

Delegierte Rechtsetzung

Prof. Dr. Martin Nettesheim / Prof. Rainer Kirchdörfer

Der Übergang zu einer „klimaneutralen und grünen Wirtschaft“ gehört zu den wichtigsten Vorhaben der EU. Wichtige Entscheidungen werden hier nicht vom EU-Gesetzgeber in einem offenen demokratischen Prozess getroffen, sondern von der Kommission in Brüssel – Rat und Parlament werden nur im Nachhinein beteiligt. Der Europäische Green Deal muss demokratisch verwirklicht werden.

Die Möglichkeit, dass der europäische Gesetzgeber der EU-Kommission Befugnisse zur Konkretisierung und Präzisierung des Gesetzesrechts überträgt, besteht schon seit Jahrzehnten. Sie ist für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen dem Gesetzgeber, der die grundlegenden und wesentlichen Fragen entscheiden soll, und der Kommission, die sich auf die Entscheidung unwesentlicher Fragen konzentrieren soll, von zentraler Bedeutung. Im Lissabon-Vertrag wurde das heute geltende Rechtsregime festgelegt; es sieht vor, dass der EU-Gesetzgeber wesentliche Fragen nicht delegieren darf (Art. 290 AEUV). Doch war zuletzt zu beobachten, dass der Kommission dennoch immer mehr Befugnisse übertragen wurden: Wer im Verzeichnis der EU im Jahr 2021 nach delegierten Verordnungen oder Richtlinien sucht, erzielt 202 Treffer, im Jahr 2015 waren es „nur“ 78. Die Tendenz ist eindeutig: Jedenfalls rein quantitativ wächst die Entscheidungsmacht der Kommission – auf Kosten des in demokratischer Hinsicht deutlich transparenteren und legitimatorisch besseren EU-Gesetzgebungsverfahrens.

Allzu mächtige Kommission

So fällt schon die Taxonomie-Verordnung deutlich hinter diese Anforderungen zurück. Sie zielt darauf ab, dass der ökologische Wert und der Nachhaltigkeitsgrad von Wirtschaftsaktivitäten bestimmt werden soll. Nun will der Gesetzgeber diesen Weg einer weitgehenden Delegation auch im Bereich der Berichterstattung über Nachhaltigkeit beschreiten. Nach deren in Brüssel mit dem Richtlinienentwurf für eine „Corporate Sustainability Reporting Directive“ (CSRD) angestoßenen Reform müssen die Unternehmen künftig über ihre Nachhaltigkeitsaktivitäten und -ziele viel detaillierter als bisher berichten. Der Kreis der Berichtspflichtigen wird durch Aufgabe des Kriteriums einer Börsennotiz und durch ein Absenken der Mitarbeiterschwelle stark ausgeweitet. Der Entwurf sieht hierzu vor, dass die Kommission die Berichtsstandards durch delegierte Rechtsakte festlegt, ohne dass mehr als Topoi benannt werden, die bei der Entscheidung darüber zu berücksichtigen sind. So wird ihr unter anderem die Kompetenz zugestanden, auch solche Standards festzulegen, die die unternehmerische Corporate Governance zum Gegen-

stand haben. Für immaterielles Kapital soll sie gleichfalls derartige Maßstäbe setzen – ohne dass dazu in der Richtlinie auch nur eine einzige Vorgabe gemacht wird.

Die Entscheidung darüber, welche Informationen Unternehmen zu ihrer Corporate Governance und ihren immateriellen Vermögensgegenständen zu berichten haben, hat jedoch eine große politische Tragweite. Sie muss deshalb im Gesetzgebungsverfahren gefunden werden und darf nicht allein der Kommission obliegen. Erst recht darf diese bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse nicht vom Willen privater Verbände und Vereinigungen abhängig gemacht werden. Doch der Entwurf sieht genau dies vor, indem der European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) eine privilegierte Stellung im Gesetzgebungsverfahren eingeräumt wird. Damit bewegt sie sich außerhalb europäischer Verfassungsprinzipien.

Hochpolitisch und intransparent

So auch im Vorschlag für eine Richtlinie über Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit. Dieser oft auch als EU-Lieferkettengesetz oder Due Diligence-Regulierung bezeichnete Entwurf sieht vor, dass die Kommission durch delegierte Rechtsakte ergänzende Berichtsregeln „zur Beschreibung der Sorgfaltspflicht, zu potenziellen und tatsächlichen Auswirkungen und zu diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen“ für solche Unternehmen festlegen kann, die nicht dem Anwendungsbereich der CSRD unterfallen. Die Tendenz zur Umgehung oder Aushebelung des Gesetzgebungsverfahrens scheint sich überdies im Bereich der Chemikalienregulierung durchzusetzen, nämlich im Rahmen der „Chemicals for Sustainability Strategy“. Dort will die Kommission die sogenannte CLP-Verordnung reformieren, die die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Chemikalien regelt. Aber die EU muss gelebte Demokratie sein. Sie riskiert, ihre Bürgerschaft zu verlieren, wenn sie hochpolitische Fragen im intransparenten Verfahren der delegierten Rechtsetzung entscheiden will. •

Prof. Dr. Martin Nettesheim lehrt an der Universität Tübingen,

Prof. Rainer Kirchdörfer ist Vorstand der Stiftung Familienunternehmen