



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag

Unterabteilung Europa
Fachbereich Europa

Sachstand

EU-Taxonomie-Verordnung und Immobilienwirtschaft

EU-Taxonomie-Verordnung und Immobilienwirtschaft

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 014/24
Abschluss der Arbeit: 28.03.2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einfluss der Verordnung (EU) 2020/852 auf die Immobilienwirtschaft	4
2.1.	Vorgaben der Verordnung (EU) 2020/852	4
2.2.	Konkretisierung der Umweltziele durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139	5
2.3.	Weitere Konkretisierung durch die Delegierte Verordnung (EU) 2023/2486	6
2.4.	Rezeption in der Immobilienwirtschaft	6
3.	Rechtscharakter der Verordnung (EU) 2020/852 sowie nationale Umsetzung	7

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und der Fachbereich Europa wurden gebeten, Fragen zu den Auswirkungen der sog. Taxonomie-Verordnung der Europäischen Union (VO 2020/852)¹ auf die Immobilienwirtschaft zu beantworten.

Zunächst fragt der Auftraggeber danach, welchen rechtlichen Einfluss die VO 2020/852 auf die Immobilienwirtschaft bzw. deren Kapitalbeschaffung hat (Frage 1). Hierzu werden in der Folge die Vorgaben der VO 2020/852 bzw. deren Konkretisierung in der aktuellen Fassung der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2139 (VO 2021/2139)² sowie in der Verordnung (EU) 2023/2486 (VO 2023/2486)³ näher beleuchtet (Ziff. 2.).

Ferner möchte der Auftraggeber wissen, ob Deutschland mit Blick auf die Immobilienwirtschaft aufgrund der VO 2020/852 verpflichtet ist, neue (gesetzliche) Regelungen einzuführen (Frage 5). Im Folgenden wird der Sachstand daher auf die Rechtsqualität der VO 2020/852 eingehen und konkrete mitgliedstaatliche Verpflichtungen im Hinblick auf rechtssetzende Maßnahmen darstellen (Ziff. 3.).

2. Einfluss der Verordnung (EU) 2020/852 auf die Immobilienwirtschaft

2.1. Vorgaben der Verordnung (EU) 2020/852

Zur Frage, welchen rechtlichen Einfluss die VO 2020/852 auf die Immobilienwirtschaft bzw. deren Kapitalbeschaffung hat, sind die Vorgaben der VO 2020/852 bzw. deren Konkretisierung in der VO 2021/2139 sowie der VO 2023/2486 näher zu beleuchten.

-
- 1 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 2020, L198/13 \(konsolidierte Fassung vom 22. Juni 2020\)](#); vgl. hierzu auch Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff „Die EU-Taxonomie nachhaltiger Aktivitäten“ Nr. 05/22 vom 18. Februar 2022.
 - 2 Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139 der Kommission vom 4. Juni 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung der technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet, und anhand deren bestimmt wird, ob diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen eines der übrigen Umweltziele vermeidet (Text von Bedeutung für den EWR), [ABL EU 2021, L 442/1 \(letzte konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2024\)](#).
 - 3 Delegierte Verordnung (EU) 2023/2486 der Kommission vom 27. Juni 2023 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung der technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung oder zum Schutz und zur Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme leistet, und anhand deren bestimmt wird, ob diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen eines der übrigen Umweltziele vermeidet, und zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2178 der Kommission in Bezug auf besondere Offenlegungspflichten für diese Wirtschaftstätigkeiten, [ABL EU 2023, L 1/164](#).

Aus Art. 1 VO 2020/852 ergibt sich, dass die EU-Taxonomie-Verordnung Kriterien zur Bestimmung enthält, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können.⁴

Diese Kriterien sind in Art. 3 VO 2020/852 normiert. Die Vorschrift sieht vor, dass zum Zwecke der Ermittlung des Grades der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig gilt, wenn diese Wirtschaftstätigkeit: a) gemäß den Art. 10 bis 16 einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung eines oder mehrerer der Umweltziele des Art. 9 leistet, b) nicht zu einer in Art. 17 bestimmten erheblichen Beeinträchtigung eines oder mehrerer der Umweltziele des Art. 9 führt, c) unter Einhaltung des in Art. 18 festgelegten Mindestschutzes ausgeübt wird, bzw. d) technischen Bewertungskriterien, die die Kommission gemäß Art. 10 Absatz 3, Art. 11 Absatz 3, Art. 12 Absatz 2, Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 2 festgelegt hat, entspricht.

Gemäß Art. 9 VO 2020/852 gelten als Umweltziele: 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 Mitgliedstaaten und die Union bestimmen anhand der Kriterien des Art. 3 VO 2020/852, ob eine Wirtschaftstätigkeit als eine ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeit für die Zwecke aller Maßnahmen einzustufen ist, mit denen für Finanzmarktteilnehmer oder Emittenten Anforderungen an Finanzprodukte oder Unternehmensanleihen festgelegt werden, die als „ökologisch nachhaltig“ bereitgestellt werden, vgl. Art. 4 VO 2020/852.⁵

2.2. Konkretisierung der Umweltziele durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139

Konkretisierungen der in Art. 9 VO 2020/852 genannten Umweltziele enthält die VO 2021/2139.

Im Hinblick auf Immobilien führt der Erwägungsgrund 37 der VO 2021/2139 aus, dass der „Bau einer Immobilie oder einer Anlage, die integraler Bestandteil einer Tätigkeit ist, für die technische Bewertungskriterien festgelegt werden sollten, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass diese Tätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leistet, eine wichtige Voraussetzung für die Ausübung dieser Tätigkeit sein [kann]. Deswegen empfiehlt es sich, den Bau solcher Immobilien oder Anlagen als Teil der Tätigkeit aufzunehmen, für die dieser Bau relevant ist, insbesondere für Tätigkeiten im Energiesektor, im Sektor Wasser, Abwasser, Abfälle und Altlastensanierung sowie im Verkehrssektor.“.

Nach Art. 1 VO 2021/2139 sind die vorgenannten technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit

4 Vgl. hierzu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, Environmental Social Governance (ESG) in der EU-Taxonomie Environmental Social Governance (ESG) in der EU-Taxonomie – Bauen, Wohnen und Energie, vom 10. November 2022, [WD 5 – 3000 – 125/22](#), S. 17 f.

5 *Steuer*, BKR 2022, 296, 297.

keit wesentlich zum Klimaschutz beiträgt, und anhand deren bestimmt wird, dass diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen der übrigen Umweltziele gemäß Art. 9 VO 2020/852 vermeidet, in Anhang I VO 2021/2139 enthalten.

Detaillierte Anforderungen mit Bezug auf Immobilien finden sich in der Ziff. 7 Anhang I der VO 2021/2139. Diese Ziffer unterscheidet sieben Kategorien der Immobilienbewirtschaftung. Darunter fallen der Neubau (Ziff. 7.1), die Renovierung bestehender Gebäude (Ziff. 7.2), die Installation, Wartung und Reparatur von energieeffizienten Geräten (Ziff. 7.3), die Installation, Wartung und Reparatur von Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Gebäuden (und auf zu Gebäuden gehörenden Parkplätzen) (Ziff. 7.4), die Installation, Wartung und Reparatur von Geräten für die Messung, Regelung und Steuerung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Ziff. 7.5), die Installation, Wartung und Reparatur von Technologien für erneuerbare Energien (Ziff. 7.6) sowie schließlich der Erwerb von und das Eigentum an Gebäuden (Ziff. 7.7).

2.3. Weitere Konkretisierung durch die Delegierte Verordnung (EU) 2023/2486

Eine weitere Konkretisierung bezüglich des Umweltziels des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft gemäß Art. 9 lit. d) VO 2020/852 findet sich – neben anderen Regelungen – in der VO 2023/2486. Gemäß Art. 2 VO 2023/2486 sind in Anhang II der VO 2023/2486 die technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit wesentlich zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beiträgt, und anhand deren bestimmt wird, dass diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen der übrigen Umweltziele gemäß Art. 9 VO 2020/852 vermeidet, enthalten.

Detaillierte Anforderungen mit Bezug auf Immobilien finden sich in der Ziff. 3 Anhang II der VO 2023/2486. Diese Ziffer unterscheidet in der Folge in fünf Kategorien der Immobilienbewirtschaftung. Darunter fallen der Neubau (Ziff. 3.1.), die Renovierung bestehender Gebäude (Ziff. 3.2), der Abbruch von Gebäuden und anderen Bauwerken (Ziff. 3.3), die Wartung von Straßen und Autobahnen (Ziff. 3.4) sowie die Verwendung von Beton im Tiefbau (Ziff. 3.5).

2.4. Rezeption in der Immobilienwirtschaft

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den immobilienbezogenen Auswirkungen der VO 2020/852 hat bereits in vielfältiger Weise durch die betroffenen Akteure stattgefunden.⁶

In der Immobilienbranche wird insbesondere kritisiert, dass die VO 2020/852 nicht ausreichend Anreize für die energetische Sanierung von Bestandsgebäuden bereithalte. So vertritt der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) in seinem Positionspapier vom 14. August 2023 die Ansicht, dass erhöhte Anreize zur energetischen Sanierung von Bestandsimmobilien sowie ein ge-

6 Zu kritischen Erwägungen aus der Immobilienwirtschaft vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, Environmental Social Governance (ESG) in der EU-Taxonomie Environmental Social Governance (ESG) in der EU-Taxonomie – Bauen, Wohnen und Energie, vom 10. November 2022, [WD 5 – 3000 – 125/22](#), S. 18.

eignetes Investitionsumfeld zu schaffen seien. Die VO 2020/852 sei nicht geeignet, privates Kapital in die Sanierung von Bestandsimmobilien zu lenken, da das „hohe Ambitionsniveau“ der Kriterien regelmäßig nur von Neubauten zu erreichen sei.⁷

3. Rechtscharakter der Verordnung (EU) 2020/852 sowie nationale Umsetzung

Zur Beantwortung der Frage, ob Deutschland mit Blick auf die Immobilienwirtschaft aufgrund der VO 2020/852 verpflichtet ist, neue (gesetzliche) Regelungen einzuführen, ist zunächst auf deren Rechtscharakter einzugehen.

Es handelt sich bei der VO 2020/852 um eine Verordnung im Sinne von Art. 288 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die allgemeine Geltung hat, in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Eine strukturelle Umsetzung der VO 2020/852 in nationales Recht ist daher nicht vorgesehen. Dafür spricht auch ihre (äußere) systematische Stellung als Festsetzung eines „einheitliche[n] Nachhaltigkeitsverständnis[ses] innerhalb der EU“.⁸

Allerdings beauftragt die VO 2020/852 die Mitgliedstaaten ausdrücklich, eigene Vorschriften im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung bestimmter Regelungen der VO 2020/852 einzuführen. So legen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 22 VO 2020/852 Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen die Art. 5, 6 und 7 VO 2020/852 fest, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.⁹

Ferner tragen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 21 Abs. 1 VO 2020/852 dafür Sorge, dass die in Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2019/2088¹⁰ genannten zuständigen Behörden die Einhaltung der Anforderungen der Art. 5, 6 und 7 der VO 2020/852 durch die Finanzmarktteilnehmer überwachen. Die Mitgliedstaaten stellen ferner sicher, dass ihre zuständigen Behörden sämtliche Aufsichts- und Ermittlungsbefugnisse erhalten, die notwendig sind, um ihre Aufgaben gemäß der vorliegenden Verordnung zu erfüllen. Für die Zwecke der VO 2020/852 arbeiten die zuständigen Behörden zusammen und übermitteln einander unverzüglich die Informationen, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäß der VO 2020/852 von Bedeutung sind, vgl. Art. 21 Abs. 2 VO 2020/852.

7 ZIA, [Positionspapier zur EU-Taxonomie](#) (Stand: 14. August 2023), Seite 3 f.

8 Vgl. zu dieser Formulierung die Ausführungen von *Baumüller/Haring/Merl*, IRZ 2022, 77.

9 Hierbei handelt es sich um einen Ausdruck des unionsrechtlichen Effektivitätsprinzips, wobei die Mitgliedstaaten auch aus ihrer allgemeinen Pflicht zur Vertragserfüllung aus Art. 4 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union verpflichtet sind, insofern alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, vgl. nur: EuGH, Urteil vom 21. September 1989, Rs. 68/88, *Kommission/Griechenland*, Rn. 23 ff.

10 Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor [ABl. EU 2019, L 317/1 \(letzte konsolidierte Fassung vom 09.01.2024\)](#).

In den Art. 5 - 7 bestimmt die VO 2020/852 Transparenzpflichten hinsichtlich der Vermarktung von Finanzprodukten.¹¹ Die Umsetzung der vorgenannten mitgliedstaatlichen Verpflichtungen erfolgte in Deutschland im Wege des Fondsstandortgesetzes (FoStoG), das Änderungen am Kapitalanlagegesetz eingeführt hat.¹² In der Literatur wird kritisiert, dass diese deutsche Begleitgesetzgebung eine „in sich schlüssige Systematik“ vermissen lasse und dass die Gesetzesbegründung zu knapp ausfalle, als dass man auf sie zur Klärung von Zweifelsfragen bei der Normanwendung zurückgreifen könne.¹³

Fachbereich Europa

-
- 11 Art. 5: Transparenz in vorvertraglichen Informationen und regelmäßigen Berichten bei ökologisch nachhaltigen Investitionen; Art. 6: Transparenz in vorvertraglichen Informationen und regelmäßigen Berichten bei Finanzprodukten, mit denen ökologische Merkmale beworben werden; Art. 7: Transparenz in vorvertraglichen Informationen und regelmäßigen Berichten bei anderen Finanzprodukten.
- 12 Gesetz zur Stärkung des Fondsstandorts Deutschland und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1160 zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Organismen für gemeinsame Anlagen (Fondsstandortgesetz – FoStoG) vom 3. Juni 2021, [BGBI. 2021 Teil I Nr. 30, vom 10. Juni 2021, Seite 1498](#); vgl. dazu aus der Literatur *Wallach*, ZBB 2021, 96, 101 f. In Deutschland übernimmt die genannten Überwachungsaufgaben die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, vgl. Ziff. 4 FoStoG.
- 13 Zum Ganzen: *Steuer*, BKR 2022, 296 ff., 304, auch mit dem Hinweis auf eine künftige Revision der VO 2020/852.