Industrie zur Verwirklichung einer klimaneutralen und kreislaufforientierten Wirtschaft. Allerdings ist diese Transformation ein langwieriger Prozess.²⁵ Denn die Wirtschaft, insbesondere die Industrie, funktioniert bisher weitgehend nach einem *linearen Konzept*. Es beruht darauf, dass Ressourcen „abgebaut, gehandelt, zu Waren verarbeitet und schließlich als Abfall entsorgt oder als Emissionen ausgestoßen werden. Nur zwölf Prozent der verwendeten Werkstoffe stammen aus dem Recycling.“²⁶

Dagegen ist die *Kreislaufwirtschaft* (Circular Economy) dadurch gekennzeichnet, dass nicht auf neue Ressourcen zugegriffen wird. Statt eines Abfallmanagements sollen die Ressourcen im Rahmen eines geschlossenen Kreislaufes wiederverwendet werden, Wirtschaftswachstum soll vom Ressourcenverbrauch entkoppelt werden.²⁷ Ein Konzept hierfür ist der sogenannte *Cradle-to-Cradle-Ansatz*,²⁸ bei dem zwischen Biosphäre und Technosphäre unterschieden wird. Verbrauchsgüter werden dem biologischen Kreislauf, Gebrauchsgüter dem technischen Kreislauf zugewiesen.²⁹

Anders als beim Klima- und Umweltschutz³⁰ zeichnen sich die Konturen der konkreten Maßnahmen zur Transformation der linearen Wirtschaft in eine Kreislaufwirtschaft erst allmählich ab. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg ist der neue Aktionsplan der EU-Kommission für die Kreislaufwirtschaft.³¹ Er betont die Notwendigkeit zur Ausweitung der Kreislaufwirtschaft auf die etablierten Wirtschaftsakteure, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung zu entkoppeln und zugleich die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU zu sichern. Zentrale Hebel zur Verwirklichung dieser Ziele sind das Design nachhaltiger Produkte, die Förderung der Verbreitung des Kreislaufprinzips in zentralen Produktwertschöpfungsketten (zum Beispiel Elektronik, Batterien, Fahrzeuge, Textilien, Verpackungen) und die stärkere Vermeidung von Abfall.³² Dieser Aktionsplan konkretisiert die Elemente eines ökologischen Wandels der Industrie im Rahmen der neuen Industriestrategie für Europa und wird seinerseits durch die wettbewerbsfördernden Elemente dieser Strategie ergänzt.³³

Die umfassende und wirtschaftlich attraktive Umsetzung des Konzepts einer Kreislaufwirtschaft³⁴ wäre ein großer Schritt zur ökologischen Transformation der Wirtschaft. Allerdings ist jedenfalls eine „pure Circular Economy“ aktuell nur in wenigen Bereichen

25 Nach Ansicht der EU-Kommission dauert es 25 Jahre, also eine Generation, um einen Industriesektor und alle Wertschöpfungsketten umzugestalten, Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 8.

26 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 8. Beim Recycling werden Abfallprodukte wiederverwertet, indem sie für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden. Die Wiederverwendung von Produkten, die kein Abfall geworden sind, ist zwar kein Recycling im eigentlichen Sinne, wird aber z. T. ebenfalls als Recycling bezeichnet.

27 Vgl. T. Weber/M. Stuchtey (Hrsg.), Deutschland auf dem Weg zur Circular Economy, 2019, S. 12, die weitergehend zwischen *relativer* Entkopplung, bei der die Wirtschaft stärker wächst als die damit verbundenen Umweltauswirkungen, und *absoluter* Entkopplung unterscheiden, die erst eintritt, wenn Ressourcennutzung und Externalitäten bei anhaltendem Wirtschaftswachstum abnehmen.

28 „Von der Wiege zur Wiege“; dazu M. Braungart, Cradle to Cradle als Innovationsplattform für die Industrie in der digitalen Welt, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle: Klimaschutz & Marktwirtschaft, 2020, S. 62 (63 ff.); s. auch unten Fußn. 105.

29 Wegweisend ist das sog. Butterfly-Diagramm, s. Ellen Mac Arthur Foundation, Circular economy systems diagram, 2019, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/explore/the-circular-economy-in-detail> (zuletzt abgerufen am 29.12.2020); wichtige methodisch-konzeptionelle Grundlegungen liefern die Modelle einer Green Economy und Ecolonomy, dazu S. Berger-Douce, Sustainable Management and Performance in SMEs: A French Case Study, 2014, S. 9.

30 Näher dazu oben II.1.c) und d).

31 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.03.2020: Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft: Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa (COM[2020] 98 final).

32 S. die Mitteilung der EU-Kommission v. 11.03.2020 (Fußn. 31), S. 2, 4 ff., 8 ff. und 15 f.

33 Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission v. 10.03.2020: Eine neue Industriestrategie für Europa (COM[2020] 102 final).

34 Dazu T. Weber/M. Stuchtey (Fußn. 27), S. 12 f.

vollumfänglich realisierbar. Für den Übergangszeitraum ist die Verbesserung der *Ressourceneffizienz* eine adäquate Maßnahme zur Steigerung der Nachhaltigkeit der Wirtschaft im Rahmen des linearen Systems. Ressourceneffizienz will den Ressourcenverbrauch und damit die negativen Umweltauswirkungen dadurch senken, dass der Ressourceneinsatz für die Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen minimiert wird.³⁵ Instrumente hierfür sind insbesondere das Recycling und Upcycling von Rohstoffen.³⁶ Aus ökologischer Sicht weniger wünschenswert sind das Downcycling von Rohstoffen³⁷ und die finanzielle Kompensation von Umweltbelastungen.³⁸

c) Maßnahmen

Zur Realisierung der ökologischen Transformation können die EU und die Mitgliedstaaten unterschiedliche Einwirkungsmechanismen und Instrumente einsetzen. Besonders hervorzuheben ist die *Regulierung*, etwa durch hoheitliche Beschränkungen in Form von Ge- und Verboten, aber auch durch Regelungen zur (technischen) Vereinheitlichung durch Harmonisierung und Standardisierung, die weniger auf den Wettbewerb als auf Nachhaltigkeitsziele, insbesondere den Klima- und Umweltschutz, zielen. Diese Art der Steuerung bedarf wegen des Eingriffs in die Wirtschaftsgrundrechte der betroffenen Unternehmen einer gesetzlichen Grundlage.³⁹

Daneben kann die öffentliche Hand auch auf eine *Incentivierung* durch finanzielle Unterstützung oder Schaffung anderer Anreize für ein ökologisch nachhaltiges Verhalten zurückgreifen. Hierfür ist ebenfalls eine gesetzliche Grundlage erforderlich, wenn dadurch im Einzelfall zugleich in die Grundrechte des nicht geförderten Konkurrenten eingegriffen wird. Gleiches gilt, wenn durch die Förderung die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs verändert werden. Dabei ist zu beachten, dass die Bedeutung des Gemeinwohlbelanges der ökologischen Nachhaltigkeit solche Maßnahmen nicht automatisch rechtfertigt.⁴⁰ Vielmehr bedarf es hierfür einer gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss. Denn nach der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts unterliegen alle wesentlichen Entscheidungen dem Vorbehalt des Gesetzes.⁴¹ Das gilt auch im Bereich der Leistungsverwaltung.⁴²

Der *Green Deal* will ein breites Spektrum verschiedener Instrumente nutzen. Dieses reicht von der Regulierung und Normung über Investitionen und internationale Zusammenarbeit bis zum Dialog mit den Sozialpartnern.⁴³ Die Maßnahmen und Planungen auf europäischer und nationaler Ebene setzen sich aus der Einbindung oder Modifizierung bestehender und der Schaffung neuer rechtlicher und wirtschaftlicher Instrumente zusammen, die teils stärker regulatorischen,⁴⁴ teils mehr

35 Vgl. T. Weber/M. Stuchtey (FuBn. 27), S. 11 f., zum Recycling oben FuBn. 26.

36 Beim Upcycling kommt es zu einer stofflichen Aufwertung der Abfallprodukte.

37 Beim Downcycling hat das wiederverwertete Material eine geringere Qualität oder Funktionalität als das Ausgangsprodukt; kritisch M. Braungart (FuBn. 28), S. 62 f.

38 Darunter fällt auch die Bepreisung von CO₂-Emissionen im Rahmen des europäischen CO₂-Emissionshandelssystems (EU-ETS), dazu oben II.1.d). Eine Schwäche dieses Mechanismus besteht darin, dass die Mittel aus dem Emissionszertifikatehandel nur zum Teil in Energie- und Klimafonds fließen, aus denen Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen finanziert werden.

39 Näher dazu U. Di Fabio (FuBn. 12), III.3.

40 So explizit für Klimawandel und Corona-Pandemie W. F. Spieth/N. Hellermann, Not kennt nicht nur ein Gebot – Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, NVwZ 2020, 1405 (1406); s. auch U. Di Fabio (FuBn. 12), III.1.a).

41 Vgl. BVerfGE 40, 237 (249); 49, 89 (127); 83, 130 (152); 98, 218 (251 ff.); 108, 282 (311 ff.).

42 Zur Geltung der Abwehr- und Direktionsgehalte der Grundrechte im Subventionsverhältnis s. U. Di Fabio (FuBn. 12), III.3.

43 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9), S. 4.

44 Besonders deutlich wird dieser regulatorische Charakter bei dem Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung (Kohleverstromungsbeendigungsgesetz – KVBG), das als Art. 1 des Kohleausstiegsgesetzes v. 8.8.2020 (BGBl. I S. 1818) erlassen worden ist, s. insbesondere §§ 4 ff., 27 ff. und 40 ff. KVBG.

incentivierenden Charakter haben.⁴⁵ Aufgrund des Umfangs der Aktionsbereiche und Agenden des Green Deals spielt die Priorisierung der Programme und Maßnahmen eine wichtige Rolle. Sie ergibt sich aus dem Annex zum Green Deal, der einen Fahrplan für die wichtigsten Maßnahmen in den verschiedenen Aktionsbereichen des Green Deals aufstellt.⁴⁶ In Bezug auf den Klimaschutz sind vor allem das geplante europäische Klimagesetz,⁴⁷ das die Treibhausgasneutralität in der EU bis 2050 verbindlich festlegen soll, und ein „Klimapakt“, der der Wirtschaft und Gesellschaft einbezieht, zu erwähnen.⁴⁸

3. Green Recovery

Der Begriff „Green Recovery“ hat im Zuge der Corona-Pandemie in Europa ab Februar 2020, also erst nach Verkündung des Green Deals im Dezember 2019, zunehmend Eingang in die politische Diskussion gefunden.

a) Entstehung

Auslöser hierfür war die dramatische Wirtschaftskrise infolge der staatlichen Beschränkungen, die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie getroffen worden sind. Die EU hat auf diese Situation mit einem Wiederaufbauprogramm (Recovery Plan) reagiert, das zwei

miteinander verbundene Ziele verfolgt: Zum einen sollen die Schäden aufgrund der Krise behoben und eine gemeinsame, kohärente Erholung der Wirtschaft gefördert werden, zum anderen soll der Wiederaufbauprozess genutzt werden, um die grüne und digitale Wende zu beschleunigen.⁴⁹ Das Recovery Programm selbst besteht im Wesentlichen in der Bereitstellung finanzieller Mittel im Rahmen des Wachstumsinstruments NextGenerationEU⁵⁰ für die drei Säulen des Programms.⁵¹

b) Verbindung zum Green Deal

Wesentliche Teile dieses Wiederaufbauprogramms werden durch die Verbindung mit Zielen des Green Deals auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet.⁵² Auf diese Weise und in diesem Umfang wird das finanziell getriebene Recovery Programm zu einem Green Recovery Programm. Wichtige Maßnahmen sind auf europäischer Ebene die Bereitstellung finanzieller Mittel für ökologisch nachhaltige Vorhaben, wie den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien, und die Taxonomie-Verordnung der EU.⁵³ Diese Verordnung legt Kriterien fest, anhand derer bestimmt werden kann, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können. Sie fördert somit „grüne“, also ökologisch nachhaltige Investitionen mit dem Ziel eines nachhaltigeren Finanzwesens.

45 Incentivierenden Charakter haben insbesondere die Maßnahmen im Rahmen der sog. Green Recovery, dazu sogleich unten II.3.a).

46 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), Annex final.

47 S. schon oben II.1.c).

48 C. Calliess/M. Dross, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik: Überlegungen im Lichte von European Green Deal und Corona-Recovery Plan, ZUR 2020, 456 (458).

49 Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission v. 27.05.2020: Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen (COM[2020] 456 final), S. 1 f.

50 Zu den Elementen dieses Aufbauminstruments s. die Information der EU-Kommission v. 11.03.2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de (zuletzt abgerufen am 29.12.2020); V. Güßregen, EU-Finzen: Aufbauplan „Next Generation EU“ – Investitionen als politische Maßnahme, EuZW 2020, 636; zu flankierenden finanziellen Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) aufgrund des Pandemic Emergency Purchase Programms (PEPP), der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) U. Di Fabio (Fußn. 12), II.1.b).

51 Diese Säulen sind die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Investitionen und Reformen zur Bewältigung der Krise insbesondere durch eine neue Aufbau- und Resilienzfähigkeit, die Ankurbelung der EU-Wirtschaft durch Anreize für private Investitionen und als Lehre aus der Krise die Einrichtung eines neuen eigenständigen Programms EU4Health, s. die Mitteilung der EU-Kommission v. 27.05.2020 (Fußn. 49), S. 6 ff.

52 Zu diesem Konnex C. Calliess/M. Dross (Fußn. 48), S. 458 ff.; A. C. Becker (Fußn. 8), S. 442; W. Köck/T. Markus, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, ZUR 2020, 257 (258).

53 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. EU Nr. L 198/13; dazu zuletzt C. Fuest (Fußn. 14), S. 1 ff.

c) Green Recovery als politische Agenda
Über diese Aktionsbereiche und Maßnahmen hinaus wird der Begriff „Green Recovery“ zum Teil aus dem finanzpolitischen Kontext herausgelöst und als umfassendere politische Agenda verstanden. Ausdruck hiervon ist der Aufruf der *Green Recovery Allianz* zum Aufbau eines neuen europäischen Wirtschaftsmodells, das auf grünen Prinzipien, also auf ökologischer Nachhaltigkeit beruht, etwa dem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft.⁵⁴ Diese europäische politische Initiative wird zumindest von Teilen der Bundesregierung,⁵⁵ aber auch von großen deutschen Unternehmen unterstützt.⁵⁶ Für die weiteren Ausführungen wird Green Recovery nicht in diesem umfassenden Sinne als politische Agenda, sondern in dem aufgezeigten Konnex mit dem Green Deal verstanden (oben II.3.b)). Dieser enthält das zentrale europäische Konzept zur ökologischen Transformation der Wirtschaft, das durch die primär finanziellen Mittel des Recovery Programms flankiert wird.

4. Merkmale des Konzepts der EU zur ökologischen Transformation der Wirtschaft

Aufgrund einer Gesamtschau der Ansatzpunkte, Mechanismen und Instrumente des Green Deals und ergänzend der auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichteten Elemente des Recovery Programms ergeben sich folgende Merkmale dieses Transformationskonzepts:

(1) *International und national*

Das ökologische Transformationsprogramm erfolgt nicht exklusiv auf supranationaler oder nationaler Ebene, sondern in einem Mehrebenensystem, dessen Schichten durch die Vorgaben der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, das heißt für Deutschland, des

Bundestags und der Bundesregierung, geformt werden. Hinzu kommen internationale Initiativen wie die Nachhaltigkeitsziele der UN und das Klimaschutzabkommen von Paris (dazu oben II.1.a) und b)). Diese Impulse stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern müssen einander zugeordnet und in ihrem Zusammenwirken erfasst werden.

(2) *Multilateral und inklusiv*

Akteure im Rahmen des Transformationsprozesses sind neben staatlichen und europäischen Stellen Unternehmen, Verbraucher, Verbände und NGOs (Non-Governmental Organizations – Nichtregierungsorganisationen, zum Beispiel Greenpeace oder World Wildlife Fund [WWF]). Dieser multilaterale Ansatz erfordert eine ausreichende Information und Kommunikation zwischen den Beteiligten, um deren Belange zu berücksichtigen und im Konfliktfall in einen angemessenen Ausgleich bringen zu können.

(3) *Integrativ*

Das für die Transformation maßgebliche Konzept eines Green Deals und dessen Elemente sind nicht auf einem bisher unbekanntem Feld gänzlich neu geschaffen worden („Greenfield-Ansatz“). Vielmehr werden vor allem beim Klima- und Umweltschutz bestehende Instrumente wie das Emissionshandelssystem genutzt und mit strengeren Nachhaltigkeitszielen unterlegt. Hinzu treten neue Vorgaben für die ökologische Transformation, welche die bewährten Elemente verstärken oder neue Akzente setzen. Exemplarisch hierfür ist der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (dazu oben II.2.b)bb)).

(4) *Dirigistisch*

Das ökologische Transformationsprogramm der EU ist ein Steuerungskonzept zur Umgestaltung der

54 S. den Aufruf der von *Pascal Canfin*, Mitglied des Europäischen Parlaments, initiierten *Green Recovery Alliance* v. 14.4.2020: „GREENRECOVERY: Reboot & Reboost our economies for a sustainable future“.

55 Vgl. die Mitteilung des BMU v. 14.04.2020, <https://www.bmu.de/meldung/green-recovery-1> (zuletzt abgerufen am 28.12.2020); die Gemeinsame Erklärung der Bundesregierung und der französischen Regierung v. 18.05.2020 zum European Green Deal und dem europäischen Wiederaufbauplan, sog. Meseberger Erklärung, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/declaration_meseberg_2020_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 03.01.2021).

56 Zu den Unterzeichnern des Aufrufs gehören etwa die CEOs der Volkswagen Group, von E.ON SE und von Siemens Gamesa, s. Fußn. 54.

bestehenden offenen Marktwirtschaft in eine ökologische und soziale Marktwirtschaft, die als idealtypisches Leitbild wirtschaftliche, gesellschaftliche und Umweltschutzbelange miteinander versöhnt.⁵⁷ Zur Gestaltung dieses Strukturwandels vertrauen die EU und die Mitgliedstaaten vor allem auf die dirigistische Kraft der verschiedenen Instrumente der Regulierung und Incentivierung.⁵⁸ Dabei wird aber den Möglichkeiten, die ökologischen Nachhaltigkeitsziele durch Aktivierung und Förderung der Eigeninitiative von Unternehmen zu erreichen, zu wenig Beachtung zuteil.⁵⁹ Das gilt insbesondere in Bezug auf Familienunternehmen, deren Selbstverständnis durch nachhaltiges Wirtschaften geprägt ist.⁶⁰

(5) *Fokussiert*

Das europäische Transformationskonzept des Green Deals hat zwar vor allem programmatischen Charakter, ist aber klar auf mehr ökologische Nachhaltigkeit als Ziel der Umgestaltung der Wirtschaft ausgerichtet. Hierfür werden die in Betracht kommenden Instrumente identifiziert und nach ihrer Zieleignung favorisiert sowie ein Zeitplan für ihren Einsatz festgelegt. Allerdings ist die tatsächliche Erfolgsbilanz dieses Ansatzes bisher eher durchwachsen. Während beim Klimaschutz durch Senkung der CO₂-Emissionen ein ambitioniertes Steuerungssystem installiert werden konnte, sind die

Maßnahmen zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft noch in einem frühen Stadium und wenig konkret.⁶¹

(6) *Transparent*

Der Green Deal als Programm für die ökologische Transformation der Wirtschaft ist transparent angelegt. Das gilt für die Ziele und die zu ihrer Realisierung in Betracht kommenden Maßnahmen, über die die zuständigen Stellen die (potenziell) Betroffenen und die Öffentlichkeit umfassend durch Eröffnung eines zeitnahen elektronischen Zugriffs auf die relevanten Informationen unterrichten. Diese Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern soll Planungssicherheit und Vertrauen schaffen. Dies sind unverzichtbare Voraussetzungen für einen erfolgreichen Transformationsprozess. Eine besondere Herausforderung ist die Festlegung allgemein anerkannter, eindeutiger und objektiver Indikatoren, mit deren Hilfe der Grad der Zielerreichung in überprüfbarer Weise gemessen werden kann.⁶²

(7) *Dynamisch*

Der dynamische Charakter des Green Deal-Ansatzes zeigt sich vor allem darin, dass die zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele eingesetzten Maßnahmen regelmäßig evaluiert, fortentwickelt und gegebenenfalls angepasst werden. Diese Dynamik kennzeichnet diesen ökologischen Transformationsprozess.

III. Herausforderungen für eine ökologische Transformation

Das Konzept des Green Deals ist erst im Dezember 2019 verkündet worden, die wissenschaftliche Diskussion

gewinnt somit nur allmählich klarere Konturen.⁶³ Dieses europäische Transformationsprogramm stößt verbreitet

57 Auf die Notwendigkeit des Ausgleichs zwischen diesen Zielen weist der Green Deal ausdrücklich hin, vgl. die Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 4; zu dabei auftretenden Konflikten und deren Bewältigung unten III.2 und 3.

58 Vgl. schon oben II.2.c).

59 Zu dieser Kritik unten III.3.e).

60 Einzelheiten unten IV.3.a)bb).

61 Näher dazu oben II.2.b)bb).

62 Dazu *T. Weber/M. Stuchtey* (Fußn. 27), S. 30 ff.

63 Vgl. aus rechtlicher Sicht *A. C. Becker* (Fußn. 8), S. 441 f.; *H.-J. Blanke/S. Pilz* (Fußn. 14), S. 277 f.; *C. Callies/M. Dross* (Fußn. 48), S. 458 ff., ebda., S. 460, auch zum Ansatz einer Green Recovery; zu diesem Thema aus politischer Sicht *M. Jobelius*, *Green Recovery and Social Democracy: Programmatic Challenges for a Climate-neutral Europe*, 2020, S. 4.

auf Zuspruch,⁶⁴ aber es gibt auch unüberhörbar kritische Stimmen.⁶⁵ Sie zielen im Kern auf grundsätzliche Fragen bei der staatlich gelenkten Umgestaltung des bestehenden Wirtschaftssystems in eine ökologische Marktwirtschaft.⁶⁶ Die Einwände richten sich sowohl gegen „ökologische Nachhaltigkeit“ als Ziel der Transformation als auch gegen die hierfür vorgesehenen Einwirkungsmechanismen (dazu unten 1.). Hiermit verbunden sind grundsätzliche Bedenken, ob Unternehmen mit ökologisch nachhaltigen Geschäftsmodellen wirtschaftlichen Erfolg generieren können. Sie beruhen auf der Annahme eines kaum lösbaren Zielkonflikts zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit (dazu unten 2). Hinzu kommt der Vorwurf, der hoheitlich gelenkte ökologische Transformationsprozess weise Merkmale einer Planwirtschaft auf, die mit der bestehenden und gewollten offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb in der EU nicht zu vereinbaren sei (dazu unten 3).

1. Ökologische Transformation – eine einseitige Fehlsteuerung?

Die Kritik, dass der ökologische Transformationsprozess eine einseitige Fehlsteuerung sei, richtet sich einerseits gegen ökologische Nachhaltigkeit als Ziel der Umgestaltung der Wirtschaft (dazu unten a) und b)), andererseits gegen die Umsetzung dieses Programms durch einseitige Steuerung der wirtschaftlichen Akteure durch die öffentliche Hand (dazu unten c)).

a) Legitimation des Ziels ökologischer Nachhaltigkeit

Was zunächst den Vorwurf betrifft, ökologische Nachhaltigkeit als Ziel der Umwandlung der Wirtschaft sei eine *Fehlsteuerung*,⁶⁷ ist daran zu erinnern, dass dieses Ziel unions- und verfassungsrechtlich legitimiert ist. Nach Art. 191 Abs. 1 AEUV sind die Erhaltung und der Schutz der Umwelt, die Verbesserung ihrer Qualität sowie die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen wesentliche Ziele der Umweltpolitik der Union. Auf nationaler Ebene legt Art. 20a GG den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen als Staatsziel fest.⁶⁸

Zudem werden wesentliche Ziele des Green Deals, insbesondere der stärkere Schutz von Klima und Umwelt sowie die Vermeidung und Reduzierung des Ressourcenverbrauchs, von einem Großteil der Bevölkerung und auch von vielen Unternehmen unterstützt. Insoweit herrscht auch weitgehend Konsens darüber, dass die bisherigen Maßnahmen sich als unzureichend erwiesen haben und weitergehende Schritte erforderlich sind. Der Staat hat auf diese Entwicklung reagiert und sich entschlossen, an einem zur Bekämpfung dieser Defizite aufgelegten europäischen Transformationsprozess mitzuwirken. Er muss hierbei dem Vorsorgeprinzip des Art. 191 Abs. 2 AEUV genügen, kann also nicht abwarten und darauf vertrauen, dass sich die Klima-, Umwelt- und Ressourcenprobleme von selbst erledigen, sondern muss die Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung bekämpfen.

64 So insbesondere der Vizepräsident der EU-Kommission *Frans Timmermans* (FuBn. 3); auch *M. Jobelius* (FuBn. 63), S. 4.

65 *H.-J. Blanke/S. Pilz* (FuBn. 14), S. 277, bezeichnen den Green Deal lediglich als eine Strategie zur Aufrechterhaltung des *Status quo* (Hervorhebung im Original); kritisch aus anderen Gründen auch *R. v. Eben-Worlée*, Klimaschutz und Unternehmertum sind natürliche Verbündete, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle: Klimaschutz & Marktwirtschaft, 2020, S. 38; *G. Kirchhof* (FuBn. 18), S. 40 f.; *U. Di Fabio* (FuBn. 12), III.1.b), 2., IV.

66 Dazu *T. Weber/M. Stuchtey* (FuBn. 27), S. 30 ff.; der Green Deal bekennt sich zwar ausdrücklich zu dem ambitionierten Ziel, ökonomische und ökologische Belange in einem Gesamtkonzept zusammenzuführen und zu stärken, erkennt aber auch mögliche Konflikte zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen, die dabei auftreten können, Mitteilung der Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9), S. 4.

67 In diese Richtung mit dem Hinweis, dass Nachhaltigkeit echte Innovationen behindere, *M. Braungart* (FuBn. 28), S. 65; kritisch wegen der aktuellen Schwächung der Unternehmen infolge der Corona-Pandemie *M. Pieper* (FuBn. 3): „Luxusproblem“.

68 Das beinhaltet die Verpflichtung der staatlichen Gewalt zu einem Umweltschutz, vgl. *S. Huster/J. Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 45. Ed., 15.11.2020, Art. 20a Rn. 6 f.

b) Rechtlicher Rahmen für die Umsetzung dieses Ziels

Aufgrund der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes auch bei der Festlegung und Durchführung von Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Soweit es dadurch zu einem Konflikt mit gegenläufigen Belangen, etwa einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 119 Abs. 1, 120 AEUV) kommt, darf dieser nicht einseitig zu Lasten des Umweltschutzes aufgelöst werden, sondern muss diesem Ziel angemessenen Rechnung tragen.⁶⁹ Das Ziel ökologischer Nachhaltigkeit ist somit keine Fehlsteuerung, sondern ein von der EU und der deutschen Staatsgewalt zu beachtendes Gebot.

Bei seiner Umsetzung sind aber der unionsrechtliche Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (dazu unten III.3.c)) und die Wirtschaftsgrundrechte der Akteure zu beachten. Dazu zählen insbesondere die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), der Schutz von Eigentum und Erbrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie die Privatautonomie (Art. 2 Abs. 1 GG).⁷⁰ Die Maßnahmen zur Verwirklichung des Konzepts ökologischer Nachhaltigkeit müssen sich in diesem rechtlichen Rahmen halten. Soweit bereits konkrete Schritte zur Verwirklichung des Green Deals unternommen wurden, etwa in den Bereichen des Klima- und Umweltschutzes, der Energieversorgung und der Kreislaufwirtschaft,⁷¹ ist bei einer prima facie-Betrachtung nicht zu erkennen, dass sie diesen Rahmen überschreiten.

c) Vorwurf der Einseitigkeit der Steuerung

Der Vorwurf der Einseitigkeit der Steuerung betrifft die Art und Weise, in der die hoheitliche Gewalt auf europäischer und nationaler Ebene zur Realisierung

der ökologischen Transformation auf die Wirtschaft und deren Akteure, insbesondere die Unternehmen, einwirkt. Sofern sich die wirtschaftslenkenden Maßnahmen im Rahmen der erwähnten unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben halten, verfügen die EU und die Mitgliedstaaten über einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Für die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen innerhalb dieses Spielraums gelten allein Zweckmäßigkeitserwägungen, die einer gerichtlichen Kontrolle entzogen sind.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Transformationsprogramm des Green Deals, erscheint der Einwand, das Konzept setze zu stark auf eine einseitige hoheitliche Lenkung der Wirtschaft,⁷² teilweise berechtigt. Bei der Umsetzung dieses Programms sollte darauf gedrängt werden, dass die Kooperation mit den Unternehmen und ihre Fähigkeit zur Innovation stärker gefördert und genutzt werden. Dieses Vorgehen trägt zugleich dazu bei, den Einwand der Planwirtschaftlichkeit gegen das Green Deal-Konzept zu entkräften (dazu unten III.3). Gegen Auswüchse durch einen übermäßigen ökologischen Dirigismus des Staates bieten die Freiheitsgrundrechte ausreichenden Schutz.⁷³

2. Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit – ein unüberbrückbarer Zielkonflikt?

In dem Begriff der Wirtschaftlichkeit kommen typische Merkmale und Ziele wirtschaftlichen Handelns in einer offenen, durch Wettbewerb geprägten Marktwirtschaft zum Ausdruck. Dies sind insbesondere Gewinnerzielung und Wertsteigerung. Besteht insoweit ein unüberbrückbarer Zielkonflikt mit ökologischer Nachhaltigkeit oder kann ein Ausgleich zwischen diesem Ziel und wirtschaftlicher Rentabilität gelingen? Diese grundsätzliche

69 Zur Qualifizierung des Art. 11 AEUV als Schlüsselnorm für den Umweltschutz und zum gebotenen Mindestschutz C. Calliess/M. Dross (FuBn. 48), S. 461 ff.

70 Vgl. dazu U. Di Fabio (FuBn. 12), III.1.a).

71 Näher dazu oben II.1.c) und d), 2.b).

72 Diese Einflussnahme kann auch durch staatliche Förderung erfolgen, vgl. U. Di Fabio (FuBn. 12), III.1.b).

73 Näher dazu U. Di Fabio (FuBn. 12), III.1.a).

Frage steht nicht nur am Anfang jeder Nachhaltigkeitsstrategie eines Unternehmens (dazu unten V.1), sondern stellt sich auch bei staatlicher Lenkung der ökologischen Transformation der Wirtschaft. Aufgrund des Green Deals und der Green Recovery gewinnt sie zusätzliche Relevanz, da der Wiederaufbau der Wirtschaft zugleich ihre Transformation mit dem Ziel ökologischer Nachhaltigkeit beschleunigen soll, das so zu einem Leitprinzip dieses Prozesses wird.

a) Unterschiedliche Ziele von Wirtschaftlichkeit und ökologischer Nachhaltigkeit

Ökologische Nachhaltigkeit will den CO₂-Ausstoß reduzieren und Ressourcen schonen. Dagegen ist Wirtschaftlichkeit in einer offenen Marktwirtschaft nach ihrer Entscheidungsrationalität auf Gewinnerzielung und Wachstum ausgerichtet. Das kann zu Zielkonflikten mit dem Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit führen. Die Reduktion von Treibhausgasen über das bestehende System des Emissionshandels⁷⁴ kostet die Wirtschaft Geld und belastet insbesondere diejenigen Unternehmen, deren Produktionsprozesse einen erhöhten Schadstoffausstoß verursachen.⁷⁵ Die Schonung von Ressourcen kann in der bestehenden linearen Wirtschaft Produktionsengpässe nach sich ziehen.⁷⁶ Das Konfliktpotenzial nimmt weiter zu, wenn ökologische Nachhaltigkeitsziele vom Staat mit dirigistischen Steuerungsinstrumenten, etwa durch Regulierungsmaßnahmen, durchgesetzt werden. Diese Möglichkeit sieht das Konzept des Green Deals vor.⁷⁷ Führt dieser Ansatz also zu einem unüberbrückbaren Zielkonflikt? Und sollte dies der Fall sein, ist dieser Konflikt zu Lasten der Nachhaltigkeit oder der Wirtschaftlichkeit aufzulösen?

Die Negierung der Existenz dieses Zielkonflikts mit dem Hinweis, dass ökologische Nachhaltigkeit ein Garant für dauerhafte Gewinne und Arbeitsplätze sei,⁷⁸ greift jedenfalls so lange zu kurz, bis eine funktionierende Kreislaufwirtschaft in wesentlichen Bereichen der Wirtschaft etabliert worden ist. Davon ist Deutschland derzeit leider noch weit entfernt. Kann die Lösung also nur darin liegen, dass das eine Prinzip für wichtiger erachtet und ihm der Vorrang eingeräumt wird, während das andere Prinzip zurücktreten muss? Aber was ist wichtiger: Wirtschaft oder Umwelt? Für beide Positionen finden sich Argumente.

b) Konzepte für eine Konfliktlösung

aa) *Primat der Wirtschaftlichkeit des Handelns*

Zur Begründung eines Vorrangs der Wirtschaftlichkeit gegenüber ökologischer Nachhaltigkeit wird angeführt, dass allein wirtschaftlich erfolgreiches Handeln die Existenz und Entwicklung der Unternehmen und der von ihnen abhängigen Arbeitsplätze gewährleistet. Wirtschaftlichkeit schaffe somit erst den Raum für ökologische Nachhaltigkeit, während diese als solche keinen wirtschaftlichen Erfolg sicherstellen könne.⁷⁹

Zudem entspreche die wirtschaftliche Entscheidungsrationalität den Vorgaben des Grundgesetzes, in deren Mittelpunkt die Freiheitsgewährleistungen der Grundrechte stehen. Danach entfaltet sich das Wirtschaftsleben grundsätzlich in freier Koordination der Rechtssubjekte.⁸⁰ Dazu gehören insbesondere die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie⁸¹ und die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG. Sie gewährleisten Unternehmern und Unternehmen das Recht,

74 Dazu oben II.1.c) und d).

75 Dies betrifft vor allem Unternehmen der Stahlindustrie, die zudem hohen Energiepreisen ausgesetzt sind, s. oben II.2.b)aa).

76 Zu den Merkmalen einer linearen Wirtschaft, bei der die Erhaltung der Wertschöpfung unter anderem durch längere Nutzung von Ressourcen im Vordergrund steht, in Abgrenzung zur Kreislaufwirtschaft schon oben II.2.b)bb).

77 Vgl. oben II.2.c).

78 So F. Timmermans (Fußn. 3); in diese Richtung auch C. Hepburn/B. O'Callaghan/N. Stern/J. Stiglitz/D. Zenghelis, Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?, 2020, S. 13: "Recovery policies can deliver both economic and climate goals".

79 Dazu im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie M. Pieper (Fußn. 3).

80 U. Di Fabio (Fußn. 12), III.1.a), 3.

81 Dazu BVerfGE 8, 275 (328); 65, 196 (210), 74, 129 (151 f.).

erwerbswirtschaftlich zu handeln, um Erträge zu generieren.

Daraus wird zugleich der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entscheidungsrationaleität und dem bestehenden Wirtschaftssystem einer offenen, durch Wettbewerb geprägten Marktwirtschaft deutlich, die durch Anpassungsfähigkeit und Innovationskraft gekennzeichnet ist.⁸² Folgt man dem Primat der Wirtschaftlichkeit des Handelns, ist ein fairer, effizienter Wettbewerb der geeignetste Garant dafür, dass die beste Lösung gefunden wird. Das gelte auch für die Herausforderungen in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit der Wirtschaft. Diese verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Wirtschaftlichkeit und ihrer Rahmenbedingungen sowie die daraus resultierenden Anforderungen und Grenzen müssten auch von einer ökologischen Transformationspolitik beachtet werden.⁸³

bb) Primat ökologischer Nachhaltigkeit der Wirtschaft

Dagegen betonen die Befürworter eines Vorrangs der ökologischen Nachhaltigkeit deren Bedeutung für eine lebenswerte Zukunft angesichts von Bevölkerungswachstum, Ressourcenknappheit, Erderwärmung, Meeresverschmutzung und Artensterben. Diese Auffassung kann sich ebenfalls auf rechtliche Gewährleistungen stützen, nämlich auf unions- und verfassungsrechtliche Direktiven zum Umweltschutz und zur Ressourcenschonung, etwa in Art. 11 und 191 Abs. 1 AEUV sowie in Art. 20a GG.⁸⁴

Außerdem gewährleiste allein ein ökologisch nachhaltiges Handeln den gesellschaftlichen Zusammenhalt

und sei angesichts der finanziellen Verschuldung des Staates im Zuge der Corona-Pandemie, die vor allem zu Lasten der nächsten Generation gehe, ein Gebot der Generationengerechtigkeit.⁸⁵

cc) Ablehnung der Konzepte einer Suffizienz und Postwachstumsökonomie

Noch einen Schritt weiter gehen die Konzepte einer *Suffizienz* und *Postwachstumsökonomie*,⁸⁶ die (ökologische) Nachhaltigkeit einseitig in den Vordergrund stellen. Sie fordern eine absolute Begrenzung der Rohstoffnutzung und eine Abkehr von wirtschaftlichem Wachstum.⁸⁷ Dieser Ansatz ist volkswirtschaftlich fragwürdig⁸⁸ und verfassungsrechtlich problematisch. Denn er impliziert einen Verzicht auf die Nutzung allgemein verfügbarer wirtschaftlicher Güter, der in dem durch grundrechtliche Freiheiten geprägten Verfassungsstaat eine entsprechende freiwillige Entscheidung des Einzelnen voraussetzt.

Diese Freiheit darf nicht von vornherein durch gesellschaftliche Erwartungen, etwa in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit, verkürzt werden. Die Inanspruchnahme grundrechtlich garantierter Freiheiten durch den Einzelnen steht unter keinem Rechtfertigungsvorbehalt, solange sie die Rechte anderer Personen nicht beeinträchtigt und die gesetzlichen Regeln beachtet. Zwar kann der Staat wichtige Gemeinwohlbelange, wie die ökologische Nachhaltigkeit, schützen und fördern und dazu die grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen auf gesetzlicher Grundlage einschränken. Er unterliegt dabei aber den Geboten der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit, deren Einhaltung vom Bundesverfassungsgericht kontrolliert wird.⁸⁹ Aus guten

82 S. nur C. Fuest (FuBn. 14), S. 2.

83 W. F. Spieth/N. Hellermann (FuBn. 40), S. 1405 f.; U. Di Fabio (FuBn. 12), III.1.a), 3.

84 Vgl. dazu schon oben III.1.a) und b), 2.b)aa).

85 Dies sind wesentliche Argumente für den Green Deal, vgl. die Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9), S. 1.

86 Dazu T. Weber/M. Stuchtey (FuBn. 27), S. 12.

87 Vgl. N. Paech, Befreiung vom Überfluss: Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie, 2012, S. 113 ff.

88 Kritisch etwa K.-H. Paqué, Wachstum! Die Zukunft des globalen Kapitalismus, 2010; zum Zusammenhang zwischen Wachstum und persönlicher Freiheit R. Hank, Wegmarken 2010: Wohlstand ohne Wachstum? (Teil 3), https://www.deutschlandfunk.de/wegmarken-2010-wohlstand-ohne-wachstum-teil-3.724.de.html?dram:article_id=99695 (zuletzt abgerufen am 29.12.2020).

89 Zur Bedeutung eines Verzichts im Rahmen des ökologischen Umbaus der Wirtschaft auch U. Di Fabio (FuBn. 12), II.1.a).

Gründen ist der Green Deal diesen radikalen Konzepten ökologischer Transformation nicht gefolgt, sondern favorisiert einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Belangen.

Neben den Konzepten der Suffizienz und der Postwachstumsökonomie ist auch das sogenannte „Greenwashing“ abzulehnen.⁹⁰ Denn diese „Grünfärberei“ ist keine Maßnahme zur Förderung ökologischer Nachhaltigkeit, sondern eine bloße Marketingstrategie von Unternehmen, um sich in der Öffentlichkeit umweltfreundlicher und nachhaltiger darzustellen, als sie es tatsächlich sind.

c) Leitlinien für eine Konfliktlösung

Im Übrigen kann weder der einseitige Vorrang der Wirtschaftlichkeit noch der einseitige Vorrang der ökologischen Nachhaltigkeit der Wirtschaft überzeugen. Das in einem so verstandenen Primat zum Ausdruck kommende Vorrangprinzip ist letztlich zu undifferenziert und unflexibel, um für die vielfältigen diffizilen Konflikte eine angemessene Lösung zu erreichen.

aa) *Praktische Konkordanz*

Gegenüber dem starren Instrument des Vorrangprinzips für eine Konfliktlösung ist es vorzugswürdig, die Prinzipien „Wirtschaftlichkeit“ und „ökologische Nachhaltigkeit“ in Anlehnung an den Grundsatz der praktischen Konkordanz⁹¹ einander so zuzuordnen, dass sie sich weitestmöglich entfalten können. Die grundlegenden Entscheidungen für diesen Ausgleich muss der Gesetzgeber treffen, dem dabei ein Einschätzungsvorrang und ein Einschätzungsspielraum zustehen.⁹² In Bezug

auf die Wirtschaft beschränkt er sich grundsätzlich darauf, einen rechtlichen Rahmen zu setzen, in dem die Akteure sich entfalten und ihre Interessen frei koordinieren können.⁹³ In diesem Rahmen ist es primär die Aufgabe der Unternehmen, darüber zu entscheiden, wie Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit gewichtet und im Rahmen der Unternehmensstrategie umgesetzt werden (dazu unten V.1). Das ist keine politische, sondern eine komplexe unternehmerische Entscheidung.

bb) *Ökologische Nachhaltigkeit – kein Fremdkörper in der unternehmerischen Entscheidungsrationalität*

Dieser Komplexität wird das Argument, ökologische Nachhaltigkeit sei ein von außen in die unternehmerische Entscheidungsrationalität implementierter Fremdkörper, der die unternehmerische Freiheit und die Mechanismen eines offenen Marktes zur Entwicklung der besten Lösung behindere,⁹⁴ nicht gerecht. Darauf deutet schon der Umstand hin, dass ökologische Nachhaltigkeit bereits heute ein wesentlicher Bestandteil der Strategie vieler Unternehmen ist.⁹⁵ Sie tragen dadurch auch dem veränderten Verständnis der Stakeholder, insbesondere der Kunden, Rechnung, für die ökologische Nachhaltigkeit oft ein wichtiger Aspekt ist. Dieses Ziel ist auch kein Fremdkörper in der sozialen Marktwirtschaft, sondern in diesem Ordnungskonzept angelegt (dazu unten III.2.c)cc), 3.c)).

cc) *Soziale und ökologische Marktwirtschaft*

Diese Einschätzung wird durch die Erfahrungen mit der sozialen Marktwirtschaft und insbesondere mit

90 S. dazu die Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (Fußn. 9), S. 9; C. Calliess/M. Dross (Fußn. 48), S. 459 f.

91 Grundlegend zu diesem rechtsdogmatischen Grundsatz des Verfassungsrechts K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999, Rn. 72; kritisch A. Fischer-Lescano, Kritik der praktischen Konkordanz, KJ 2008, 166 ff.; dagegen M. Schladebach, Praktische Konkordanz als verfassungsrechtliches Kollisionsprinzip. Eine Verteidigung, Der Staat 53 (2014), S. 263 ff.

92 S. im Zusammenhang mit dem Klimaschutz W. F. Spieth/N. Hellermann (Fußn. 40), S. 1407.

93 Vgl. U. Di Fabio (Fußn. 12), III.1.a).

94 Dazu U. Di Fabio (Fußn. 12), III.1.b), 2, 3; kontrovers M. Sommer/B. Beaucamp, Ist die soziale Marktwirtschaft ein Widerspruch?, ZRP 2007, 115.

95 Vgl. R. v. Eben-Worlée (Fußn. 65), S. 38, wonach Unternehmertum und Klimaschutz kein Widerspruch, sondern natürliche Verbündete sind; s. auch U. Di Fabio (Fußn. 12), III.3.

der Arbeitnehmermitbestimmung untermauert,⁹⁶ die eine gewisse Vorbildfunktion für die Vereinbarkeit von ökologischer Nachhaltigkeit mit Marktwirtschaft und Wirtschaftlichkeit entfalten können. Denn die Befürchtungen, dass es zu unüberbrückbaren Zielkonflikten zwischen sozialen und wirtschaftlichen Belangen kommen werde, die die betroffenen Unternehmen schwächen, haben sich nicht bewahrheitet. Vielmehr ist es den Tarifpartnern in den meisten Fällen gelungen, einen angemessenen Ausgleich zu finden.⁹⁷ Dies kann auch bei Konflikten zwischen ökologischen und ökonomischen Belangen gelingen, wenn die bestehende soziale Marktwirtschaft erfolgreich zu einer *sozialen und ökologischen Marktwirtschaft* weiterentwickelt wird. Dies ist ein wesentliches Ziel des Green Deals.⁹⁸ Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit verhalten sich somit nicht zueinander wie Feuer und Wasser.

3. Ökologische Transformation und offene Marktwirtschaft

Das Primat unternehmerischer Entscheidungsrationali-tät hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung einer ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Implikationen schließt es nicht aus, dass der Staat den ökologischen Umbau der Wirtschaft gezielt fördert, wie dies im Green Deal vorgesehen ist. Soweit damit Belastungen für die Unternehmen verbunden sind, muss die gesetzliche Regelung insbesondere den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit an eine Grundrechtsbeschränkung genügen (oben III.1.b)).

a) Vorwurf der Planwirtschaftlichkeit

Hiervon muss ein weiterer Kritikpunkt unterschieden werden, der sich nicht gegen das Ziel des Green Deals als Programm für eine ökologische Transformation der

Wirtschaft, sondern gegen die Umsetzung dieses Konzepts richtet. Die Kritik gipfelt in dem Vorwurf, dass die dazu eingesetzten und vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten Züge einer Planwirtschaft aufweisen, was die Freiheit des Einzelnen, die Machtbalance zwischen den Gewalten und letztlich die Demokratie gefährdet.⁹⁹ Der Einwand zielt somit auf den Steuerungsmechanismus des Transformationsprozesses. Der Vorwurf der Planwirtschaft wirft die Frage nach der Vereinbarkeit dieser staatlichen Einflussnahme mit dem in Deutschland bestehenden System einer sozialen Marktwirtschaft auf.

b) Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zunächst daran zu erinnern, dass die soziale Marktwirtschaft ein zulässiges, aber nicht das allein mögliche Wirtschaftssystem ist. Das Grundgesetz enthält keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung, sondern überlässt diese Entscheidung dem Gesetzgeber, der hierbei nur die Grenzen beachten muss, die das Grundgesetz ihm zieht. Sie ergeben sich insbesondere aus den in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheiten. Dabei verfügt der Gesetzgeber aufgrund der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. „Er darf jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet.“¹⁰⁰

c) Bekenntnis des Unionsrechts zu offener Marktwirtschaft und ökologischer Nachhaltigkeit

Das Unionsrecht enthält zwar im Vergleich zum Grundgesetz ein klareres Bekenntnis zu einer offenen sozialen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb und dem Ziel

96 Grundlegend BVerfGE 50, 290 ff. = BVerfG, NJW 1979, 699 ff.

97 S. allgemeiner M. Sommer/B. Beaucamp (FuBn. 94), S. 115.

98 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019 (FuBn. 9), S. 4.

99 Vgl. G. Kirchhof (FuBn. 18), S. 40 f.

100 BVerfG, NJW 1979, 699 (702).

hoher Wettbewerbsfähigkeit.¹⁰¹ Dies gilt aber auch für die ökologische Nachhaltigkeit. Wesentliche Elemente dieses Leitprinzips, etwa die Erhaltung und der Schutz der Umwelt, die Bekämpfung des Klimawandels und die zurückhaltende Verwendung der natürlichen Ressourcen,¹⁰² werden betont und müssen bei der Festlegung und Durchführung der Wirtschaftspolitik einbezogen werden.¹⁰³ Das erfordert einen angemessenen Ausgleich zwischen den Belangen einer offenen, sozialen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb und einer ökologischen Nachhaltigkeit. Das Unionsrecht zieht einer ökologischen Transformation der Wirtschaft durch hoheitliche Steuerung somit keine engeren Grenzen als das Grundgesetz.

d) Verfassungsrechtliche Grenzen der staatlichen Lenkung ökologischer Transformation

Die verfassungsrechtlichen Grenzen ergeben sich vor allem aus den Wirtschaftsgrundrechten der Betroffenen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In diesem Rahmen ist auch eine intensivere staatliche Einflussnahme auf den Prozess einer ökologischen

Transformation der Wirtschaft grundsätzlich möglich. Das gilt insbesondere für einen Übergangszeitraum, bis ein ausreichender Klimaschutz und eine funktionierende Kreislaufwirtschaft etabliert worden sind. In Bezug auf die staatliche Einwirkung ist zu beachten, dass eine Incentivierung für die betroffenen Unternehmen grundsätzlich weniger belastend als eine Regulierung und somit vorzugswürdig ist, sofern das angestrebte Ziel auf diese Weise wirksam erreicht werden kann.

e) Forderung nach stärkerer Nutzung unternehmerischer Innovationskraft

Außerdem sollte die öffentliche Gewalt, wie schon im Zusammenhang mit dem Vorwurf einseitiger Fehlsteuerung erwähnt,¹⁰⁴ mehr als bisher die Fähigkeiten der Unternehmen stimulieren und nutzen, aufgrund ihrer Innovationskraft wirksame Lösungen für Probleme ökologischer Nachhaltigkeit ohne staatlichen Zwang zu entwickeln.¹⁰⁵ Insbesondere neue technische Möglichkeiten können dazu beitragen, dass ökonomische und ökologische Ziele miteinander vereinbar sind und in dieser Kombination für Wachstum sorgen.

IV. Nachhaltigkeit – eine Brücke zwischen Familienunternehmen und ökologischer Transformation?

Was bedeutet dieser ökologische Transformationsprozess für Familienunternehmen in Deutschland? Das ist bisher – soweit ersichtlich – noch nicht untersucht worden. Dabei drängt sich prima facie ein wesentlicher Berührungspunkt auf: Das Ziel der Nachhaltigkeit des Handelns. Es prägt in Bezug auf die Umwelt das Konzept

des Green Deals und in Bezug auf die Wirtschaft das Selbstverständnis vieler Familienunternehmen.¹⁰⁶ Ist das der Schlüssel, um diese Unternehmen als einen wichtigen Akteur auf dem Weg zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft zu qualifizieren und ihr Potenzial zur Unterstützung dieser Transformation stärker zu

101 Vgl. Art. 3 Abs. 3 Abs. 1 EUV, Art. 119 Abs. 1, 120 AEUV.

102 Art. 191 Abs. 1 AEUV; s. auch oben III.1.a), II.4.(4).

103 Art. 11 AEUV; dazu schon oben III.1.b).

104 Dazu oben III.1.c).

105 Dies betonen S. Berger-Douce (Fußn. 29), S. 4 f.; T. Weber/M. Stuchtey (Fußn. 27), S. 27, 36; zu diesen Selbststeuerungsmechanismen der Unternehmen zählt der Triple-Bottom-Line-Ansatz, wonach die unternehmerische Verantwortung darin besteht, das Kerngeschäft ökologisch, sozial und wirtschaftlich erfolgreich zu betreiben; dagegen stellt der Triple-Top-Line-Ansatz nicht auf die Sicht der Gewinn- und Verlustrechnung, sondern auf die in der Wertschöpfung eingesetzten Produkte und Dienstleistungen im Rahmen des Cradle-to-Cradle-Konzepts ab; dazu M. Braungart (Fußn. 28), S. 63.

106 Vgl. K. Windthorst, Family Governance als Schnittstelle von Praxis und Wissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen, 2020, S. 95 (101); zu Ausprägungen dieser Nachhaltigkeit bei Familienunternehmen, etwa in Bezug auf Standorttreue und Mitarbeiterbindung, ders., Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, in: Di Fabio/Felbermayr/Fuest/Windthorst, Industriepolitik in Deutschland und der EU, 2020, S. 97 (108 f.).

nutzen und zu fördern? Oder stellt die Einflussnahme des Staates zur Gestaltung dieses Strukturwandels eine besondere Gefährdung für Familienunternehmen dar, weil sie wichtige Wettbewerbsvorteile dieser Unternehmen untergräbt: schnelle Entscheidungsfindung und große Flexibilität?¹⁰⁷ Diese Fragen sind der Ariadne-Faden für die weiteren Überlegungen. Um sie zu beantworten, ist zunächst zu klären, was unter einem Familienunternehmen zu verstehen ist (dazu unten 1) und welche Merkmale diese Unternehmen prägen (dazu unten 2).

1. Begriff und Merkmale eines Familienunternehmens

Der Begriff des Familienunternehmens ist nicht gesetzlich definiert, sondern kann anhand folgender Merkmale bestimmt und abgegrenzt werden:¹⁰⁸ Danach ist entscheidend, dass jedenfalls eine Familie aufgrund ihrer Stimmrechts- und/oder Anteilsmehrheit an dem Unternehmen entweder dieses durch Familienmitglieder selbst führt oder die Unternehmensführung durch Nicht-Familienmitglieder (Externe) zumindest kontrolliert und steuert.¹⁰⁹ Dagegen sind die Größe des Unternehmens, seine Rechtsform und eine Kapitalmarktnotierung für die Einordnung als Familienunternehmen nicht entscheidend, wenngleich in Deutschland viele Familienunternehmen mittelständische, nicht börsennotierte Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) sind.¹¹⁰

2. Grundlegende Unterscheidung zwischen Corporate Governance und Family Governance

Familienunternehmen unterscheiden sich vor allem durch eine Besonderheit von Nicht-Familienunternehmen: Der untrennbaren Verklammerung von Corporate Governance und Family Governance. Sie resultiert aus der Eigentümerstellung der Unternehmerfamilie und ihrem bestimmenden Einfluss auf das Unternehmen.¹¹¹ Das Zusammentreffen von Corporate und Family Governance prägt das Wesen eines Familienunternehmens und ist für diesen Unternehmenstyp konstitutiv. Allerdings ist dieses Zusammenwirken nicht frei von Spannungen, weil beide Governance-Sphären unterschiedlichen Bedingungen unterliegen und verschiedenen Regeln folgen.¹¹²

a) Subsystem „Familie“

Das Subsystem „Familie“ beruht auf verwandtschaftlichen Bindungen, die Beziehungen zwischen seinen Mitgliedern sind emotional geprägt. Die verwandtschaftliche Zugehörigkeit zur Familie ist auf Dauer angelegt. Die Regeln in der jeweiligen Familie sind nicht von Dritten festgelegt, sondern sind von ihren Mitgliedern autonom entwickelt oder übernommen worden. Sie begründen keine rechtlichen Verpflichtungen, sondern können bei Zuwiderhandeln nur auf emotionaler Ebene sanktioniert werden, etwa durch den Entzug von Anerkennung und Zuneigung.¹¹³

107 Dazu S. Hipp, Der ehrbare Kaufmann, in: Windthorst (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen, 2020, S. 85 (87); s. für SMEs (= Small and Mid-sized Enterprises = KMUs [kleine und mittlere Unternehmen]) S. Berger-Douce (Fußn. 29), S. 1 (4).

108 Ausführlich zum synonym verwendeten Begriff „Familiengesellschaft“ M. Habersack, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, 2020, S. 7 ff.

109 S. zum Begriff des Familienunternehmens nur R. Kirchdörfer, Lexikon: Familienunternehmen, FuS 2011, 32 m. w. Nachw.; T. Schmeing, Konfliktmanagement in Familienunternehmen, 2018, S. 193 ff.

110 Vgl. auch M. Habersack (Fußn. 108), S. 9.

111 Insoweit kann weitergehend zwischen eigentümergeführten und fremdgeführten Familienunternehmen unterschieden werden, s. ZEW, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, 5. Aufl. 2019, S. 3 f.

112 Zu diesen unterschiedlichen Subsystemen K. Uffmann, Family Business Governance – Rule-Making in the Shadow of Law and Love, ZIP 2015, 2441 (2442).

113 Vgl. K. Windthorst, Family Governance als Schnittstelle von Praxis und Wissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen, 2020, S. 95 (98).

b) Subsystem „Unternehmen“
Dagegen gründet die Zugehörigkeit zum Subsystem „Unternehmen“ auf rechtlichen Bindungen, die Beziehungen sind (zumindest idealtypisch) rationaler Natur. Die Mitgliedschaft im Unternehmen ist zeitlich begrenzt, die meisten Regeln sind von außen, also heteronom vorgegeben und können bei einem Verstoß in der Regel gerichtlich durchgesetzt werden.¹¹⁴

c) Folgen für das Verständnis und den Nutzen von Nachhaltigkeit

Die grundlegende Unterscheidung zwischen Corporate und Family Governance bei Familienunternehmen ist eine wichtige Weichenstellung für ein differenziertes Verständnis von Nachhaltigkeit im Kontext von Ökologie, Ökonomie und Familie und des Zusammenspiels dieser Dimensionen von Nachhaltigkeit (dazu unten 3). Zugleich öffnet sie den Blick auf mögliche Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen aus Sicht der Unternehmensführung (dazu unten V.1) und der Unternehmerfamilie (dazu unten V.2). Auf dieser Grundlage können Leitlinien für die Entwicklung einer solchen Strategie und deren Umsetzung gewonnen werden (dazu unten VI).

3. Ökologische und familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit

Der ubiquitäre Gebrauch des Begriffs „Nachhaltigkeit“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihm ganz unterschiedliche Vorstellungen zugrunde liegen.¹¹⁵ Diese hängen wiederum von dem Kontext ab, in dem Nachhaltigkeit erörtert wird.

a) Bedeutung dieser Nachhaltigkeitsbegriffe
Nachhaltiges Verhalten ist dadurch gekennzeichnet, dass es nicht nur die Bedürfnisse der Gegenwart be-

friedigt, sondern auch die künftigen Auswirkungen berücksichtigt und das Handeln danach ausrichtet. Dies impliziert ein langfristiges Denken. Für die weitere Konkretisierung der verschiedenen Nachhaltigkeitsbegriffe sind vor allem die jeweiligen Aktionsbereiche und Ziele relevant.

aa) Ökologische Nachhaltigkeit

Ökologische Nachhaltigkeit betrifft die Folgen für das Klima, die Umwelt und die Ressourcen. Sie ist somit nur ein Ausschnitt aus dem Spektrum unterschiedlicher Nachhaltigkeitsziele; das zeigt nicht zuletzt das breiter angelegte Nachhaltigkeitskonzept der Vereinten Nationen.¹¹⁶ Klima und Umwelt sind aus verschiedenen Gründen gefährdet, natürliche Ressourcen sind nur begrenzt verfügbar. Ökologischer Nachhaltigkeit geht es daher um den dauerhaften Schutz dieser Güter für die künftigen Generationen. Bezogen auf die Wirtschaft bedeutet ökologische Nachhaltigkeit, dass wirtschaftliches Handeln Klima und Umwelt nicht gefährdet, sondern zu ihrem Schutz beiträgt und mit natürlichen Ressourcen schonend und sparsam umgeht.

Das Wirtschaftswachstum der letzten Jahrzehnte und die Zunahme der Bevölkerung haben zu einer starken Belastung von Klima und Umwelt geführt sowie in großem Umfang natürliche Ressourcen verbraucht, die sich nicht in diesem Maße regenerieren konnten. Daher ist die Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit das wesentliche Ziel der ökologischen Transformation der Wirtschaft, die insbesondere durch den Green Deal vorangetrieben wird. Wichtige Agenden dieses Programms sind somit der Klima- und Umweltschutz sowie die Verminderung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen. Sie betreffen insbesondere die Aktionsbereiche „Treibhausgase-Emissionshandel“ und „Kreislaufwirtschaft“.¹¹⁷

114 Näher dazu K. Windthorst (Fußn. 113), S. 99 f.

115 Zu den Bedeutungsdimensionen des Nachhaltigkeitsbegriffs F. Ekardt, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, 2020.

116 Dazu schon oben II.1.a).

117 Einzelheiten oben II.2.b)aa) und bb).

bb) *Familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit*

Im Gegensatz zur ökologischen Nachhaltigkeit ist familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit kein allgemein anerkannter Begriff, sondern eine Wortschöpfung, in der der spezifische Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und den Wesensmerkmalen eines Familienunternehmens zum Ausdruck kommt. Hinsichtlich der konkreten Bedeutung dieser Nachhaltigkeit kann weitergehend danach differenziert werden, ob sie die Corporate Governance oder die Family Governance betrifft.¹¹⁸

Im Bereich der *Corporate Governance* geht es um nachhaltige Unternehmensführung. Sie ist durch langfristiges Denken und Handeln, eine auf Dauer angelegte Steigerung des Unternehmenswertes statt einer schnellen Gewinnmaximierung, Thesaurierung, hohes Eigenkapital, starke Mitarbeiterbindung und eine besondere Standorttreue gekennzeichnet, wobei diese Parameter – je nach Familienunternehmen – variieren können.

Im Bereich der *Family Governance* bedeutet familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit, dass der dauerhafte Fortbestand des Familienunternehmens in der Hand der Unternehmerfamilie sichergestellt werden soll. Wesentliche Voraussetzungen hierfür sind die Unterstützung des Familienunternehmens und seiner Mitarbeiter durch die Unternehmerfamilie, etwa durch finanzielle Einlagen, ihr Bekenntnis zu dem Familienunternehmen, keine Veräußerung der Anteile an Nicht-Familienmitglieder und eine mit der Unternehmensstrategie abgestimmte Familienstrategie. Außerdem muss die „Enkelfähigkeit“ der Unternehmerfamilie gewährleistet sein. Dies geschieht insbesondere durch die Weitergabe der Unternehmensanteile an die nächste Generation (NextGen), deren frühzeitige

Integration in die Unternehmerfamilie, die Förderung der Identifikation mit dem Familienunternehmen, die Gestaltung eines konfliktfreien Generationenübergangs und vor allem die Sicherung des Zusammenhalts der Familienmitglieder.

b) *Zusammenspiel zwischen ökologischer und familienunternehmensspezifischer Nachhaltigkeit*

Ökologische und familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit stimmen darin überein, dass sie auf Dauer angelegt sind, also ein langfristiges Handeln implizieren und damit der besonderen Verantwortung für künftige Generationen gerecht werden wollen. Allerdings divergieren ihre Ziele: Klima- und Umweltschutz sowie Ressourcenschonung einerseits, Sicherung des erfolgreichen Fortbestands des Unternehmens im Eigentum der Unternehmerfamilie andererseits. Trotz dieser unterschiedlichen Ausrichtung kann Nachhaltigkeit zu einer Brücke zwischen dem Familienunternehmen beziehungsweise der Unternehmerfamilie und der ökologischen Transformation der Wirtschaft werden.¹¹⁹

Die Tragfähigkeit dieser Brücke hängt allerdings entscheidend davon ab, ob eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie für das Unternehmen und die Familie sinnvoll ist und – wenn sie das ist – ob sie von der Unternehmensführung und den Familienmitgliedern unterstützt oder abgelehnt wird. Daher ist im nächsten Schritt zu klären, welche Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie eines Familienunternehmens sprechen können. Dabei bleibt außer Betracht, in welchem Umfang diesen Gründen von dem jeweiligen Unternehmen bereits Rechnung getragen worden ist, weil dies nur individuell für das einzelne Familienunternehmen beantwortet werden kann. Die Gründe, die gegen eine ökologische Transformation angeführt

118 Wichtige Hinweise für die weiteren Überlegungen und Ausführungen resultieren aus ausführlichen Gesprächen mit Vertretern großer Familienunternehmen in Deutschland zur Bedeutung von Nachhaltigkeit für das Familienunternehmen und die Unternehmerfamilie; ihnen gilt mein herzlicher Dank für die Unterstützung.

119 Dazu R. v. Eben-Worlée (FuBn. 65), S. 38, der darauf hinweist, dass insbesondere der familiengeführte Mittelstand Nachhaltigkeit auf allen Ebenen lebt; s. auch M. Braungart (FuBn. 28), S. 65, wonach vor allem Familienunternehmen aufgrund ihres mittel- und langfristigen Denkens für einen Cradle-to-Cradle-Ansatz prädestiniert seien; zu diesem Modell einer Kreislaufwirtschaft oben II.2.b)bb).

werden, insbesondere der Aspekt der Wirtschaftlichkeit, wurden allgemein bereits unter dem Aspekt der Herausforderungen an diesen Umwandlungsprozess gewürdigt

(dazu oben III). Sie können im Übrigen ebenfalls aus der spezifischen Situation des konkreten Unternehmens resultieren.

V. Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen

Die Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie des Familienunternehmens können sich aus der Corporate und der Family Governance ergeben. Beide Bereiche sind zwar durch das Familienunternehmen untrennbar miteinander verknüpft,¹²⁰ müssen aber zunächst getrennt betrachtet werden. Denn sie unterliegen unterschiedlichen Bedingungen und Regeln,¹²¹ was zu Abweichungen zwischen der Unternehmens- und der Familienstrategie sowie zu einem entsprechenden Abstimmungsbedarf führen kann. Das gilt auch bei eigentümergeführten Familienunternehmen,¹²² weil der geschäftsführende Familiengesellschafter zwei verschiedene Rollen ausfüllt – Unternehmensführer und Anteilseigner –, für die besondere Anforderungen gelten. Daher muss er sich bei seinen Entscheidungen stets darüber bewusst sein, in welcher Funktion er diese trifft.

1. Aus Sicht der Unternehmensführung

Bei der Ermittlung der Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie aus Sicht der Unternehmensführung kann zwischen *heteronomen* Ursachen, die von außen, also von dritter Seite festgelegt werden, und *autonomen* Ursachen differenziert werden, die sich aus der spezifischen Situation des jeweiligen Unternehmens ergeben. Zu Ersteren gehören hoheitliche Vorgaben, zum Beispiel durch Regulierung (dazu unten a)), und gesellschaftliche Veränderungen (dazu unten b)). Zu Letzteren zählen besondere Probleme des einzelnen Familienunternehmens, etwa aufgrund von Verstößen

gegen Umweltauflagen (dazu unten c)). Diese Gründe stimmen darin überein, dass sie allein die Corporate Governance betreffen oder in ihr angelegt sind. Daher spielt es in diesem Kontext keine Rolle, ob das Unternehmen ein Familienunternehmen ist oder nicht. Denn Besonderheiten bestehen bei der ökologischen Transformation von Familienunternehmen nur insoweit, wie die Family Governance betroffen ist (dazu unten V.2, VI.2).

a) Hoheitliche Vorgaben

Art und Ausmaß der hoheitlichen Vorgaben der EU oder des deutschen Staates zu ökologischen Nachhaltigkeitszielen hängen maßgeblich davon ab, welche Auswirkungen für Klima, Umwelt und Ressourcen durch die Tätigkeit des Unternehmens verursacht werden. Sie variieren je nach Geschäftsbereich und Geschäftsmodell des Unternehmens. Bestimmte Branchen verbrauchen für die Herstellung ihrer Produkte viel Energie und stoßen viele CO₂-Emissionen aus oder führen aufgrund des Designs und der Funktion ihrer Produkte zu einem erheblichen Anfall von Abfall. Exemplarisch hierfür sind die Produktion von Stahl (energieintensiv, hoher CO₂-Ausstoß) und die Verpackungsindustrie (abfallintensiv). Innerhalb des letztgenannten Industriebereichs bestehen aber auch große wirtschaftliche Potenziale für eine prosperierende Kreislaufwirtschaft. Sie stehen daher im Fokus der Transformationsprogramme der EU und der Mitgliedstaaten, namentlich des Green Deals, auf deren Grundlage der Strukturwandel zu einer nachhaltigen Wirtschaft gesteuert werden soll.¹²³ Zu

120 Zur daraus resultierenden Notwendigkeit einer Abstimmung der Nachhaltigkeitsstrategie der Unternehmensführung und der Unternehmerfamilie unten V.3.

121 Näher dazu oben IV.2.a) und b).

122 Zu diesem Begriff oben Fußn. 111.

123 Zu wichtigen Aktionsbereichen des Green Deals oben II.2 b).

ihrer Umsetzung sollen vor allem Maßnahmen der Regulierung und der Incentivierung, insbesondere durch Bereitstellung finanzieller Mittel, eingesetzt werden.¹²⁴

Aber auch Unternehmen, die auf weniger umweltsensiblen oder ressourcenintensiven Geschäftsfeldern tätig sind, werden sich diesem ökologischen Transformationsprozess stellen müssen. Dabei ist es letztlich irrelevant, ob sie dieses Konzept und die zu seiner Umsetzung eingesetzten oder vorgesehenen Instrumente begrüßen oder ablehnen.¹²⁵ Denn dies ändert nichts an der Tatsache, dass die Transformation im Zuge von Green Economy unumkehrbar ist, fortschreiten und dabei noch zusätzlich an Geschwindigkeit gewinnen wird. Entscheidungsspielräume werden für die betroffenen Unternehmen vor allem in den Bereichen bestehen, in denen das Verhalten durch Anreizmodelle gelenkt oder zumindest beeinflusst werden soll.¹²⁶

Der tatsächliche Umfang dieser Spielräume sollte indes nicht überschätzt werden. Denn auch finanzielle Anreize wirken sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und ihre Stellung auf dem jeweiligen Markt aus.¹²⁷ Soweit solche Anreize rechtlich zulässig sind,¹²⁸ wird die Unternehmensführung sorgfältig abwägen müssen, ob sie diese Unterstützung in Anspruch nimmt und dies vor allem dann ablehnen, wenn die damit verbundenen Nachteile den Nutzen überwiegen.

b) Gesellschaftliche Veränderungen

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss für die Ausrichtung eines Familienunternehmens auf ökologische

Nachhaltigkeitsziele entfaltet die gesellschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren. Sie hat dazu geführt, dass ökologische Nachhaltigkeit, vor allem Klima- und Umweltschutz sowie der schonende Umgang mit natürlichen Ressourcen, eine immer wichtigere Rolle im Bewusstsein und Handeln weiter Bevölkerungsteile gewonnen hat. Dies gilt insbesondere für die jüngere Generation. Sie hält die bisherigen Maßnahmen des Staates zum Schutz des Klimas und der Umwelt häufig für unzureichend und organisiert sich deshalb in globalen außerparlamentarischen Protestbewegungen wie Fridays for Future.

Daneben unterstützt das Engagement von NGOs, etwa Greenpeace oder WWF, für Klima- und Umweltschutz die Forderung nach stärkerer Ausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft auf ökologische Nachhaltigkeitsziele. Der öffentliche Diskurs zu dieser Frage wird durch Argumente wie „Generationengerechtigkeit“¹²⁹ und „wir haben nur eine Erde“ zusätzlich moralisch aufgeladen. Dies verstärkt einerseits die Bedeutung von ökologischer Nachhaltigkeit, kann aber andererseits eine differenzierte Lösung von Konflikten, etwa mit Wirtschaftlichkeitserwägungen, erschweren, wenn Argumente der Wirtschaftlichkeit des Handelns von vornherein als irrelevant oder nachrangig qualifiziert werden.¹³⁰

Diese gesellschaftliche Entwicklung wirkt sich auf die Reputation des Unternehmens aus, die ein wesentlicher Faktor für seinen langfristigen wirtschaftlichen Erfolg ist.¹³¹ Handelt das Unternehmen ökologisch nachhaltig,

124 Näher dazu oben II.2.c).

125 S. zu den grundsätzlichen Einwänden gegen dieses Konzept der ökologischen Transformation der Wirtschaft oben III.1 bis 3.

126 Dazu oben II.2.c).

127 Vgl. *U. Di Fabio* (FuBn. 12), III.1.b), der als weiteren Nachteil der Abhängigkeit von öffentlichen Geldern die Behinderung von Innovationen nennt.

128 Dabei sind insbesondere die Vorgaben des europäischen und des nationalen Wettbewerbsrechts zu beachten, etwa die Bestimmungen des Beihilferechts in Art. 107 f. AEUV.

129 So der Vizepräsident der EU-Kommission *Frans Timmermans* (FuBn. 3).

130 Zum Ausgleich zwischen Erwägungen der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftlichkeit nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz und zur Notwendigkeit, die bestehende soziale Marktwirtschaft zu einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln, oben III. 2. c).

131 Zur Bedeutung von Reputation für Unternehmen am Beispiel von SMEs vgl. *S. Berger-Douce* (FuBn. 29), S. 9.

fördert das seine Reputation. Vernachlässigt es diesen Aspekt, tritt der gegenläufige Effekt ein. Für beide Varianten gibt es praktische Beispiele, in positiver Hinsicht auf internationaler Ebene etwa IKEA, in negativer Hinsicht die Umgehung rechtlich vorgegebener Grenzwerte für Autoabgase durch den Volkswagen Konzern. Außerdem beeinflusst der Umgang mit ökologischer Nachhaltigkeit das Verhältnis des Unternehmens zu den verschiedenen Stakeholdern, insbesondere Kreditgebern, Lieferanten und Kunden.

Besonders deutlich werden die Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen in Bezug auf die Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit für die Strategie, das Portfolio und die Performance des Unternehmens, wenn sie zu einer Veränderung des Kundenverhaltens führen, die das bisherige Geschäftsmodell in Frage stellt oder jedenfalls Umsatz und Ertrag dauerhaft mindert. Die verbreitete Fokussierung der Wertschöpfungskette auf Bedürfnisse, Erwartungen und Wünsche des Kunden (Customer Centricity) kann diesen Wirkungszusammenhang noch zusätzlich verstärken. In dieser Situation kann eine Transformation des Unternehmens zur Stärkung seiner ökologischen Nachhaltigkeit unter Nutzung der darin liegenden Wertschöpfungspotenziale eine naheliegende Strategie sein.

c) Spezifische Situation des Unternehmens

Daneben können spezifische Gründe aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens der Auslöser für die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie sein. Exemplarisch hierfür sind nicht zukunftsfähige oder überreife Geschäftsmodelle, eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit oder der drohende Eintritt eines übermächtigen Wettbewerbers in den Markt, der weite Bereiche des margenstarken Geschäfts des Unternehmens abdecken wird. Weitere Gründe können Verstöße im Bereich der Umwelt-Compliance oder die zurückgehende Verfügbarkeit der benötigten natürlichen Rohstoffe sein. Diese internen Ursachen können mit den erwähnten externen Ursachen (oben V.1.a) und b)) zusammentreffen, was ihre Wirkung noch verstärkt.

Es müssen aber nicht solche Krisenszenarien des Unternehmens sein, die den Anstoß für die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie geben. Neben der reaktiven Bewältigung der externen und internen Herausforderungen kann auch die Entscheidung der Unternehmensführung, ökologische Nachhaltigkeit zur Weiterentwicklung des Unternehmens proaktiv zu nutzen, der Grund für eine entsprechende Nachhaltigkeitsstrategie sein. Sie beruht auf dem Verständnis von ökologischer Nachhaltigkeit als ein wirtschaftlicher Erfolgsfaktor und dem Ziel des Unternehmens, stärker an dem Megatrend „ökologische Nachhaltigkeit“ in verschiedenen Sektoren zu partizipieren.

2. Aus Sicht der Unternehmerfamilie

Daneben kann die konkrete Situation der Unternehmerfamilie eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie des Familienunternehmens auslösen, beschleunigen oder zumindest unterstützen. Das gilt insbesondere bei einem Generationenübergang, zumal wenn mit ihm der Wunsch nach einer stärkeren Beachtung von ökologischen Nachhaltigkeitszielen im Wertesystem und Verhalten der Familie einhergeht. Aber auch Reputationsprobleme aufgrund von Geschäftsbereichen und Geschäftspraktiken können eine Rolle spielen, wenn sich das Unternehmen und die Familie hiervon sichtbar abwenden und künftig klar zu ökologischer Nachhaltigkeit bekennen wollen. Schließlich können auch religiöse Überzeugungen und intrinsische Motive die Transformation des Unternehmens zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit fördern.

a) Reputation der Unternehmerfamilie

Ökologische Nachhaltigkeit kann ein Kristallisationspunkt für die Reputation des Familienunternehmens und der Unternehmerfamilie sein. Die Familienmitglieder sind in der Regel auf eine gute Reputation in der Öffentlichkeit bedacht und unterstützen durch ein entsprechendes Verhalten zugleich das Familienunternehmen. Missachtet dieses die Prinzipien ökologischer Nachhaltigkeit, kann dieser Wirkungszusammenhang sich umkehren und eine negative Konnotation erhalten.

Die Reputation des Familienunternehmens nimmt ab, was sich auf die Reputation der Unternehmerfamilie nachteilig auswirkt. Sie ist durch die Reputationseinbuße doppelt betroffen – als Familie und als Inhaberin des Unternehmens. In letztgenannter Funktion können sich die negativen Auswirkungen unzureichender ökologischer Nachhaltigkeit auch in materiellen Einbußen niederschlagen, etwa dem Rückgang des Umsatzes und Ertrages und somit auch der Ausschüttung an die Familiengesellschafter.

b) Werte der Unternehmerfamilie

Der Wertekanon der Unternehmerfamilie ist eine wichtige ethische Grundlage für das Verhalten ihrer Mitglieder. Zugleich beeinflusst er das Verhalten der Unternehmensführung, ist also gleichsam die DNA des Familienunternehmens, die dessen Wesen prägt. Dieser Einfluss des Wertekompasses der Familie kann sich über die Figur des *ehrbaren Kaufmanns* im Unternehmen entfalten.¹³² Die mit dieser Figur verbundenen Werte und Verhaltensweisen kompensierten früher unzureichende (wirtschafts-)rechtliche Regelungen. Seither hat sich das Verständnis des ehrbaren Kaufmanns dahingehend weiterentwickelt, dass er die Werte der Unternehmerfamilie aufnimmt und in das Familienunternehmen transportiert.

Dabei muss jede Generation der Familienmitglieder die tradierten Werte überprüfen und weiterführen oder anpassen, die ihr Verständnis des ehrbaren Kaufmanns formen. Dabei können religiöse Überzeugungen¹³³ und gesellschaftliche Veränderungen eine wichtige Rolle spielen. Das betraf zunächst soziale Belange und gilt jetzt insbesondere für ökologische Belange. Der ehrbare Kaufmann ist bei diesem Verständnis eine Person, die auf der Grundlage von Ehrlichkeit, Fairness und Zuverlässigkeit wirtschaftlich erfolgreich handelt und dabei seiner Verantwortung für die Gesellschaft und die

Umwelt gerecht wird, indem er soziale und ökologische Aspekte ausreichend beachtet.¹³⁴

c) Zusammenhalt der Unternehmerfamilie

Das gemeinsame Verständnis der Unternehmerfamilie über die für sie maßgeblichen Werte, ihr Bekenntnis zu diesen Werten und ein wertegemäßes Verhalten der Familienmitglieder sind wesentliche Elemente für ihren Zusammenhalt. Die Sicherung dieses Zusammenhalts ist gerade bei sogenannten dynastischen Familienunternehmen¹³⁵ mit einer großen Zahl an Familiengesellschaftern, die nicht mehr (überwiegend) am Stammsitz des Familienunternehmens, sondern weit verstreut wohnen und eigene Lebensentwürfe entwickelt haben, eine erhebliche Herausforderung. Das gilt insbesondere bei einem Generationenübergang, der eine besondere Belastung für den Zusammenhalt sein kann.

Bei dynastischen Familienunternehmen nehmen die familiären Bindungen mit zunehmendem Grad der Verwandtschaft tendenziell ab. Im Gegenzug gewinnen gemeinsame Werte, die Identifikation mit dem Familienunternehmen und das Bekenntnis zu diesem an Bedeutung – die Familiengemeinschaft wird (auch) zur Wertegemeinschaft. Neben den gemeinsamen Werten ist das Bekenntnis der Familienmitglieder zu ihrem Familienunternehmen ein wesentlicher Faktor für die Sicherung des Zusammenhalts. Dies setzt wiederum voraus, dass die Familienmitglieder sich mit den Werten des Unternehmens und dessen darauf gründenden Verhalten identifizieren. Das betrifft insbesondere die nachfolgende Generation (NextGen), die in die Unternehmerfamilie und das Familienunternehmen integriert werden soll.

In dieser Situation kann ökologisch nachhaltiges Handeln in Bezug auf den Klima- und Umweltschutz sowie den Verbrauch natürlicher Ressourcen zum Prüfstand

132 S. zum ehrbaren Kaufmann S. Hipp (FuBn. 107), S. 85 ff.

133 Zur Bedeutung christlicher Werte in diesem Zusammenhang S. Hipp (FuBn. 107), S. 85 (90).

134 Zu diesen Aspekten eines ehrbaren Kaufmanns S. Hipp (FuBn. 107), S. 85 (91 f.).

135 S. zu diesem Begriff K. Uffmann (FuBn. 112), S. 2442.

für die Identifikation und den Zusammenhalt werden. Denn ökologische Nachhaltigkeit ist gerade im Selbstverständnis der NextGen ein essenzieller Wert. Diese Bedeutung zeigt nicht zuletzt die Resonanz, welche die Klimaschutzbewegung Fridays for Future vor allem bei der Generation Z gefunden hat.¹³⁶ Die Vernachlässigung der Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit durch das Familienunternehmen kann somit nicht nur seine Reputation und die Reputation der Eigentümerfamilie schädigen,¹³⁷ sondern darüber hinaus zu einem Sprengsatz für den Familienzusammenhalt werden. Denn es ist naheliegend, dass sich die NextGen mit einem Familienunternehmen, das sich so verhält, nicht mehr identifiziert. Die Folgen liegen auf der Hand: Abkehr vom Unternehmen und eventuell auch von der Familie.

3. Abstimmung zwischen der Unternehmens- und der Familienstrategie

Der Wunsch der Unternehmerfamilie nach einer stärkeren Berücksichtigung von Belangen ökologischer Nachhaltigkeit bei der Unternehmensführung können zu einer entsprechenden Familienstrategie führen oder diese zumindest beeinflussen. Sofern ökologische Nachhaltigkeit zu den Werten der Unternehmerfamilie gehört, beeinflusst sie neben der Familienstrategie über die Figur des ehrbaren Kaufmanns auch die Unternehmensführung und -strategie. Umgekehrt wirken die ökologische Nachhaltigkeitsstrategie des Unternehmens und ihre Ursachen auf die Familienstrategie zurück. Diese Verzahnung wird insbesondere bei der Reputation des Familienunternehmens und der Unternehmerfamilie sowie bei den Werten deutlich, welche die Family und die Corporate Governance prägen.¹³⁸

Angesichts der Verklammerung von Unternehmerfamilie und Unternehmensführung in einem Familienunternehmen und der daraus resultierenden

Interdependenzen, die bei den Gründen für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie deutlich geworden sind,¹³⁹ sollte die Ausgestaltung der Unternehmensstrategie und der Familienstrategie im Hinblick auf die ökologische Nachhaltigkeit aufeinander abgestimmt sein. Dieser Schulterschluss verleiht dem Transformationsprozess des Familienunternehmens weiteren Rückhalt und kann Kräfte für eine zusätzliche Dynamik freisetzen. Zugleich kann eine mit der Familienstrategie abgestimmte ökologisch nachhaltige Unternehmensstrategie die Identifikation der Familienmitglieder mit dem Familienunternehmen und den Zusammenhalt in der Unternehmerfamilie fördern.

Dagegen können Probleme auftreten, wenn die Unternehmensführung und die Unternehmerfamilie hinsichtlich der Notwendigkeit („ob“), des Inhalts („was“), des Ziels („wohin“) oder der Umsetzung („wie“) einer ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie nicht abgestimmt sind oder dazu sogar Meinungsverschiedenheiten bestehen. Kommen noch staatliche Vorgaben für eine ökologische Transformation hinzu, besteht die Gefahr, dass die Akteure einander in diesem Umgestaltungsprozess hemmen, anstatt sich wechselseitig zu unterstützen. Die Situation gleicht dann der Fabel, in der Schwan, Hecht und Krebs gemeinsam einen Wagen ziehen wollen, aber nicht vorankommen. Denn der Schwan will fliegen, der Hecht nach vorne schwimmen und der Krebs zurückweichen.

Ein Grund für eine solche Blockade in Familienunternehmen kann darin liegen, dass der Wille zur Veränderung oder zumindest ein dahingehendes Bewusstsein der Dringlichkeit (Sense of Urgency) fehlen, weil zu lange an Bewährtem festgehalten wird. Der Erfolg von gestern wird so zu einem Hindernis für den Erfolg von morgen. Um eine solche Situation zu vermeiden, sollten Unternehmensführung und Unternehmerfamilie

136 Als Generation Z (Zero) werden vor allem die um die Jahrtausendwende und später geborenen Personen bezeichnet.

137 Dazu schon oben V.2.a).

138 S. schon oben V.1.b), 2.a) und b).

139 Vgl. oben V.1 und 2.

sich frühzeitig über die Eckpunkte der ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie („ob“, „was“, „wohin“, „wie“) verständigen. Ein geeigneter Aufsatzpunkt für diesen Abstimmungsprozess kann eine gemeinsame „Purpose“-Diskussion von Vertretern des Unternehmens und der Familie sein, die auf den Sinn des Familienunternehmens über den wirtschaftlichen Erfolg hinaus abzielt.¹⁴⁰ Solche Vorkehrungen können dazu beitragen, den Fortbestand des Familienunternehmens auch für nachfolgende Generationen erfolgreich zu sichern.¹⁴¹

Eine zentrale Rolle spielt schließlich die Positionierung der Unternehmensführung zum Thema „ökologische Nachhaltigkeit“. Ist dieses Ziel wesentlicher Bestandteil der Unternehmensstrategie und -kultur, das als

Chefsache von der Unternehmensführung vorgelebt, gefordert und gefördert wird?¹⁴² Oder ist Nachhaltigkeit nur ein Randthema für das Unternehmen, dem sich die Geschäftsführung zwar pflichtgemäß zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben, aber ohne innere Beziehung widmet? Wird Nachhaltigkeit als Chance oder Last gesehen? Werden Investitionen in nachhaltige Geschäftsmodelle als notwendig für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Unternehmens oder als unwirtschaftliche Sackgasse verstanden? Die Antworten auf diese Fragen geben im Einzelfall Aufschluss darüber, welchen Stellenwert die Unternehmensführung der ökologischen Nachhaltigkeit einräumt. Dabei reicht das Spektrum von einer Priorisierung der ökologischen Transformation bis zu einem bloßen Greenwashing.¹⁴³

VI. Leitlinien für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen

Abschließend bleibt zu klären, welche Leitlinien und Kriterien für eine Best Practice von Familienunternehmen bei der Entwicklung einer ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie herangezogen werden können. Ansatzpunkte hierfür können die Corporate Governance (dazu unten 1) und die Family Governance (dazu unten 2) sein. Soweit die Corporate Governance betroffen ist, gelten die Ausführungen grundsätzlich für alle Unternehmen.¹⁴⁴ Soweit es hingegen um die Family Governance geht, beschränken sich die Überlegungen naturgemäß auf Familienunternehmen (dazu unten 2). Bei diesen Unternehmen kann die Nachhaltigkeitsstrategie zudem durch gemeinsame Vermögensgegenstände und gemeinnützige Stiftungen mittelbar unterstützt

werden (dazu unten 3).

1. Im Bereich der Corporate Governance

In Bezug auf die Corporate Governance sind vor allem das Portfolio (dazu unten a)), die Unternehmensführung (Leadership, dazu unten b)) und die Unternehmenskultur (Culture, dazu unten c)) geeignete Ansatzpunkte für eine (Neu-)Ausrichtung des Unternehmens auf Nachhaltigkeitsziele.

a) Portfolio

Unter dem Begriff „Portfolio“ werden die Geschäftsbereiche und wesentlichen Beteiligungen eines

140 Allgemeiner dazu *F. Billing/S. Lehmann/J. Perrey*, Purpose: Die Suche nach dem Sinn, in: McKinsey & Company (Hrsg.), Akzente: Purpose: Die Suche nach dem Sinn, 2020, S. 10 ff.; s. auch Purpose: So finden Sie den Unternehmenssinn, DUB-Magazin v. 23.09.2020, <https://dub-magazin.de/management/purpose-leitlinien-unternehmenssinn> (zuletzt abgerufen am 31.12.2020); *W. Jennewein/M. Strecker/A.-C. Leisin*, Purpose: Raum für Sinn, Manager Magazin + v. 19.12.2020, <https://www.manager-magazin.de/harvard/fuehrung/purpose-warum-fuehrungskraefte-sich-um-sinnstiftung-kuemmern-sollten-a-00000000-0002-0001-0000-000174319600> (zuletzt abgerufen am 31.12.2020).

141 Vgl. *R. v. Eben-Worlée* (FuBn. 65), S. 38.

142 Beispiele hierfür sind der Triple-Top-Line-Ansatz und der Triple-Bottom-Line-Ansatz, die das Zusammenspiel von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt als Chance begreifen, s. oben FuBn. 105.

143 Dazu oben III.2.b)cc).

144 Für den ökologischen Transformationsprozess bei Familienunternehmen können sich Besonderheiten für den Bereich der Corporate Governance aufgrund der Beeinflussung durch die Werte der Unternehmerfamilie und aus der Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen Unternehmens- und Familienstrategie ergeben, dazu oben V.2.b) und 3.

Unternehmens zusammengefasst. Die Zusammensetzung des Portfolios hat erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Realisierung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele. Allerdings sind die einzelnen Geschäftsbereiche und Beteiligungen im Laufe der Zeit generisch entstanden. Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit haben gerade bei älteren Akquisitionen meist keine wesentliche Rolle gespielt, im Vordergrund standen wirtschaftliche Kriterien, insbesondere das Wertgenerierungspotenzial. Die Auswirkungen des Geschäftsmodells auf die Umwelt wurden häufig nicht systematisch unter dem Blickwinkel der ökologischen Nachhaltigkeit ermittelt, sondern im Rahmen einer Environmental Due Diligence als Umweltrisiken klassifiziert. Dadurch sollte eine künftige Haftung für das zu erwerbende Asset, etwa für Umweltkontaminierungen, vermieden oder jedenfalls eine Haftungsfreistellung durch den Verkäufer erreicht werden.

Erster Schritt im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie ist daher eine *Bestandsaufnahme*, in welchem Ausmaß das Portfolio den Erwartungen des Unternehmens an die ökologische Nachhaltigkeit der Geschäftsbereiche und -modelle genügt. Hierfür sollten die konkreten Nachhaltigkeitsziele des Unternehmens festgelegt und ein transparentes Anforderungsprofil für die Beurteilung ihrer Verwirklichung entwickelt werden, das auf klaren, messbaren Kriterien beruht. Eine Orientierung kann hierbei das Vorgehen anderer Unternehmen, aber auch die sogenannte Taxonomie-Verordnung der EU bieten, die ein zentraler Rechtsakt im Rahmen des europäischen Transformationsprogramms ist.¹⁴⁵ Mit Hilfe dieser Verordnung kann der Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermittelt werden, was Rückschlüsse bei einer Abstufung in Nachhaltigkeitsklassen zulässt. Unabhängig von der Bewertung der Verordnung im finanzpolitischen Kontext führt dies, je nach Schwerpunktsetzung, zu unterschiedlichen *Stufenmodellen*. Für die weiteren Überlegungen wird folgende Einteilung vorgeschlagen:

Auf der niedrigsten Stufe (*Stufe 1*) stehen Tätigkeiten, die „black listed“, also von vornherein generell und ausnahmslos unerwünscht sind. Das kann ethische Gründe haben, wie zum Beispiel die Herstellung von Waffen, aber auch auf besonders nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zurückzuführen sein, was etwa bei einem erheblichen Beitrag zur Verunreinigung der Meere mit Plastik der Fall ist.

Eine Stufe höher, also auf *Stufe 2*, stehen Geschäftsbereiche, die zwar nicht aus ethischen Gründen von vornherein ausgegrenzt sind, aber wegen ihrer nachteiligen Folgen für die Umwelt im Regelfall als Akquisition oder dauerhafter Bestandteil des Portfolios ausscheiden. Dieser Grundsatz kann nur aus überwiegenden Gründen durchbrochen werden. Eine große wirtschaftliche Attraktivität sollte hierfür nicht ausreichen, sofern nicht ökologische Nachhaltigkeitspotenziale hinzutreten, etwa die Möglichkeit, die Umweltbelastungen künftig zum Beispiel durch die Entwicklung innovativer Technologien zu vermindern oder ganz zu vermeiden.

Auf *Stufe 3* sind Tätigkeiten angesiedelt, welche die Anforderungen an die ökologische Nachhaltigkeit zwar derzeit nicht in vollem Umfang erfüllen, aber in einem noch tolerierbaren Umfang Umweltbelastungen verursachen, die zudem künftig deutlich reduziert werden können. Dieser Bereich ist vor allem dann interessant, wenn das Geschäftsmodell aktuell noch alternativlos ist oder zumindest benötigt wird und verbreitet anzutreffen ist. Das gilt insbesondere dann, wenn das Unternehmen im Verhältnis zu den Wettbewerbern im Hinblick auf Belange ökologischer Nachhaltigkeit die Chance hat, „Best in Class“ zu werden.

Stufe 4 betrifft Geschäftsbereiche, die in vollem Umfang den Anforderungen des ökologischen Nachhaltigkeitsprofils genügen und zudem ein attraktives wirtschaftliches Potenzial besitzen; die Nachhaltigkeit wirkt bei ihnen als Treiber des Geschäftsmodells. Sie passen perfekt in das (angestrebte) Unternehmensportfolio. Allerdings

145 Näher dazu oben II.3.b) mit Fußn. 53.

sind Unternehmen in diesem Bereich („Sweetspot“) selten und somit begehrt und teuer.

Die Skala endet mit *Stufe 5*. Ihr werden Unternehmen zugeordnet, die zwar ebenfalls die ökologischen Nachhaltigkeitsanforderungen vollumfänglich erfüllen, aber wirtschaftlich uninteressant sind. Dies kann vor allem daran liegen, dass bei ihrem Geschäftsmodell der Gemeinnutz im Vordergrund steht, während die wirtschaftliche Ertragskraft keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Dieses Anforderungsprofil sollte bei der Überprüfung der ökologischen Nachhaltigkeit des bestehenden Portfolios („Nachhaltigkeits-Check“) und bei der Entscheidung über die Aufnahme oder Aufgabe einer Geschäftstätigkeit sowie über den Erwerb oder die Veräußerung einer Geschäftseinheit Berücksichtigung finden („Investitions- und Desinvestitions-Check“). Aus der wirtschaftlichen Perspektive des Unternehmens sind die Geschäftsbereiche und -modelle auf den Stufen 3 und 4 von Interesse. Dagegen sollten Unternehmen der Stufe 2 grundsätzlich nicht erworben werden. Sofern sie bereits zum Portfolio gehören und schwer zu veräußern sind, können sie aufgrund einer regelmäßigen Nutzen-/Schaden-Analyse jedenfalls für einen Übergangszeitraum weitergeführt werden.

b) Unternehmensführung

Ein weiterer wichtiger Hebel zur Implementierung und Fortentwicklung einer ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Unternehmensführung. Die Geschäftsführung muss klare Ziele und messbare Beurteilungskriterien für die angestrebte Nachhaltigkeit festlegen, regelmäßig überprüfen, vorleben und in der Organisation durchsetzen. Dies sollte vorzugsweise durch Anreizsysteme, soweit notwendig aber auch durch Sanktionierung nicht nachhaltiger Verhaltensweisen erfolgen. Dieser „Tone from the Top-Ansatz“ schließt „Bottom-up-Initiativen“ nicht aus, die häufig praxisnahe, kreative Vorschläge enthalten. Daher sollte sichergestellt werden, dass diese Vorschläge nicht im Organisationsgefüge des Unternehmens versickern,

sondern von den zuständigen Stellen aufgenommen und in das Gesamtkonzept integriert werden.

Zur Durchsetzung von ökologischen Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der Unternehmensführung steht eine breite Palette unterschiedlicher *Instrumente* zur Verfügung. Das Unternehmen kann seinen CO₂-Ausstoß durch Festlegung von Grenzwerten auf der Zeitachse reduzieren und seine Produkte entsprechend zertifizieren lassen. Besonders wirksam ist die Implementierung anerkannter verbindlicher Nachhaltigkeitskriterien in der Wertschöpfungskette, etwa bei der Auswahl der Lieferanten. Kompetenzen, Erfahrungen und Entwicklungspotenzial im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit können auch wichtige Kriterien bei der Auswahl und Weiterentwicklung von Mitarbeitern sein. Für Letzteres können beispielsweise spezifisch auf dieses Thema ausgerichtete Workshops genutzt werden. Schließlich können Nachhaltigkeitskriterien zur Incentivierung der Geschäftsführung in das Vergütungssystem integriert werden, etwa als ein Key Performance Indikator (KPI) des Short Term Incentive (STI). Je nach Geschäftsmodell kommen hierfür unterschiedliche Parameter in Betracht, zum Beispiel die CO₂-Bilanz (Carbon Footprint) oder der prozentuale Anteil der Produkte mit einem bestimmten Nachhaltigkeitszertifikat.

c) Unternehmenskultur

Die ökologische Nachhaltigkeitsstrategie eines Unternehmens wird dauerhaft nur erfolgreich sein, wenn eine nachhaltige Unternehmenskultur besteht. Diese hängt zwar mit dem Ansatzpunkt „Unternehmensführung“ zusammen, hat aber eigenständige Bedeutung. Kennzeichen einer solchen Kultur sind umweltbewusstes Verhalten, flache Hierarchien, Teamarbeit statt Abschottung („Teams statt Silos“) und ein offener Umgang mit Fehlern, also kein überzogener Perfektionismus, sondern eine Fehlerlernkultur.

Eine nachhaltige Unternehmenskultur betrifft zwar alle Mitarbeiter und Stakeholder; sie zu schaffen und zu sichern ist aber vorrangig die Aufgabe der Geschäftsführung. Sofern hierfür eine Kulturveränderung notwendig

ist, erfordert dies Ausdauer und die Nutzung der richtigen Stellschrauben. Dazu gehört ein gemeinsames *Leitbild*, in dem die Nachhaltigkeit klar und prägnant zum Ausdruck kommt. Diesen Hebel haben viele Unternehmen genutzt, was folgende Leitbilder verdeutlichen: „enkelfähig: Wert schaffen für Generationen“,¹⁴⁶ „responsible commerce that inspires“,¹⁴⁷ „Nachhaltigkeit darf kein Luxus sein“.¹⁴⁸

Daneben kann die Gestaltung des Arbeitsplatzes eine nachhaltige Unternehmenskultur fördern, zum Beispiel offene Räume, gemeinsame Begegnungsorte und der Einsatz von Kunstgegenständen, die zum Austausch anregen (etwa zeitgenössische Malerei). Schließlich kann auch der stärkere Austausch zwischen Familienunternehmen, die sich im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit besonders engagieren, in Bezug auf den Mindset und die Best Practice hilfreich sein. Dieser kurze Überblick zeigt, dass eine nachhaltige Unternehmenskultur sich aus vielen Mosaiksteinen zusammensetzt.

2. Im Bereich der Family Governance

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Familienunternehmens und der ökologische Transformationsprozess können durch die Werte der Unternehmerfamilie und ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zusätzlich unterstützt werden. Der konkrete Nutzen dieses Zusammenwirkens kann nur individuell für das jeweilige Familienunternehmen beantwortet werden. Gleichwohl können allgemeine Kriterien aufgestellt werden.

a) Kriterien für den Beitrag der Familie zur ökologischen Nachhaltigkeit

Für die Beurteilung des Einflusses der Unternehmerfamilie auf die ökologische Nachhaltigkeit des Familienunternehmens spielen folgende Kriterien eine

maßgebliche Rolle:

- Ist ökologische Nachhaltigkeit ein wichtiges Element im Wertekanon der Familie, ist dieser Wert in die Familiencharta und/oder in die Familienstrategie aufgenommen worden, wird er von der Familie tatsächlich gelebt?
- Prägt das Bekenntnis der Familie zur Nachhaltigkeit die Führung und Kultur des Unternehmens? Ist das Portfolio des Unternehmens mit diesem Ziel kompatibel oder sogar darauf ausgerichtet? Werden umgekehrt diesbezügliche Fremdkörper im Portfolio gezielt angegangen?
- Besteht in der Unternehmerfamilie ein gemeinsames Verständnis über die Bedeutung ökologischer Nachhaltigkeit für die Entwicklung des Unternehmens und der Familie oder haben sich hierzu Lager mit unterschiedlichen Auffassungen gebildet? Findet ein offener Austausch zwischen den Generationen zu diesem Thema statt? Wird dieser auch dazu genutzt, um die NextGen stärker einzubinden und so den Zusammenhalt zusätzlich zu sichern?

b) Rolle der Familie

Dieses Unterstützungspotenzial der Unternehmerfamilie für die ökologische Transformation des Unternehmens kann sich indes nur dann mit voller Wirkkraft entfalten, wenn die Familienmitglieder visibel sind, also sich nicht nur aus Tradition formal zu ökologischer Nachhaltigkeit bekennen, sondern diesen Wert auch nach außen sichtbar glaubwürdig leben und vertreten. Die Bedeutung dieser Vorbildfunktion im Verhältnis zu der Unternehmensführung, den Mitarbeiter, den Stakeholdern, insbesondere Lieferanten, Kunden und Banken, und der Gesellschaft sollte nicht unterschätzt werden.¹⁴⁹ Das ist in der Corona-Pandemie besonders deutlich geworden. Dieses Rollenverständnis und Verhalten der Unternehmerfamilie wirken sich zudem auf

146 Franz Haniel & Cie. GmbH.

147 Otto Group.

148 IKEA.

149 S. oben V.1.1.b).

deren Reputation und auf die Reputation ihres Familienunternehmens aus.¹⁵⁰

c) Organisation der Familie

Dem Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit sollte auch bei der Organisation der Unternehmerfamilie angemessene Rechnung getragen werden. Das betrifft zunächst die Besetzung von Unternehmensgremien. Das Thema „ökologische Nachhaltigkeit“ sollte hierfür als ein wichtiges Kompetenzfeld erkannt werden. Aber auch bei der Besetzung von Familiengremien sollten zumindest einige Mitglieder über ausreichende Kenntnisse zu diesem Bereich verfügen, damit sie dieses Wissen bei der Entwicklung der Familienstrategie einbringen und sich mit der Unternehmensführung dazu austauschen und abstimmen können.¹⁵¹

Besondere Relevanz gewinnt ökologische Nachhaltigkeit in Bezug auf die NextGen. Für sie sind der Schutz von Klima, Umwelt und natürlichen Ressourcen oft eine Herzenssache. Schon aus diesem Grund sollte die NextGen am Nachhaltigkeitsdiskurs in der Familie und im Unternehmen beteiligt werden. Andernfalls droht eine innere Abkehr, die den Zusammenhalt der Familie und die Zukunftsfähigkeit des Familienunternehmens gefährdet. Die intensive Einbindung der NextGen über das Thema „ökologische Nachhaltigkeit“ kann auch dem Unternehmen selbst zugutekommen. Diese Generation besitzt nicht selten schon berufliche Erfahrungen auf diesem Gebiet und kann die Diskussion durch ihren spezifischen Blick auf Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit und dazu entwickelte Lösungsansätze bereichern. Schließlich sorgt die Einbeziehung auch dafür, dass die jüngeren Gesellschafter die Unternehmensstrategie besser verstehen und trägt so ihrer Professionalisierung als Inhaber des Unternehmens bei („professional ownership“).

Für die Einbindung der NextGen im Rahmen der

ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie bieten sich unterschiedliche *Mechanismen und Plattformen* mit steigender Beteiligungsintensität an:

- Eine gelegentliche informelle Einbeziehung, zum Beispiel durch einen themenbezogenen Austausch mit den zuständigen Ansprechpartnern des Familienunternehmens;
- Die systematische Erfassung der einschlägigen Kompetenzen der Familiengesellschafter in einer hierfür entwickelten standardisierten Datenbank und deren regelmäßige prozeduralisierte Nutzung durch das Unternehmen;
- Ein Gaststatus in Familiengremien bei Diskussionen zum Thema „Nachhaltigkeit“;
- Die Bildung eines gemischt besetzten Nachhaltigkeitsausschusses mit Vertretern der NextGen sowie der Familien- und Unternehmensgremien;
- Die Errichtung eines NextGen-Ausschusses, in dem Kompetenzen auf dem Gebiet der ökologischen Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle spielen und der bei einschlägigen Diskussionen gehört oder auf andere Weise beteiligt wird.

3. Gemeinsame Vermögensgegenstände und gemeinnützige Stiftungen

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Familienunternehmens kann schließlich durch die Nutzung *gemeinsamer Vermögensgegenstände* mittelbar unterstützt werden, wenn diese einen gewissen Bezug zum Thema „Nachhaltigkeit“ haben, das nicht notwendig (allein) ökologisch ausgerichtet sein muss. Exemplarisch hierfür sind eine Kunstsammlung, ein Orchester oder ein Museum, die von dem Unternehmen und der Familie getragen oder unterstützt werden. Sie bilden Foren der Begegnung und des Austausches, was sich auf die Unternehmenskultur und die Darstellung des Unternehmens in der Öffentlichkeit positiv auswirken kann.¹⁵²

150 Zur Bedeutung dieser Reputation schon oben V.2.a).

151 Näher dazu oben V.3.

152 Zur Unternehmenskultur oben VI.1.c).

In die gleiche Richtung wirkt die Tätigkeit von *gemeinnützigen Stiftungen*, deren Zweck die Förderung von Zielen der ökologischen Nachhaltigkeit ist und die von Familienunternehmen beziehungsweise deren Inhabern errichtet und/oder durch Zuwendungen finanziert werden. Beispiele hierfür sind die Stiftung 2° – Deutsche Unternehmer für Klimaschutz und die Haniel Stiftung. Bei ihnen steht allerdings schon wegen der strikten

Bindungen des Gemeinnützigkeitsrechts die objektive Förderung von Nachhaltigkeit ganz im Vordergrund. Für die unterstützenden Unternehmen kann mit ihrem gemeinnützigen Engagement eine positive Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zum Thema „ökologische Nachhaltigkeit“ verbunden sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie sich auch der Diskussion mit der Politik und NGOs zu diesem Thema stärker öffnen.

VII. Fazit

Ist der politische Ruf nach mehr ökologischer Nachhaltigkeit der Wirtschaft, die etwa der Green Deal fordert, ein Segen oder ein Fluch für Familienunternehmen? Sind die Anreize, die dieses europäische Transformationsprogramm bietet, gerade in der Corona-Pandemie eine nützliche Unterstützung oder wirken sie aufgrund der damit verbundenen Gefahr erhöhter Abhängigkeit von staatlicher Förderung als süßes Gift für unternehmerisches Handeln? Das kann nicht allgemein für alle Unternehmen beantwortet werden, sondern muss von dem jeweiligen Unternehmen anhand seiner spezifischen Situation sorgfältig geprüft werden. Dabei ist insbesondere zu klären, welche Auswirkungen die Veränderungen im Zuge der ökologischen Transformation für die Performance und das Geschäftsmodell des Unternehmens haben. Soweit Anpassungen erforderlich sind, kann dies gerade für Familienunternehmen Vorteile bieten, weil sie aufgrund kurzer Entscheidungswege meist schnell und flexibel auf Veränderungen reagieren können.¹⁵³

allem aus dem Wertekanon der Unternehmerfamilie ergeben, wenn dieser das Ziel ökologischer Nachhaltigkeit umfasst oder hierfür anschlussfähig ist. Die Familie kann dadurch den ökologischen Transformationsprozess des Unternehmens unterstützen. Umgekehrt birgt dieser Prozess auch Vorteile für die Familie, weil er insbesondere die Identifikation der NextGen mit dem ökologisch nachhaltig handelnden Unternehmen fördern und so den Familienzusammenhalt stärken kann. Schon aufgrund dieser Wechselwirkung sollten Geschäftsführung und Eigentümer von Familienunternehmen ohne Scheuklappen überlegen, ob jetzt nicht der richtige Zeitpunkt gekommen ist, um mehr ökologische Nachhaltigkeit zu wagen.

Angesichts der Umgestaltung der Wirtschaft mit dem Ziel, deren ökologische Nachhaltigkeit zu steigern und gesellschaftlicher Veränderungen, die in dieselbe Richtung gehen, sollten die Unternehmen sorgfältig und ergebnisoffen prüfen, ob eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie für sie sinnvoll ist und wie diese gegebenenfalls umgesetzt werden kann. Bei Familienunternehmen können sich entsprechende Anstöße vor

¹⁵³ Vgl. in Bezug auf SMEs S. Berger-Douce (Fußn. 29), S. 4, die als weitere Merkmale die finanzielle Unabhängigkeit und das besondere Engagement der Geschäftsführung dieser Unternehmen nennt.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Die ökologische Transformation der Wirtschaft erfolgt auf supranationaler und nationaler Ebene durch verschiedene Programme und Maßnahmen, die teilweise miteinander verknüpft sind. Eine wichtige Rolle spielt dabei die EU, die mit dem Green Deal und dem als Green Recovery bezeichneten Einsatz eines Teils der finanziellen Mittel aus dem Recovery Plan zur Förderung einer nachhaltigeren Wirtschaft Meilensteine in diesem Umgestaltungsprozess gesetzt hat.
2. Der am 11. Dezember 2019 verkündete europäische Grüne Deal (Green Deal) ist ein umfassendes Ordnungskonzept zur Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine insbesondere ökologisch nachhaltige Zukunft. Dahinter steht das ambitionierte Ziel, ökonomische und ökologische Belange in einem Gesamtkonzept zusammenzuführen und zu stärken.
3. Wesentliche Aktionsbereiche des Green Deals sind ein besserer Klima- und Umweltschutz durch nachhaltige Reduzierung des CO₂-Ausstoßes und die Implementierung einer Kreislaufwirtschaft (Circular Economy). Sie betreibt im Unterschied zur bestehenden linearen Wirtschaft kein Abfallmanagement, sondern verwendet die Ressourcen im Rahmen eines geschlossenen Kreislaufes wieder. Wirtschaftswachstum soll so vom Ressourcenverbrauch entkoppelt werden.
4. Die Maßnahmen zur Umsetzung des ökologischen Umbaus der Wirtschaft erfolgen im Mehrebenensystem auf supranationaler, insbesondere europäischer und auf nationaler Ebene. Sie setzen sich aus der Einbindung oder Modifizierung bestehender und der Schaffung neuer rechtlicher und wirtschaftlicher Instrumente zusammen, die teils stärker regulatorischen, teils mehr incentivierenden Charakter haben.
5. Die EU hat auf die dramatische Wirtschaftskrise infolge der Corona-Pandemie mit einem Wiederaufbauprogramm (Recovery Plan) reagiert, durch das zum einen die Schäden aufgrund der Krise behoben und eine gemeinsame, kohärente Erholung der Wirtschaft gefördert werden sollen, zum anderen der Wiederaufbauprozess genutzt werden soll, um die grüne und digitale Wende zu beschleunigen. Wesentliche Teile dieses Wiederaufbauprogramms werden durch die Verbindung mit Zielen des Green Deals auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet. Auf diese Weise und in diesem Umfang wird das finanziell getriebene Recovery Programm zu einem Green Recovery Programm.
6. Das Konzept der EU zur ökologischen Transformation der Wirtschaft ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: mehrstufig, also international und national, multilateral und inklusiv, integrativ, dirigistisch, fokussiert, transparent und dynamisch.
7. Der ökologische Transformationsprozess ist keine Fehlsteuerung, weil ökologische Nachhaltigkeit als Ziel der Umwandlung der Wirtschaft unions- und verfassungsrechtlich legitimiert ist. Dagegen ist der Einwand, das Konzept setze zu stark auf eine einseitige hoheitliche Lenkung der Wirtschaft, teilweise berechtigt. Bei der Umsetzung des Transformationsprogramms sollte darauf gedrängt werden, dass die Kooperation mit den Unternehmen und ihre Fähigkeit zur Innovation stärker gefördert und genutzt werden.
8. Ökologische Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit verfolgen unterschiedliche Ziele. Ökologische Nachhaltigkeit will den CO₂-Ausstoß reduzieren und Ressourcen schonen. Dagegen ist Wirtschaftlichkeit in einer offenen Marktwirtschaft nach ihrer Entscheidungsrationalität auf Gewinnerzielung und Wachstum ausgerichtet. Das kann zu Zielkonflikten mit dem Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit führen.
9. Diese Konflikte sollten nicht aufgrund eines Primats der Wirtschaftlichkeit des Handelns oder

der ökologischen Nachhaltigkeit gelöst werden (Vorrangprinzip). Die Konzepte einer Suffizienz und Postwachstumsökonomie sind ebenfalls nicht zielführend, weil sie die (ökologische) Nachhaltigkeit einseitig in den Vordergrund stellen, indem sie eine absolute Begrenzung der Rohstoffnutzung und eine Abkehr von wirtschaftlichem Wachstum fordern. Dieser Ansatz ist volkswirtschaftlich fragwürdig und verfassungsrechtlich problematisch.

10. Gegenüber dem starren Instrument des Vorrangprinzips ist es vorzuzugwürdig, den Konflikt dadurch zu lösen, dass die Prinzipien „Wirtschaftlichkeit“ und „ökologische Nachhaltigkeit“ in Anlehnung an den Grundsatz der praktischen Konkordanz einander so zugeordnet werden, dass sie sich weitestmöglich entfalten können. Die grundlegenden Entscheidungen dieses Ausgleichs muss der Gesetzgeber treffen, dem dabei ein Einschätzungsvorrang und -spielraum zusteht. In diesem Rahmen ist es primär die Aufgabe der Unternehmen, darüber zu entscheiden, wie Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit gewichtet und im Rahmen der Unternehmensstrategie umgesetzt werden.
11. Ökologische Nachhaltigkeit ist kein von außen in die unternehmerische Entscheidungsrationalität implementierter Fremdkörper, der die unternehmerische Freiheit und die Mechanismen eines offenen Marktes zur Entwicklung der besten Lösung behindert. Dieses Ziel ist vielmehr auch im Ordnungskonzept der sozialen Marktwirtschaft angelegt. Daher ist ökologische Nachhaltigkeit bereits heute wesentlicher Bestandteil der Strategie vieler Unternehmen. Die Erfahrungen mit der sozialen Marktwirtschaft zeigen, dass diese erfolgreich zu einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft weiterentwickelt werden kann.
12. Die auf der Grundlage des Green Deals geplanten Maßnahmen zur ökologischen Transformation der Wirtschaft sind keine planwirtschaftlichen Steuerungsinstrumente, die gegen den im Unionsrecht angelegten Grundsatz einer sozialen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verstoßen. Vielmehr müssen diese Belange mit dem Grundsatz ökologischer Nachhaltigkeit in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Die verfassungsrechtlichen Grenzen ergeben sich vor allem aus den Wirtschaftsgrundrechten der Betroffenen (Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 GG) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In diesem Rahmen ist auch eine intensivere staatliche Einflussnahme auf den Prozess einer ökologischen Transformation der Wirtschaft grundsätzlich möglich.
13. In diesen verfassungsrechtlichen Grenzen kann der Staat den ökologischen Umbau der Wirtschaft gezielt fördern, auch wenn damit Belastungen für die Unternehmen verbunden sind. Das gilt jedenfalls für einen Übergangszeitraum, bis ein ausreichender Klimaschutz und eine funktionierende Kreislaufwirtschaft etabliert worden sind. Allerdings sollte die öffentliche Gewalt mehr als bisher die Fähigkeiten der Unternehmen stimulieren und nutzen, wirksame Nachhaltigkeits-Lösungen ohne staatlichen Zwang zu entwickeln.
14. Aus Sicht der Familienunternehmen bildet der Aspekt der Nachhaltigkeit einen Berührungspunkt zum ökologischen Transformationsprozess der Wirtschaft, der ebenfalls auf dieses Ziel ausgerichtet ist. Allerdings betrifft ökologische Nachhaltigkeit die Folgen wirtschaftlichen Handelns für das Klima, die Umwelt und die Ressourcen. Dagegen geht es familienunternehmensspezifischer Nachhaltigkeit im Bereich der Corporate Governance um nachhaltige Unternehmensführung, während im Bereich der Family Governance der dauerhafte Fortbestand des Familienunternehmens in der Hand der Unternehmerfamilie sichergestellt werden soll.
15. Trotz dieser unterschiedlichen Bezugspunkte und Ziele kann Nachhaltigkeit zu einer Brücke zwischen dem Familienunternehmen beziehungsweise der Unternehmerfamilie und der ökologischen

Transformation der Wirtschaft werden. Dies hängt allerdings entscheidend davon ab, ob eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie für das Unternehmen und die Familie sinnvoll ist und ob sie von der Unternehmensführung und den Familienmitgliedern unterstützt oder abgelehnt wird.

16. In Bezug auf die Unternehmensführung gelten die Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie für Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen gleichermaßen. Wesentliche Gründe sind hoheitliche Vorgaben in Form der Regulierung oder Incentivierung für ein ökologisch nachhaltiges Verhalten und gesellschaftliche Veränderungen, die zu einem bewussteren Umgang mit Fragen ökologischer Nachhaltigkeit geführt haben. Neben diesen externen Ursachen können spezifische Gründe aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens der Auslöser für die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie sein.
17. In Bezug auf die Unternehmerfamilie können sich besondere Gründe für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie aus der Family Governance ergeben. Dazu zählen das Interesse der Familienmitglieder an einer guten Reputation des Unternehmens und der Unternehmerfamilie sowie der Wertekanon der Familie. Dieser beeinflusst über die Figur des ehrbaren Kaufmanns auch das Verhalten der Unternehmensführung. Ein ehrbarer Kaufmann muss nach heutigem Verständnis nicht nur die allgemeinen Grundsätze wie Ehrlichkeit und Fairness einhalten, sondern auch soziale und ökologische Belange ausreichend beachten.
18. Ökologische Nachhaltigkeit des Familienunternehmens ist insbesondere für die nachfolgende Generation (NextGen) ein wichtiger Aspekt für die Identifikation mit dem Familienunternehmen und den Willen, dieses Unternehmen fortzuführen. Die Missachtung oder Vernachlässigung dieses Belanges kann zu einem Sprengsatz für den Familienzusammenhalt werden, weil es naheliegend ist, dass die

NextGen sich mit einem Familienunternehmen, das sich so verhält, nicht mehr identifiziert. Dies kann zur Abkehr vom Unternehmen und eventuell auch von der Familie führen.

19. Angesichts der Verklammerung von Unternehmerfamilie und Unternehmensführung in einem Familienunternehmen und der daraus resultierenden Interdependenzen sollte die Ausgestaltung der Unternehmensstrategie und der Familienstrategie im Hinblick auf die ökologische Nachhaltigkeit aufeinander abgestimmt sein. Dieser Schulterchluss verleiht dem Transformationsprozess des Familienunternehmens weiteren Rückhalt. Zugleich kann eine mit der Familienstrategie abgestimmte ökologisch nachhaltige Unternehmensstrategie die Identifikation der Familienmitglieder mit dem Familienunternehmen und den Zusammenhalt in der Unternehmerfamilie fördern. Auf diese Weise entfaltet ökologische Nachhaltigkeit Wechselwirkungen zwischen Unternehmerfamilie und Familienunternehmen.
20. Bei der Entwicklung von Leitsätzen und Kriterien für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen ist zwischen der Corporate und der Family Governance zu unterscheiden. Geeignete Ansatzpunkte im Bereich der Corporate Governance für eine Ausrichtung des Unternehmens auf ökologische Nachhaltigkeitsziele sind vor allem das Portfolio, die Unternehmensführung und die Unternehmenskultur.
21. Das Portfolio, also die Geschäftsbereiche und wesentlichen Beteiligungen eines Unternehmens, haben erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Realisierung der Nachhaltigkeitsziele. Für die Beurteilung der ökologischen Nachhaltigkeit des bestehenden Portfolios und für künftige Akquisitionen sollte ein transparentes abgestuftes Anforderungsprofil entwickelt werden, das auf klaren, messbaren Kriterien beruht.

22. Ein weiterer wichtiger Hebel zur Implementierung und Fortentwicklung einer ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Unternehmensführung. Die Geschäftsführung muss die Ziele und Beurteilungskriterien für die angestrebte Nachhaltigkeit festlegen, regelmäßig überprüfen, vorleben und in der Organisation durchsetzen. Dies sollte vorzugsweise durch Anreizsysteme, soweit notwendig aber auch durch Sanktionierung erfolgen.
23. Die ökologische Nachhaltigkeitsstrategie eines Unternehmens wird dauerhaft nur erfolgreich sein, wenn eine nachhaltige Unternehmenskultur besteht. Kennzeichen einer solchen Kultur sind umweltbewusstes Verhalten, flache Hierarchien, Teamarbeit statt Abschottung („Teams statt Silos“) und ein offener Umgang mit Fehlern, also kein überzogener Perfektionismus, sondern eine Fehlerlernkultur.
24. Die ökologische Nachhaltigkeitsstrategie des Familienunternehmens kann durch die Unternehmerfamilie zusätzlich unterstützt werden. Ansatzpunkte hierfür sind der Wertekanon der Familie, soweit er ökologische Nachhaltigkeit umfasst, die Rolle der Familie, das heißt ein Verhalten, in dem das Bekenntnis der Familienmitglieder zu dieser Nachhaltigkeit glaubhaft zum Ausdruck kommt, und die Organisation der Familie. Diese sollte dem Aspekt ökologischer Nachhaltigkeit angemessene Rechnung tragen, indem dieser Bereich als ein wichtiges Kompetenzfeld erkannt und bei der Besetzung von Gremien berücksichtigt wird. Darüber hinaus bietet das Thema „ökologische Nachhaltigkeit“ die Chance, die NextGen, für die diese Nachhaltigkeit oft eine Herzenssache ist, stärker in den Diskurs in der Familie und mit dem Unternehmen einzubeziehen. Das fördert den Zusammenhalt in der Familie und die Identifikation mit dem Familienunternehmen.

Literaturverzeichnis

- Becker, Anne Charlotte*, Green-Deal, in: EuZW 2020, S. 441-442
- Berger-Douce, Sandrine*, Sustainable Management and Performance in SMEs: A French Case Study, 2014, verfügbar unter <https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/workingpapers/dokumente/workingpaper-04-14.pdf>
- Billing, Fabian/Lehmann, Sascha B./Perrey, Jesko*, Purpose: Die Suche nach dem Sinn, in: McKinsey & Company (Hrsg.), Akzente: Purpose: Die Suche nach dem Sinn, 2020, S. 10-17
- Blanke, Hermann-J./Pilz, Stefan*, Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union –, in: EuR 2020, S. 270-301
- Braungart, Michael*, Cradle to Cradle als Innovationsplattform für die Industrie in der digitalen Welt, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung 2020, S. 62-65
- Calliess, Christian/Dross Miriam*, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, in: ZUR 2020, S. 456-464
- Di Fabio, Udo*, Green Recovery: Rechtsmaßstäbe für den ökologischen Umbau der Wirtschaft, München 2021
- von Eben-Worlée, Reinhold*, Klimaschutz und Unternehmertum sind Verbündete, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung 2020, S. 38
- Ekardt, Felix*, Sustainability: Transformation, Governance, Ethics, Law, 2020
- Ellen Mac Arthur-Foundation*, Circular economy systems diagram, 2019, verfügbar unter <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/explore/the-circular-economy-in-detail>
- Fischer-Lescano, Andreas*, Kritik der praktischen Konkordanz, in: KJ 2018, S. 166-177
- Fuest, Clemens*, Vorteile der Arbeitsteilung gelten auch in der Wirtschaftspolitik: Der Green New Deal, IFO Standpunkte Nr. 221 (2020)
- Güßregen, Verena*, EU-Finanzien: Aufbauplan „Next Generation EU“ – Investitionen als politische Maßnahme, in: EuZW 2020, S. 636
- Habersack, Mathias*, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, München 2020
- Hepburn, Cameron/O’Callaghan, Brian/Stern, Nicholas/Stiglitz, Joseph/Zenghelis, Dimitri*, Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?, 2020, verfügbar unter <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, München 1999
- Hipp, Stefan*, Der ehrbare Kaufmann, in: Windthorst (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen: Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, Baden-Baden 2020, S. 85-93
- Huster, Stefan/Rux, Johannes*, Kommentierung des Art. 20a GG, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck’scher Online-Kommentar zum Grundgesetz (BeckOK Grundgesetz), 45. Ed., 15.11.2020

- Jennewein, Wolfgang/Strecker, Maximilian/Leisin, Anna-Christina*, Purpose: Raum für Sinn, Manager Magazin + vom 19.12.2020, verfügbar unter <https://www.manager-magazin.de/harvard/fuehrung/purpose-warum-fuehrungskraefte-sich-um-sinnstiftung-kuemmern-sollten-a-00000000-0002-0001-0000-000174319600>
- Jobelius, Matthias*, Green Recovery and Social Democracy: Programmatic Challenges for a Climate-neutral Europe, 2020, verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/16215.pdf>
- Kirchdörfer, Rainer*, Lexikon: Familienunternehmen, in: FuS 2011, S. 32
- Kirchhof, Gregor*, Neuanfang: der "Green Deal" und die Kraft der Zivilgesellschaften, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Wohlstand für Alle. Klimaschutz & Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung 2020, S. 40-41
- Kment, Martin*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes, in: NVwZ 2020, S. 1537-1544
- Köck, Wolfgang/Markus, Till*, Der europäische „Green Deal“ – Auf dem Weg zu einem EU-„Klimagesetz“, in: ZUR 2020, S. 257-259
- Leisner-Egensperger, Anna*, CO₂-Steuer als Klimaschutzinstrument, in: NJW 2019, S. 2218-2221
- Paech, Niko*, Befreiung vom Überfluss: Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie, München 2012
- Paqué, Karl-Heinz*, Wachstum! Die Zukunft des globalen Kapitalismus, München 2010
- Schlacke, Sabine*, Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, in: EnWZ 2020, S. 355-363
- Schladebach, Marcus*, Praktische Konkordanz als verfassungsrechtliches Kollisionsprinzip. Eine Verteilung, in: Der Staat Bd. 53 (2014), S. 263-283
- Schmeing, Thomas*, Konfliktmanagement in Familienunternehmen: Der systematisierte Einsatz gerichtlicher und außergerichtlicher Streitbeteiligungsmethoden zur Konfliktlösung, Baden-Baden 2018
- Sommer, Michael/Beaucamp, Bernd*, Ist die soziale Marktwirtschaft ein Widerspruch?, in: ZRP 2007, S. 175
- Spieth, Wolf Friedrich/Hellermann, Niclas*, Not kennt nicht nur ein Gebot – Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, in: NVwZ 2020, S. 1405-1408
- Uffmann, Katharina*, Family Business Governance – Rule-Making in the Shadow of Law and Love, in: ZIP 2015, S. 2441-2451
- Weber, Thomas/Stuchtey, Martin (Hrsg.)*, Deutschland auf dem Weg zur Circular Economy – Erkenntnisse aus europäischen Strategien (Vorstudie), München 2019
- Windthorst, Kay*, Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, in: Di Fabio/Felbermayr/Fuest/Windthorst, Industriepolitik in Deutschland und der EU, München 2020, S. 97-119
- ders.*, Family Governance als Schnittstelle von Praxis und Wissenschaft, in: Windthorst (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen: Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, Baden-Baden 2020, S. 95-107
- Wohlrabe, Klaus/Heinemann, Friedrich/u. a.*, Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Corona-Pandemie: Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, München 2020

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
Mannheim, Die volkswirtschaftliche Bedeutung
der Familienunternehmen, 5. Auflage, München
2019

Über die Wissenschaftlichen Beiräte



Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio ist Professor für öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn und Direktor des Forschungskollegs normative Gesellschaftsgrundlagen (FnG), Bonn. Von 1999 bis 2011 war er Richter des Bundesverfassungsgerichts (Zweiter Senat). Prof. Di Fabio unterstützt die Forschungsarbeit der Stiftung Familienunternehmen in verfassungsrechtlichen Fragen.



Prof. Dr. Tina Ehrke-Rabel leitet das Institut für Finanzrecht an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz. Zuvor hat sie als Partnerin einer Grazer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unter anderem Familienunternehmen steuerrechtlich beraten. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im europäischen Unternehmenssteuerrecht; derzeit befasst sie sich intensiv mit den Herausforderungen, die die Digitalisierung und die Globalisierung für die Besteuerung darstellen.



Prof. Dr. Gabriel Felbermayr, Ph.D. ist Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel. Zuvor war er Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft am ifo Institut in München. Bereits seit dieser Zeit berät er die Stiftung Familienunternehmen unter anderem in handelspolitischen Fragen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der LMU München. Im Rahmen des „Jahresmonitors der Stiftung Familienunternehmen“ befragen das ifo Institut und die Stiftung Familienunternehmen jährlich Familien- und Nichtfamilienunternehmen zu aktuellen wirtschaftspolitischen und unternehmensrelevanten Themen.



Prof. Rainer Kirhdörfer ist Partner der Anwaltssozietät Hennerkes, Kirhdörfer und Lorz in Stuttgart und Honorarprofessor sowie Leiter des Forschungs- und Lehrbereiches Recht der Familienunternehmen an der Universität Witten-Herdecke. Er engagiert sich ehrenamtlich im Vorstand der Stiftung Familienunternehmen und ist Vorsitzender ihres Wissenschaftlichen Beirats.



Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn ist konstituierendes Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen. Er trägt als ehemaliger Präsident des ifo Instituts und streitbarer Volkswirt zum Beispiel zu Diskussionen über den Standort Deutschland, die europäische Finanzpolitik, das Verhältnis zu den USA und jüngst zur Corona-Pandemie bei.



Prof. Dr. Kay Windthorst ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und Rechtsdidaktik sowie Geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle für Familienunternehmen der Universität Bayreuth. Er hat Gastprofessuren zum Recht der Familienunternehmen an der Universität Witten/Herdecke sowie am Family Business Research Center der Altinbas Universitesi in Istanbul inne. Seine Forschungsschwerpunkte sind Governance und Compliance in Familienunternehmen.



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-942467-95-7