

STUDIE



Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Green Budgeting in Deutschland: Handlungsbedarf, Anknüpfungspunkte und Erfolgskriterien



Holger Bär und Aniska Bitomsky

Inhalt

Die Studie ist die zweite in einer Serie zu Green Budgeting und schließt an die Analyse von internationalen Beispielen guter Praxis an (FÖS, 2022b). Das Papier zeigt den Handlungsbedarf für Green Budgeting in Deutschland: im letzten Jahr waren die umweltschädlichen Finanzflüsse in Deutschland fast doppelt so hoch wie die öffentlichen Ausgaben für Umweltschutz. Letztere werden so konterkariert – zu Lasten der Umwelt und der Steuerzahler*innen.

Eine Vielzahl von Strategiedokumenten in Deutschland fordert eine stärkere Wirkungsorientierung und größere Konsistenz zwischen öffentlichen Finanzen und Umwelt- und Klimazielen. Zum Teil gibt es klare Forderungen für die Entwicklung eines Green Budget Taggings, wie es sie in anderen Ländern gibt.

Die existierenden Ansätze zur Erfassung von umwelt-positiven und umweltschädlichen Finanzen fokussieren häufig auf Einzelteile des Haushalts oder nur umweltfreundliche bzw. nur umweltschädliche Finanzflüsse oder ihnen fehlt eine methodische Fundierung zur Messung tatsächlicher Umweltwirkungen, die über die Absicht hinausgehen.

Eine Übersicht zu Erfolgskriterien kann Akteure dabei unterstützen, Vorschläge für Green Budgeting in Deutschland einzuordnen und deren Entwicklung zu begleiten. Die Kriterien zeigen auch: die existierenden Ansätze greifen zu kurz.

Die Autoren danken Florian Peiseler, Linda Mensinger, und Lorena Eulgem für deren Unterstützung und kritische Kommentare.

Veröffentlichung: September 2022

Herausgeber

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a
13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 – 30
Fax +49 (0) 30 76 23 991 – 59
www.foes.de – foes@foes.de

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Über das FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind gegenüber Entscheidungsträger*innen und Multiplikator*innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem Zweck werden eigene Forschungsvorhaben

durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie die Wirtschaftskraft.

Bildnachweise

Foto Titelseite: Lukas Blazek

Green Budgeting in Deutschland: Handlungsbedarf, Anknüpfungspunkte und Erfolgskriterien

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Handlungsbedarf im Jahr 2022: öffentliche Finanzen schaden der Umwelt mehr als sie ihr nutzen	5
2.1 Seit fast zwanzig Jahren sinken Umwelteinnahmen	5
2.2 Umweltschädliche Subventionen steigen kontinuierlich an	6
2.3 Ausgaben der Bundesregierung für Umweltschutz	7
2.4 Inkonsistenz öffentlicher Finanzen mit Umweltzielen	7
2.5 Weitere Kosten von „zu wenig Klimaschutz“	9
3 Anknüpfungspunkte für Green Budgeting in Deutschland	10
3.1 Strategische Ebene	12
3.1.1 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	12
3.1.2 Koalitionsvertrag der Bundesregierung	12
3.1.3 Parlamentarischer Beirat der Bundesregierung	12
3.2 Qualitative Berichte und Auswertungen zum Thema	12
3.2.1 Spending Reviews des BMF	12
3.2.2 Sonderbericht des Bundesrechnungshofs (2020) zur Steuerung des Klimaschutzes	13
3.2.3 Bericht des Sustainable Finance Beirats	14
3.3 Quantitative Berichte zu ökologischen Wirkungen öffentlicher Finanzen	15
3.3.1 „Positivliste Tabelle 14“: Ausgaben für Umweltschutz und Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung 15	
3.3.2 „Grünes Buch“ des BMU (2019)	18
3.3.3 Einzelplananalysen des Bundesrechnungshofs: bisher ohne ökologische Dimension	18
3.3.4 Green Budget Tagging mit Rio-Markern im Deutschen Aufbau und Resilienzplan	18
3.3.5 Subventionsbericht der Bundesregierung	21
3.3.6 „Negativliste“: UBA-Bericht zu umweltschädlichen Subventionen	22
3.3.7 Statistisches Bundesamt: Umweltschutzausgaben nach CEPA	23
4 Kriterien für gute Praxis für Green Budgeting und warum deutsche Ansätze bisher zu kurz greifen	25
4.1.1 Umweltrelevante Ausgaben und Einnahmen gemeinsam betrachten	25
4.1.2 „Go beyond intent“: „grüne Ausgaben“ müssen eine tatsächliche Wirkung haben	25
4.1.3 Einbettung in den nationalen Kontext & „ownership“	27
4.1.4 GBT ist ein langfristiger Prozess und keine einmalige Analyse	27
5 Fazit	29
Literaturverzeichnis	30
Anhang	34

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie knüpft an ein erstes Papier zu Green Budgeting und internationalen Beispielen guter Praxis in europäischen Nachbarstaaten an (FÖS, 2022b).

Diese zweite Studie fokussiert die aktuelle Situation zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen in Deutschland. Sie zeigt auf Basis von Daten zu umweltfreundlichen und umweltschädlichen Finanzflüssen in Deutschland den Handlungsbedarf in diesem Bereich. Die Daten zum Jahr 2021 zeigen, dass die umweltschädlichen Finanzflüsse fast doppelt so hoch ausfallen wie Ausgaben für den Umweltschutz. Dies zeigt die Inkonsistenz der öffentlichen Finanzen mit Umwelt- und Klimazielen in Deutschland.

Grundsätzlich bekennen sich sehr viele Akteure in Deutschland inklusive der Bundesregierung zum Ziel

der größeren Wirkungsorientierung öffentlicher Finanzen und einer stärkeren Transparenz zu ihren Umwelt- und Klimawirkungen. Der Bundesrechnungshof spricht sich explizit für die Entwicklung eines Green Budget Taggings aus.

Die bisher erhobenen Daten zur quantitativen Erfassung von umweltfreundlichen und umweltschädlichen Finanzen sind aus unterschiedlichen Gründen nicht geeignet, um zu mehr Konsistenz beizutragen. Der Blick auf Kriterien für erfolgreiches Green Budgeting zeigt den klaren Handlungsbedarf und legt offen, warum die bisherigen Ansätze bisher zu kurz greifen.

1 Einleitung

Im Anschluss an die Betrachtung von Beispielen guter Praxis zu Green Budget Tagging (GBT) (in FÖS, 2022b), widmet sich diese Studie der Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland.

Dazu blickt Kapitel 2 zunächst auf Daten zu umweltfreundlichen und umweltschädlichen Finanzflüssen in Deutschland. Die Analyse der Daten zeigt: die öffentlichen Finanzen sind inkonsistent mit Umwelt- und Klimazielen. Dies unterstreicht den Handlungsbedarf.

Kapitel 3 zeigt einerseits, dass sich eine Vielzahl deutscher Akteure zum Ziel einer stärkeren Wirkungsorientierung bekennen. Zum Teil werden neue Konzepte entwickelt und der Bundesrechnungshof spricht sich beispielsweise deutlich für ein GBT aus (Bundesrechnungshof, 2022b, S.47):

„Die Bundesregierung sollte einen Klima-Tracking-Ansatz verwenden, um die Klimarelevanz der Ausgaben und Einnahmen zu erfassen und zu bewerten.“

Kapitel 3 zeigt weitere bestehende Ansätze zur quantitativen Erfassung von umweltfreundlichen und umweltschädlichen Finanzen in Deutschland mit ihren Stärken und Schwächen.

Im Rahmen von Kapitel 4 werden Erfolgskriterien für ein systematisches Green Budgeting skizziert. Der Vergleich mit den aktuellen Ansätzen in Deutschland zeigt klaren Handlungsbedarf und stellt heraus, warum die Ansätze bisher zu kurz greifen. Die Kriterien können auch bei der Bewertung von Entwürfen für Green Budgeting Ansätzen dienen.

2 Handlungsbedarf im Jahr 2022: öffentliche Finanzen schaden der Umwelt mehr als sie ihr nutzen

Öffentliche Finanzen in Deutschland sind inkonsistent mit den Klima- und Umweltzielen der Bundesregierung. Dies zeigen die Daten in diesem Kapitel – auch wenn sie nicht auf einem systematischen Green Budgeting beruhen. Das Kapitel zeigt einerseits die Handlungsbedarfe für eine stärkere Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen auf und legt andererseits dar, dass ein systematischer Green Budgeting Ansatz einen enormen Mehrwert haben könnte, um

Zielkonflikte zwischen Finanzpolitik und Klima- und Umweltpolitik aufzuzeigen und zu reduzieren.

Das **Jahr 2022** befördert diese langfristige Entwicklung der Inkonsistenz zusätzlich. Die Energiesteuersenkung für Benzin und Diesel („Tankrabbatt“), die MwSt.-Senkung für Erdgas sowie die Erhöhung der Entfernungspauschale sind **zusätzliche Subventionen mit umweltschädlicher Wirkung**, die von der Ampel-Koalition neu beschlossen wurden. Begründet wurden diese als Entlastungsmaßnahmen für die stark steigenden Preise fossiler Energien. Dabei können Entlastungen – insbesondere für Geringverdiener*innen auch ohne Eingriffe in Marktpreise und das Aushebeln von ökonomischen Anreizen erfolgen.

2.1 Seit fast zwanzig Jahren sinken Umwelteinnahmen

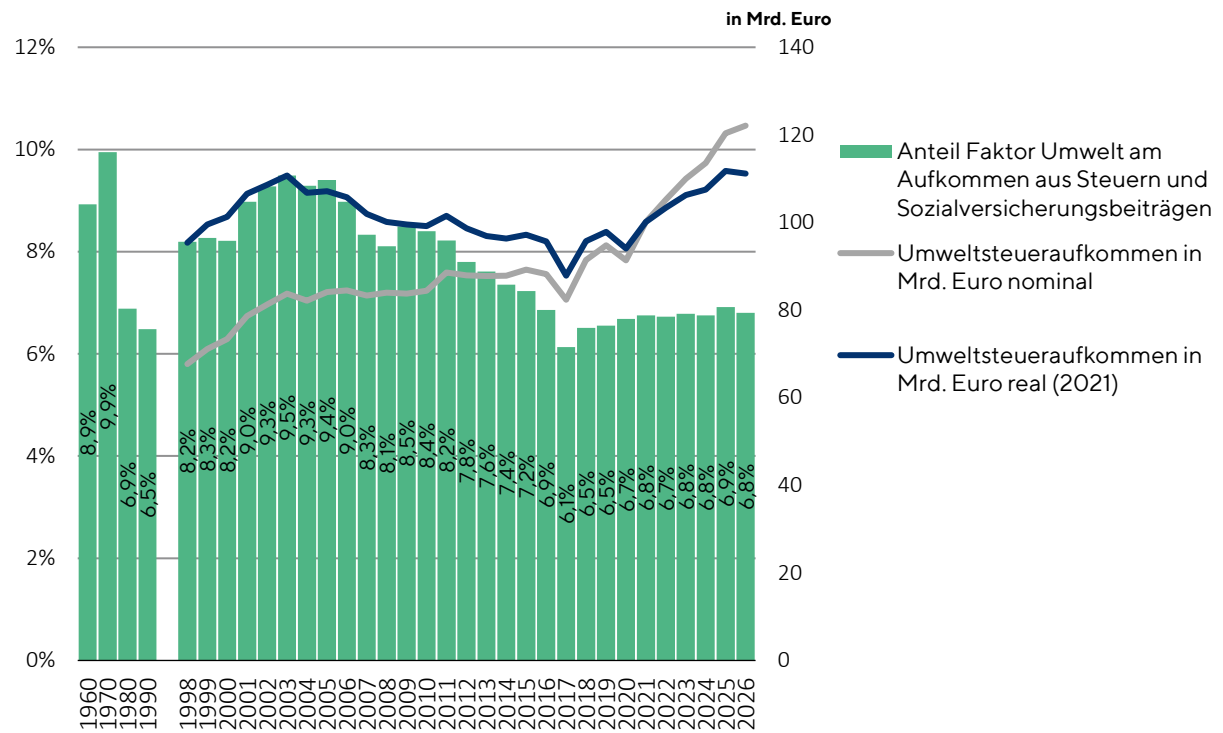
Öffentliche Finanzen können auf Einnahme- und Ausgabenseite Anreize zur Internalisierung von Umweltschäden (externen Effekten) senden und zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen.

Umweltbezogene Einnahmen (Steuern, Abgaben, Emissionshandel, Maut, etc.) geben Anreize zum effizienten Umgang mit Ressourcen. In Deutschland ist die direkte Besteuerung von umweltschädlichen Emissionen rechtlich nicht möglich – hierzu wäre eine Änderung der Finanzverfassung nötig (vgl. Klinski & Keimeyer, 2019). Deshalb sind Umwelteinnahmen ein geeigneter Ansatz, entsprechende Anreize zu geben. Allerdings **sank der Anteil der Umwelteinnahmen an den öffentlichen Einnahmen seit 2003** (9,5%) kontinuierlich auf 6,7% (100,1 Mrd. Euro) im Jahr 2022. Ein Hauptgrund ist, dass die Energiesteuer als Mengensteuer konzipiert wurde (z.B. in ct. pro Liter) und die Inflation somit ihre umweltpolitische Lenkungswirkung über die Zeit erodiert. Dies gilt insbesondere für die Energiesteuern auf Diesel und Benzin und Heizöl. Ihr realer Wert ist seit 2003 um 29% gesunken (siehe Kap. 2.2 in FÖS, 2022a). Abbildung 1 zeigt diese Entwicklungen.

Bei momentaner Ausgestaltung können die Umwelteinnahmen in Deutschland nur unzureichend zu einer Internalisierung negativer Umwelteffekte beitragen. Dies liegt einerseits daran, dass sie nicht zielgenau auf die Ursachen von Umweltproblemen (Emissionen) ausgerichtet werden können und andererseits an ihrem Umfang (100,1 Mrd. Euro), welcher weit unter dem Niveau der jährlichen Umweltschäden in Deutschland

von ca. 245 Mrd. Euro liegt (auf Basis von Roelfs et al., 2021).¹

Abbildung 1: Entwicklung der Umwelteinnahmen in Deutschland über Zeit

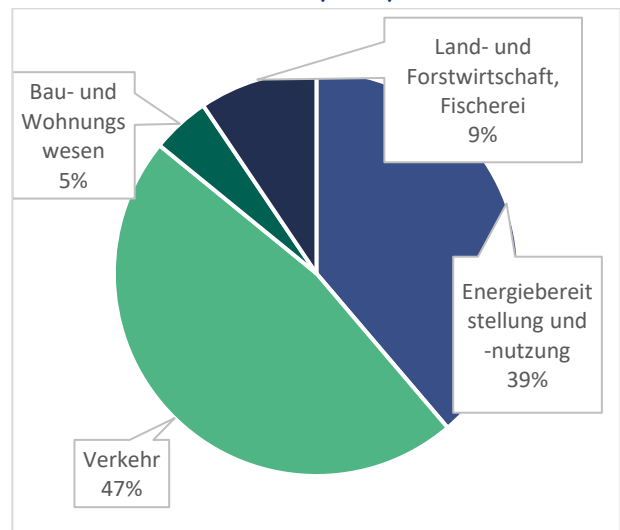


Quelle: (FÖS, 2022a), eigene Berechnungen auf Grundlage des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2021 und weitere Jahre)

2.2 Umweltschädliche Subventionen steigen kontinuierlich an

Seit 2006 berichtet das Umweltbundesamt zum Umfang umweltschädlicher Subventionen in Deutschland. 2006 hatten diese einen Umfang von 42 Mrd. Euro. Seitdem stiegen sie kontinuierlich an – der aktuelle Bericht zum Haushaltsjahr 2018 zeigt einen Umfang umweltschädlicher Subventionen von **über 65 Mrd. Euro**. Fast 93% (60,6 Mrd. Euro) des Subventionsvolumen ist zudem ebenfalls als „klimaschädlich“ einzustufen. Den größten Anteil daran hat der Verkehrssektor (47%) und die Bereitstellung und Nutzung von Energie (39%) (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland und deren Verteilung auf Sektoren, 2018, in Mio. Euro



Quelle: (UBA, 2021)

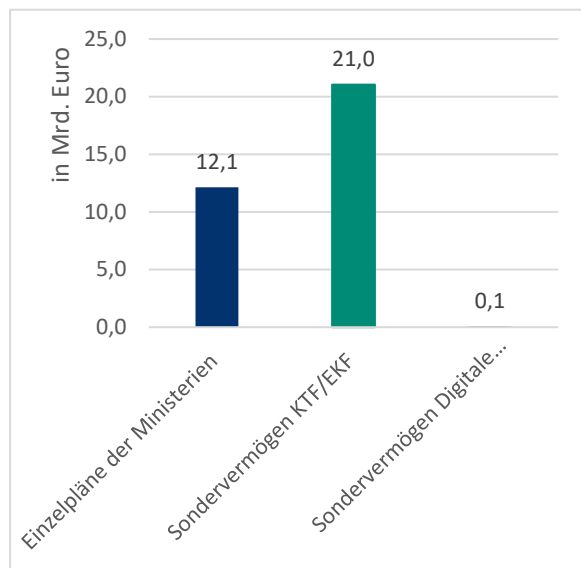
¹ Dies gilt ebenso, wenn nur Umweltschäden (im Durchschnitt 245 Mrd. Euro) betrachtet werden.

2.3 Ausgaben der Bundesregierung für Umweltschutz

Die Bundesregierung berichtet selbst im Rahmen ihres Finanzberichts dazu, welche Summen Ressorts in ihren Einzelplänen bzw. die Bundesregierung über Sondervermögen für „**Umweltschutz und umweltverbessernde Maßnahmen**“ ausgibt. Diese „Selbsteinschätzung“ kommt zu wesentlich höheren Ausgaben für Umweltschutz als andere Stellen, wie beispielsweise das Statistische Bundesamt (vgl. Abschnitte 3.3.1 sowie 3.3.6).²

Welcher Anteil der Ausgaben tatsächlich Klimaschutzwirkungen hat, ist aus dem Haushalt nicht erkennbar.³ Über 63% der Ausgaben für Umweltschutz und umweltverbessernde Maßnahmen der Bundesregierung im Jahr 2021 werden über das Sondervermögen des **Klima- und Transformationsfonds (KTF)** finanziert (siehe Abbildung 3 bzw. detailliert in Tabelle 4). Von 27,9 Mrd. Euro (Soll 2022) sollen die Ausgaben des KTF bis 2024 auf 49,7 Mrd. Euro ansteigen und 2026 bei 45,4 Mrd. Euro liegen (laut Finanzplan des Bundes) (Tabelle 8 in Bundesregierung, 2022). Eine Beurteilung der Wirkungen der Ausgaben findet nicht statt.

Abbildung 3: Zusammensetzung der Ausgaben für Umweltschutz und Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung, 2021 (Ist)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF, 2022)

² Das Statistische Bundesamt ermittelt Umweltschutzausgaben der Bundesregierung im Jahr 2019 von 12,6 Mrd. Euro.

³ Dies betont auch der Bundesrechnungshof und kritisiert, dass Klimaschutzausgaben „aus dem Sondervermögen EKF (Anmerkung: Energie- und Klimafonds ab 2022 Klima- und Transformationsfonds), und

Der Bundesrechnungshof verweist in seinem Green Budgeting Bericht auf eine Zusammenstellung der Bundesregierung zu **Ausgaben für den Klimaschutz**. Darin ermittelte die Bundesregierung Klimaschutzausgaben für die Jahre 2020 bis 2024 in Einzelplänen und durch den EKF / KTF in Höhe von 151 Mrd. Euro, das entspricht durchschnittlich 30 Mrd. Euro pro Jahr (Bundesrechnungshof, 2022b, S.41). Er verweist allerdings auch auf mehrere **Probleme der Klimafinanzierung**, die in der Vergangenheit im Rahmen des **Energie- und Klimafonds existierten**: so seien hier viele **Mittel nicht abgerufen worden**. Dies führt dazu, dass die Rücklage des Sondervermögens Ende 2021 auf 31,5 Mrd. Euro (also die Höhe der jährlichen Ausgaben) angewachsen sei. **40% der Mittel** des Sondervermögens wurden so **nicht ausgegeben** (Bundesrechnungshof, 2022b, S.46).⁴ Folglich waren die ex-ante prognostizierten positiven Klimawirkungen der EKF-Ausgaben zu optimistisch angesetzt.

2.4 Inkonsistenz öffentlicher Finanzen mit Umweltzielen

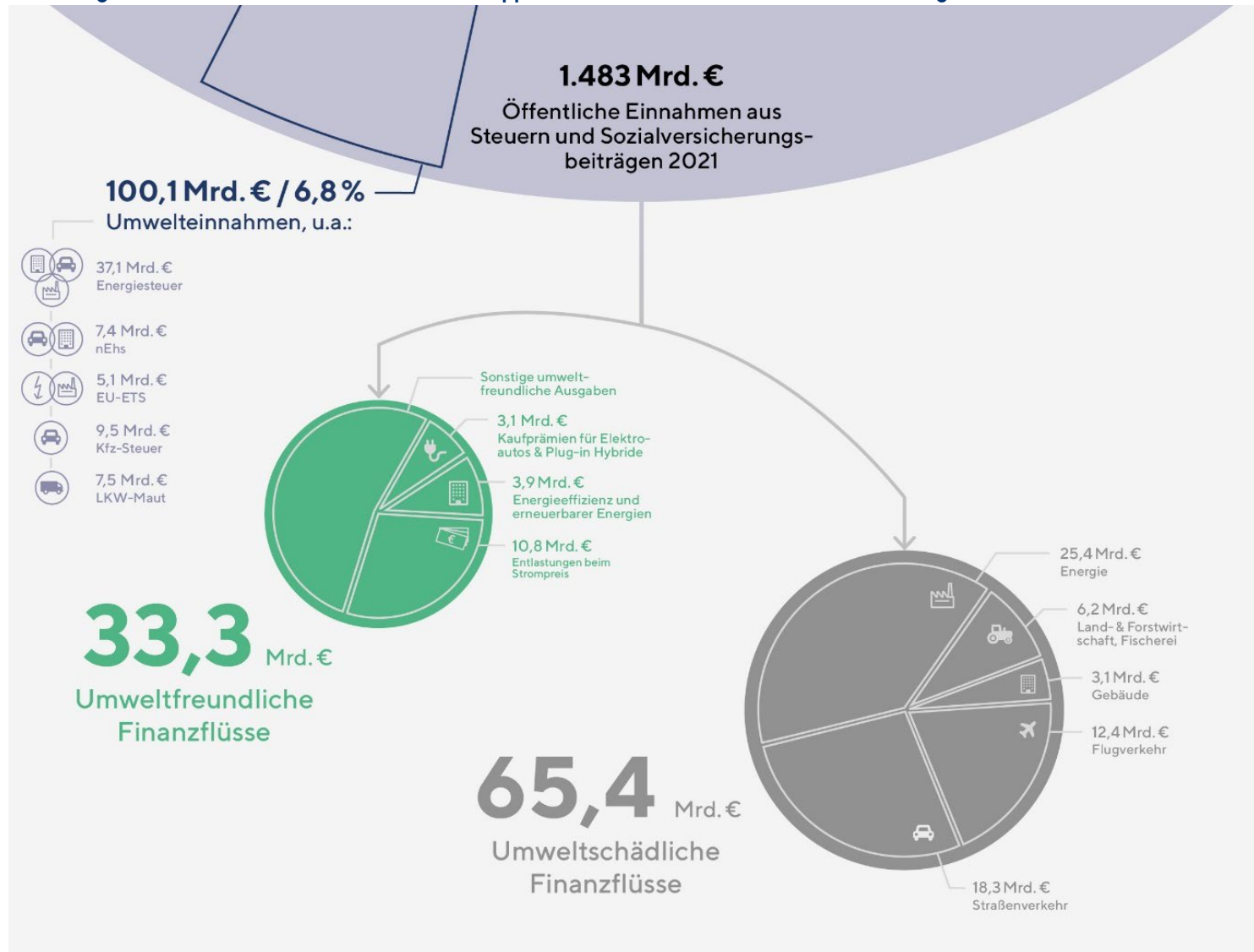
Zwar gibt die Bundesregierung über die Zeit immer mehr Mittel für Umwelt- und Klimaschutz aus (und wird diese zukünftig weiter erhöhen) – gleichzeitig konterkarieren die stetig steigenden umweltschädlichen Subventionen die Lenkungswirkung dieser Ausgaben. Die umweltschädlichen Finanzflüsse (Ausgaben, Finanzhilfen, Steuervergünstigungen, etc.) waren im Jahr 2021 in Deutschland fast doppelt so hoch wie die Ausgaben für Umweltschutz (siehe Abbildung 4). Diese Inkonsistenz wirkt zu Lasten:

- des Klimas, da der Verbrauch fossiler Energieträger weiter subventioniert wird
- der Steuerzahler*innen, da öffentliche Ausgaben und Steuervergünstigungen einander konterkarieren
- der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, da Strukturwandel verlangsamt und kein konsistenter Rahmen für eine klimaneutrale Wirtschaftsweise geschaffen wird, nach welchem sich Unternehmen und Verbraucher*innen ausrichten können.

zahlreichen Einzelplänen finanziert“ werden (Bundesrechnungshof, 2022b, S.40).

⁴ Ähnlich muss hinterfragt werden, warum Zuschüsse an stromintensive Unternehmen oder für Beihilfen nach §11 BEHG aus dem Klima- und Transformationsfonds finanziert werden und ob diese einen positiven Klimaschutzbeitrag leisten.

Abbildung 4: Umweltschädliche Finanzflüsse fast doppelt so hoch wie die umweltfreundlichen Ausgaben



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF, 2022; FÖS, 2022a; UBA, 2021)

2.5 Weitere Kosten von „zu wenig Klimaschutz“

Weitere Bezüge zwischen Klimaschutz und öffentliche Finanzen werden in der politischen Debatte bisher kaum berücksichtigt und Daten dazu nicht systematisch erhoben. Dies sind beispielsweise zusätzliche **finanzielle Belastungen beim Verfehlen der Klimaziele** und insbesondere die rapide steigenden **öffentlichen Kosten** für Schäden durch **Extremwetterereignisse**, die durch die Klimaveränderungen häufiger und heftiger werden.

Überschreitet Deutschland das Emissionsbudget, welches ihm laut europäischer Lastenverteilung in den Sektoren außerhalb des europäischen Emissionshandels zusteht, so wird es zusätzliche **Emissionsermächtigungen** von Nachbarstaaten kaufen müssen.⁵ Der Bundesrechnungshofs verweist darauf, dass sich für Deutschland **bis 2030** ein Bedarf an 260 Mio. Emissionsermächtigungen ergeben könnte (Bundesrechnungshof, 2020). Gemessen am aktuellen EU-ETS Preis von ca. 70 € pro Tonne CO₂ würden das Verfehlen von Klimaschutzzielen so beispielsweise zu öffentlichen Kosten von **18,2 Mrd. Euro** für den Bundeshaushalt führen.

Ebenso belasten zunehmende Schäden durch **Extremwetterereignisse** öffentliche Haushalte immer stärker. Lagen die durchschnittlichen jährlichen Schadenskosten solcher Ereignisse in Deutschland zwischen 2000 und 2021 bei knapp 7 Mrd. Euro, so verursachten Hitze und Dürre allein in den Jahren 2018 und 2019 jährlich über 17 Mrd. Euro an Schäden. Allein die Kosten der Flutkatastrophen im Juli 2021 werden mit über 40 Mrd. Euro beziffert. Zu letzterem richteten Bund und Länder das **Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“** ein und stellten dafür **30 Mrd. Euro** zur Verfügung.

⁵ Dies betonte der BRH auch in seiner Einzelplananalyse des Einzelplans 9 (BMWK) des Haushalts 2022 (Bundesrechnungshof, 2022a).

3 Anknüpfungspunkte für Green Budgeting in Deutschland

Eine Reihe von **Strategiedokumenten** und auch der Koalitionsvertrag zeigen den grundsätzlichen **Willen zu einer stärkeren Wirkungsorientierung und einer besseren Verknüpfung des Haushalts mit Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen** (siehe Abschnitt 3.1).

Eine Reihe von **Berichten** des Finanzministeriums (BMF) oder des Bundesrechnungshofs befassen sich mit der Frage, wie eine solche stärkere Verknüpfung geschehen kann (siehe Abschnitt 3.2). Der Bericht des Bundesrechnungshofs geht dabei so weit, ein Green Budget Tagging („Klima-Tracking“) zu fordern.

Schließlich **wird bereits eine Reihe an Daten zu den Umweltwirkungen öffentlicher Finanzen** erhoben.

Diese Ansätze könnten Teil eines systematischen Green Budgeting werden. Sie werden in Abschnitt 3.3 näher dargelegt. Bisher sind sie aber nur teilweise in den Haushaltsprozess (siehe Textbox 1) integriert, sie folgen keiner einheitlichen Methodik und betrachten häufig nur Teilbereiche des Haushalts oder entweder umweltpositive oder umweltschädliche Finanzflüsse.

Im folgenden Kapitel werden Kriterien für ein erfolgreiches Green Budget Tagging diskutiert und mit den existierenden Ansätzen in Deutschland verglichen. Dort zeigt sich, dass die bisherigen Ansätze nicht ausreichen und für eine bessere Umweltorientierung und mehr Konsistenz zwischen öffentlichen Finanzen und Umwelt- und Klimazielen weiterentwickelt werden müssen.

Textbox 1: Überblick zum Haushaltsprozess in Deutschland

Überblick zum Prozess

Der Haushaltsprozess beginnt mit der Erstellung des **Regierungsentwurfs** für das Haushaltsgesetz und des fünfjährigen Finanzplans durch das BMF. Der Regierungsentwurf wird im parlamentarischen Verfahren beraten und beschlossen, bevor er dem Bundesrat vorgelegt wird. Nach dem **Beschluss des Haushalts** im Bundesrat und dessen Gegenzeichnung wird er i. d. R. im Dezember im Bundesgesetzblatt verkündet und tritt am 1. Januar in Kraft. Danach wird der laufende Haushalt umgesetzt und im Folgejahr folgt die **Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung der Bundesregierung**.

Erstellung des Regierungsentwurfs

Der **Finanzplan** wird vom BMF erstellt und deckt einen Fünfjahreszeitraum ab, wobei das erste Jahr das laufende Haushaltsjahr ist. Er wird jährlich aktualisiert, um sich an die aktuelle Situation anzupassen.⁶ Er wird von der Bundesregierung beschlossen und dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt (spätestens zusammen mit dem Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes).

Der Entwurf zum **Eckwertebeschluss** steckt den finanziellen Rahmen der Einzelpläne der Ressorts ab und bestimmt wichtige Einnahme- und Ausgabepositionen (Nummer 4 in Abbildung 5). Vom Eckwertebeschluss ausgehend erstellen die obersten Bundesbehörden ihre **Haushaltsanmeldungen** (Voranschläge). Diese werden an das BMF und den Bundesrechnungshof gesendet und geprüft.⁷

Nachdem mögliche Änderungen vorgenommen wurden, erstellt das BMF den **Entwurf des Bundeshaushalts** und die zugehörige Kabinettsvorlage. Der Entwurf wird dann von der Bundesregierung beschlossen (9).

Parlamentarisches Verfahren

Der **Regierungsentwurf**, der **Finanzplan** des Bundes, der **Finanzbericht** und alle zwei Jahre der **Subventionsbericht** werden dem Bundesrat und dem Bundestag spätestens in der ersten Sitzungswoche des Bundestages nach dem 1. Oktober zugeleitet. Damit beginnen die ersten Beratungen im Bundesrat und im Plenum des Bundestages (11).

Im **Bundesrat** erarbeitet der **Finanzausschuss** eine Beschlussempfehlung. Das BMF erarbeitet dazu eine Gegenäußerung, die vom Kabinett beschlossen wird. Das Bundeskanzleramt übermittelt beide Stellungnahmen dem Präsidenten des Bundestages, sodass beide in den Beratungsvorgang des Bundestages nach der ersten Lesung des Regierungsentwurfs einfließen.

⁶ Im Rahmen des Top-Down-Verfahrens zur Aufstellung des Bundeshaushalts werden auch die Themen der jährlichen Spending Reviews (siehe Abschnitt 3.2.1) festgelegt.

⁷ Siehe auch Einzelplananalysen des BRH (siehe Abschnitt 3.3.3).

Im **Bundestag** wird der Entwurf nach der ersten Lesung dem **Haushaltsausschuss** zugewiesen (14). Der Bericht und die Beschlussempfehlung sind die Grundlage für die zweite und dritte Lesung im Bundestag. Die Berichterstatter der jeweiligen Einzelpläne stellen diese vor. Abgestimmt wird über jeden Einzelplan und nach Berücksichtigung von Änderungs- und Entschließungsanträgen wird der gesamte Haushaltsentwurf abgestimmt. Der Entwurf wird an den Bundesrat übermittelt.

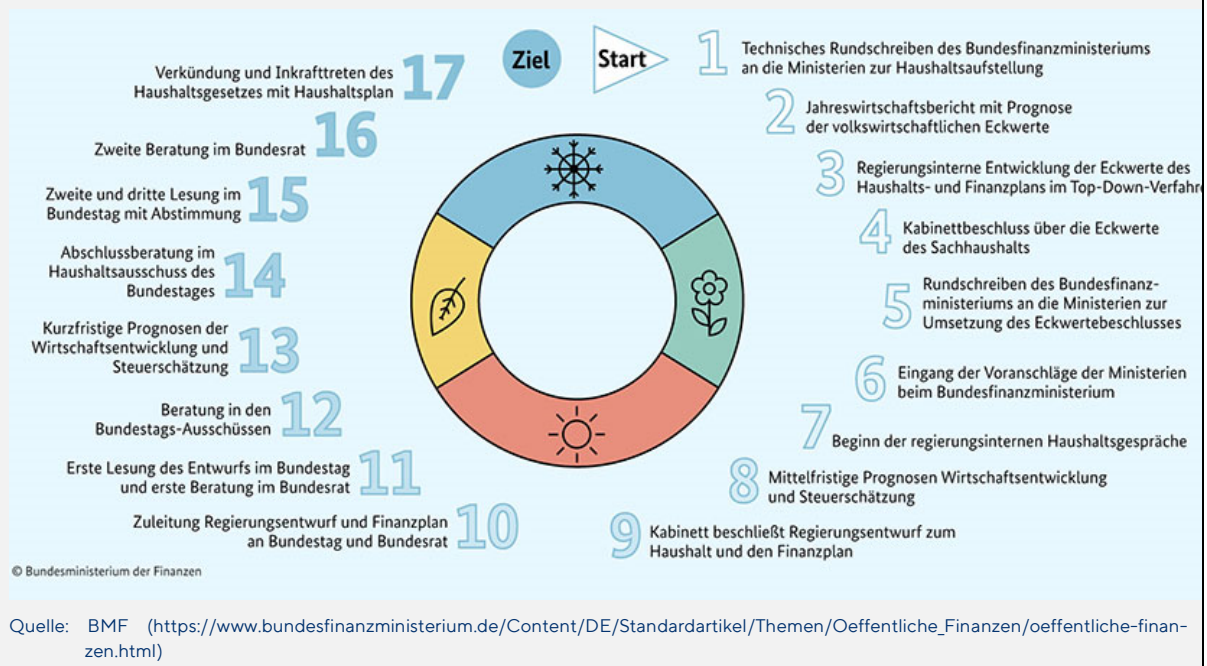
Die **zweite Beratung im Bundesrat** (16) wird durch den Finanzausschuss vorbereitet. Kann der Bundesrat dem Entwurf nicht zustimmen, muss er innerhalb von drei Wochen den Vermittlungsausschuss anrufen.⁸ Der Haushaltsentwurf wird schließlich **von Bundestag und Bundesrat beschlossen**, vom Bundesfinanzminister und Bundeskanzler gegengezeichnet. Er wird vom Bundespräsidenten im Bundesgesetzblatt verkündet und tritt zum 1. Januar in Kraft.

Haushalts- und Buchführung, Rechnungslegung, -prüfung und Entlastung der Regierung

Für die **Haushaltsführung** der Ressorts ist der jeweilige Bundesminister verantwortlich. Die **Buchführung** liefert die Grundlage für die Schulden- und Vermögensberechnung und wird im Sachbuch für Vermögen und Schulden der jeweiligen Dienststelle dokumentiert.

Im Rahmen der **Rechnungslegung** berichtet das BMF dem Bundestag und Bundesrat über alle Einnahmen, Ausgaben, Schulden und das Vermögen während des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung. Der **Bundesrechnungshof** prüft in der **Rechnungsprüfung** die Haushalts- und Vermögensrechnung und die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. **Bundesrat und Bundestag** entscheiden auf Basis der Rechnungslegung des BMF und der Rechnungsprüfung des BRH im Frühjahr über die **Entlastung der Bundesregierung**.

Abbildung 5: Überblick: Aufstellung des Bundeshaushalts



⁸ Falls dieser eine Änderung vorschlägt, muss der Bundestag einen neuen Beschluss fassen, gegen den der Bundesrat wiederum innerhalb von zwei Wochen Einspruch einlegen könnte. Diesen Einspruch kann der Bundestag mit einer bestimmten Mehrheit zurückweisen.

3.1 Strategische Ebene

3.1.1 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie betont die Bedeutung der Finanzen für eine nachhaltige Entwicklung. Die Strategie identifiziert dabei, neben der Subventionsprüfung und den Green Bonds, den Bundeshaushalt als wichtige Baustelle, um die Verknüpfung zwischen dem Haushalt und den Zielen nachhaltiger Entwicklung zu stärken. Die Strategie betont die Wichtigkeit von „**Transparenz** über den **Zusammenhang von Zielen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie** einerseits und **haushaltspolitischen Maßnahmen** andererseits“ (Bundesregierung, 2021a). So könnten insbesondere Zielkonflikte identifiziert und abgebaut und die Qualität öffentlicher Finanzen in Hinblick auf deren Nachhaltigkeitswirkung verbessert werden.

3.1.2 Koalitionsvertrag der Bundesregierung

Der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung formuliert keine expliziten Pläne für ein systematisches Green Budgeting in Deutschland. Er betont aber sehr wohl das Ziel, „schrittweise den Bundeshaushalt (...) auf eine **ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung** umstellen“ (SPD et al., 2021).

3.1.3 Parlamentarischer Beirat der Bundesregierung

Weitere Akteure, wie der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** (PBnE) haben die Bedeutung der Umweltorientierung von öffentlichen

Ausgaben betont.⁹ Der parlamentarische Beirat hat ebenfalls bereits konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung gemacht. Dazu regt der PBnE an, „bei den jährlichen **Haushaltsberatungen** zum Einzelplan des Bundeskanzleramts regelmäßig das dort angesiedelte **Thema Nachhaltigkeit zu debattieren**“. Darüber hinaus solle „**im Bundeshaushaltsplan** zu den einzelnen **Posten** jeweils genannt werden, welchen **Bezug sie zu Nachhaltigkeitsaspekten haben** und begründet werden, welche Nachhaltigkeitsziele damit gefördert werden“ (Parlamentarischer Beirat für & nachhaltige Entwicklung, 2020)

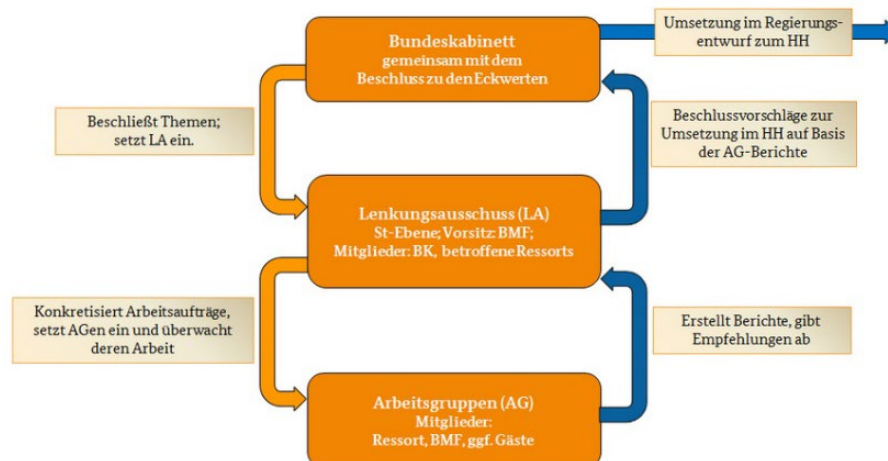
3.2 Qualitative Berichte und Auswertungen zum Thema

3.2.1 Spending Reviews des BMF

Grundsätzlich dienen die Spending Review Berichte des BMF dem Ziel, die **Wirksamkeit und Zielgenauigkeit** öffentlicher Finanzen zu überprüfen und den Blick kontinuierlich auf eine **effektive und effiziente Mittelverwendung** zu richten. Sie wurden eingeführt in Folge der Kritik der OECD an der **geringen Wirkungsorientierung der deutschen Haushaltspolitik** (BMF, 2021c).

Die Themen der Berichte werden jeweils zu Beginn des Haushaltszyklus in der Kabinettsitzung zur Erstellung des Eckwertebeschlusses von der Bundesregierung auf Empfehlung des Lenkungsausschusses auf Staatssekretär*innenebene festgelegt (BMF, 2021c). Abbildung 6 zeigt den Prozess der Spending Reviews. Pro Haushaltsjahr werden ein oder zwei Berichte in Auftrag gegeben.

Abbildung 6: Organisationsstruktur der Spending Reviews



Quelle: (BMF, 2021c).

⁹ Ähnlich äußerte sich z. B. auch die Wissenschaftsplattform 2030 (wpn2030, 2020).

Zwei Spending Reviews sind direkt relevant für das Thema der Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen und werden kurz vorgestellt.

3.2.1.1 Spending Review zu Klima & Energie (2017)

Der Bericht des BMF betrachtete einige **Förderprogramme¹⁰ im Bereich Klima & Energie** hinsichtlich ihrer Effizienz mit Blick auf deren Klimaschutzwirkungen.

Wesentliche **Kritikpunkte** bezogen sich darauf, dass eine **Erfolgs- und Wirkungskontrolle der Förderprogramme** häufig nicht möglich sei, da (BMF, 2017):

- Ziele oder Förderbedarfe oft nicht klar definiert wurden und so
- keine Messung der Zielerreichung erfolgte bzw. erfolgen konnte,
- keine Wirtschaftlichkeitserwägungen ersichtlich wären,
- es an Transparenz zur Klimaschutzwirksamkeit von Programmen mangle und
- Ausgabenprogramme somit nicht vergleichbar wären.

In Folge des Spending Reviews wurden die Ressorts verpflichtet, „dem BMF bei der Haushaltsaufstellung Informationen zu allen Förderprogrammen [zu] übermitteln, die zur Erreichung der nationalen CO₂-Mindestziele beitragen sollen“. So sollen Ziele, erwartete Wirkungen und Fördereffizienz ¹¹ berichtet werden. Diese Daten zur Klimawirksamkeit der Förderprogramme werden nicht veröffentlicht.

3.2.1.2 Spending Review zur „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt (2022)“

Mit Blick auf die Forderungen nach einer besseren Wirkungsorientierung und Verknüpfung mit Umwelt- und Nachhaltigkeitsfragen (siehe Kapitel 3.1), hat die Bundesregierung im Juni 2021 das BMF, zusammen mit BMU und BMZ, mit einem **Spending Review** zur Verbindung des Haushalts mit Nachhaltigkeitszielen beauftragt. Dieser soll ein Modellprojekt dazu werden, wie die **Ziele bzw. Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Bundeshaushalt verknüpft** werden können. Zum aktuellen Zeitpunkt liegen noch keine Arbeitsergebnisse dazu vor. Der

Bericht soll Ende 2022 vom Kabinett beschlossen werden.

3.2.2 Sonderbericht des Bundesrechnungshofs (2020) zur Steuerung des Klimaschutzes

Im Jahr 2020 legte der Bundesrechnungshof (BRH) eine Studie zur „Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland“ vor. Darin kritisierte der BRH eine mangelnde ressortübergreifende Koordinierung und eine **fehlende zielorientierte Steuerung, um Kosten und Nutzen der Klimaschutzpolitik sichtbar zu machen** (Bundesrechnungshof, 2022b). Der Bericht konstatierte, dass es neben einem besseren Monitoring zu klimapolitischen Maßnahmen zudem „eine **intensierte Verknüpfung von Klima- und Haushaltspolitik**“ bräuchte (Bundesrechnungshof, 2022b).

Entsprechend dem Pariser Klimaabkommen, betonte der BRH für alle klimapolitischen Instrumente – egal ob Umweltabgaben, Emissionshandel oder Förderprogramme für Klimaschutz (Bundesrechnungshof, 2022b, S. 24): „Die Instrumente können **nur dann ihre jeweiligen Wirkungen optimal entfalten, wenn sie konsistent sind. Sie sollten nicht von anderen staatlich beeinflussbaren Faktoren wie klimaschädlichen Subventionen oder dem Steuer- und Abgabensystem konterkariert werden.**“

Der Bericht verwies darauf, dass die Maßnahmen des Klimaschutzsofortprogramms 2020 durch ex-ante Schätzungen zu ihrer Wirksamkeit bewertet wurden. Später zeigte sich, dass diese Maßnahmen deutlich geringere und später einsetzende Wirkungen hatten – d. h. ihr Beitrag zum Klimaschutz wurde überschätzt. Besser wäre ein systematisches und regelmäßiges **Monitoringsystem**, um eine Einhaltung der Emissionsmengen entsprechend des Klimaschutzgesetzes zu erreichen.

Der BRH verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass im Klimaschutzbericht **keine systematisch erhobenen Informationen zu den Wirkungen von Klimaschutzausgaben** veröffentlicht werden – obwohl diese Informationen häufig durch Wissenschaftler*innen in Studien generiert und in „ressortinternen Monitoringssystemen“ gesammelt würden (Bundesrechnungshof, 2022b, S. 37f.). Der BRH betont, dass diese Daten dem Parlament zur Verfügung gestellt werden sollten, damit dieses seiner Aufgabe gerecht werden könne, auf

¹⁰ Der genaue Fokus waren: „Förderprogramme des Bundes, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten und die darauf abzielen, Energie einzusparen oder Energie aus erneuerbaren Quellen zu nutzen“.

¹¹ An anderer Stelle wurde darauf hingewiesen, dass die Fördereffizienz in Euro Fördermittel pro messbarem Klimaschutzbeitrag kein optimaler Indikator für die Frage ist, ob ein Förderprojekt einen Beitrag zur Transformation leisten kann (Öko-Institut et al., 2019).

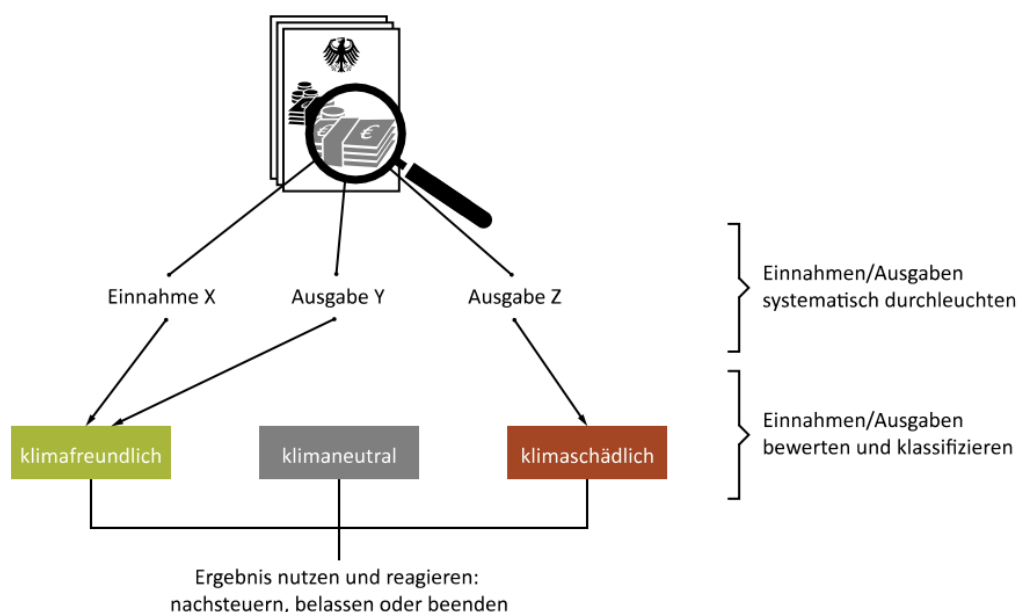
Handlungsbedarfe im Klimaschutz entsprechend zu reagieren.

Der Bundesrechnungshof fordert die neue Bundesregierung auf, ein „Klima-Tracking“ zu etablieren und darin die **Klimawirkung von Einnahmen und Ausgaben** zu erfassen. „Ein umfassender Überblick über alle Ausgaben und Einnahmen, die ein Erreichen der Klimaschutzziele fördern oder erschweren“ sei unerlässlich, so der BRH (Bundesrechnungshof, 2022b, S. 40f.). Ein solches Tracking solle **Einnahmen, Ausgaben und klimaschädliche Subventionen** berücksichtigen, um die **Wirkungsorientierung** des Bundeshaushalts zu verbessern und **Zielkonflikte** sichtbarer zu machen (vgl. Übersicht zum Status quo dieser Bereiche des Haushalts in Kapitel 2).

Hauptargumente für einen solchen Green Budgeting Ansatz sieht der BRH in:

- einem **Nachweis** zur Einhaltung der Verpflichtungen zur **Klimafinanzierung**,
- der verstärkten Lenkung der Ausgaben in **Richtung Konsistenz** mit Klimaschutzzielen,
- der Erhöhung der **Transparenz** zur Klimaschutzfinanzierung **für politische Entscheider*innen und die Öffentlichkeit** und
- **dem Ermöglichen der Gegenüberstellung** von klimapositiven und klimaschädlichen Finanzflüssen (Bundesrechnungshof, 2022b, S.45)

Abbildung 7: Konzeptskizze „Klima-Tracking“ des Bundesrechnungshofs



Quelle: Abbildung 5 in (Bundesrechnungshof, 2022b)

3.2.3 Bericht des Sustainable Finance Beirats

Der Sustainable Finance Beirat der Bundesregierung betont die Rolle der Bundesebene als Rahmensetzer und Vorbild. Deshalb sollten die öffentlichen Finanzen „nachweisbar den **Zielen des Pariser Klimaabkommens entsprechen**“ (Sustainable Finance Beirat der Bundesregierung, 2021). U. a. empfiehlt der Beirat dafür:

- „die Festlegung eines Klimaziels für die Haushalte von Bund und Ländern, ausgedrückt in einem

Prozentsatz der Klimaschutzinvestitionen an den Gesamtaufwendungen (empfohlener Ausgangspunkt: 40%)¹²,

- ein **Monitoring** und die **jährliche Berichterstattung zu Klimaschutzinvestitionen** aus dem Haushalt anhand eines aus der EU-Taxonomieverordnung abgeleiteten Climate-Tracking-Ansatzes sowie
- die **Ausweitung** von Monitoring und Berichterstattung zur Umsetzung der **Ziele aus dem**

¹² An anderer Stelle berichtet der Bundesrechnungshof, dass das BMF eine solche Quote ablehnt (Bundesrechnungshof, 2022b)

Europäischen Green Deal und der SDGs“ (Sustainable Finance Beirat der Bundesregierung, 2021).

3.3 Quantitative Berichte zu ökologischen Wirkungen öffentlicher Finanzen

In Deutschland existiert eine Reihe von Ansätzen zur Messung von umweltrelevanten Ausgaben und Steuervergünstigungen. Meist fokussieren diese auf umweltpositive Wirkungen. Die Methodik hinter den Positivlisten ist mitunter unklar und fokussiert auf die Absicht (*intent*) eines Finanzflusses. Eine konkrete Wirkungsmessung (*impact*) erfolgt meist nicht.¹³

3.3.1 „Positivliste Tabelle 14“: Ausgaben für Umweltschutz und Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung

Die Bundesregierung erstellt jährlich einen Überblick über „**Ausgaben der Bundesressorts für den Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung**“.¹⁴ Die Methodik hinter dieser Positivliste aus den Budgetposten der Einzelpläne der Ressorts wird dabei nicht offengelegt und ist für die Autor*innen unklar. Die Haushaltstitel, die alle gleichsam in die Positivliste einfließen sind sehr vielfältig und umfassen beispielsweise:

- Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft und der Nachhaltigkeit in Kultur und Medien und Zuschüssen zu Deutschen Welle
- Beiträge zu internationalen Organisationen

- Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (zur Sanierung der stillgelegten Braunkohletagebaue)
- Forschungsausgaben zu Energie, Klima und Umwelt in den Einzelplänen von BMWK und BMBF
- Unterstützung der Förderung des Rad- und Fußverkehrs
- der gesamte Einzelplan des Umwelt- und Verbraucherschutzministeriums (BMUV)

Die Zusammenstellung kann als „**Longlist**“ aller **Ausgaben der Bundesregierung** angesehen werden, die im Zusammenhang mit Umweltschutz stehen. Eine klare **Erläuterung zur Methodik**, welche Umwelt-schutzziele erreicht werden sollen, ob oder welche umweltverbessernde Wirkung dafür nachgewiesen wird, **existiert** im Rahmen der Finanzberichte **nicht**.

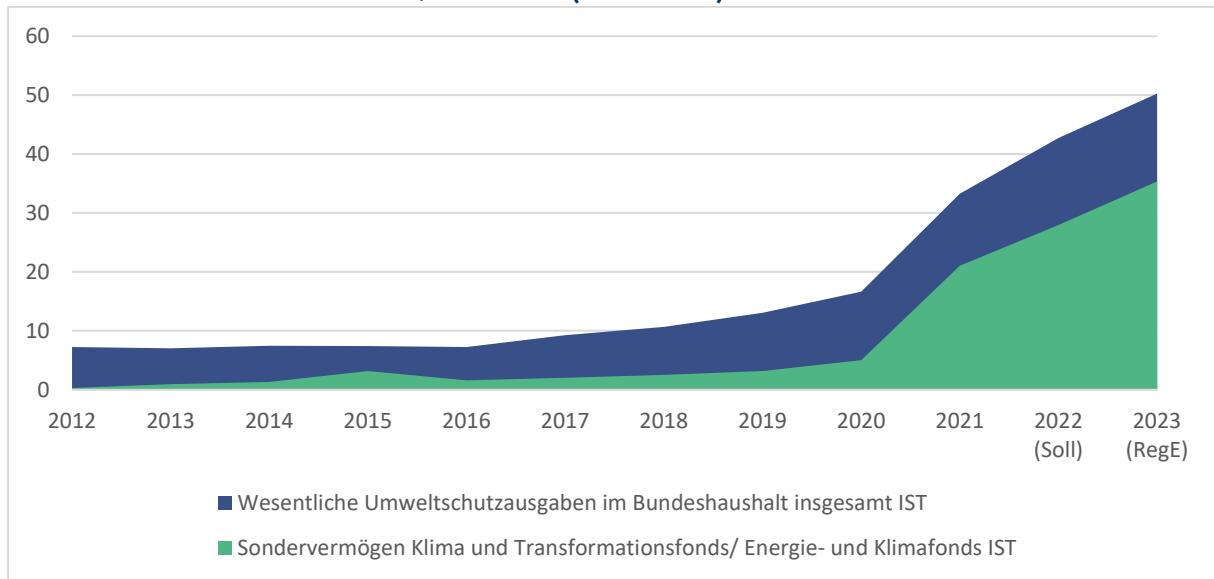
Eine Stärke der „Tabelle 14“ ist der zeitliche Horizont, in dem sie eine Betrachtung erlaubt. Die Übersicht wird seit 2012 zusammengestellt und ermöglicht so einen Blick zurück. Da sie im Rahmen des Finanzberichts veröffentlicht wird, enthält die Tabelle ebenso die Ansätze des Regierungsentwurfs des Folgejahres und erlaubt so einen Blick nach vorn.

Der Blick auf die zeitliche Entwicklung der Gesamtausgaben aus Einzelplänen der Ministerien und dem Anteil des Sondervermögens Energie- und Klimafonds (EKF), bzw. Klima- und Transformationsfonds (KTF, ab 2022) (Abbildung 8), zeigt, dass insbesondere in den letzten Jahren die Ausgaben für Umweltschutz deutlich angestiegen sind und dass diese höheren Ausgaben zu einem großen Teil über das Sondervermögen EKF/KTF erfolgen.

¹³ Zur Unterscheidung von *intent* und *impact*, siehe Textbox 2)

¹⁴ Sie wird jährlich im Rahmen des Finanzberichts der Bundesregierung veröffentlicht (siehe Abschnitt 7.14 in BMF, 2022, S.283ff.).

Abbildung 8: Entwicklung der Ausgaben für Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung über Zeit: Gesamtausgaben und Anteil des Energie- und Klimafonds/ Klima- und Transformationsfonds, 2012 – 2023 (in Mrd. Euro)

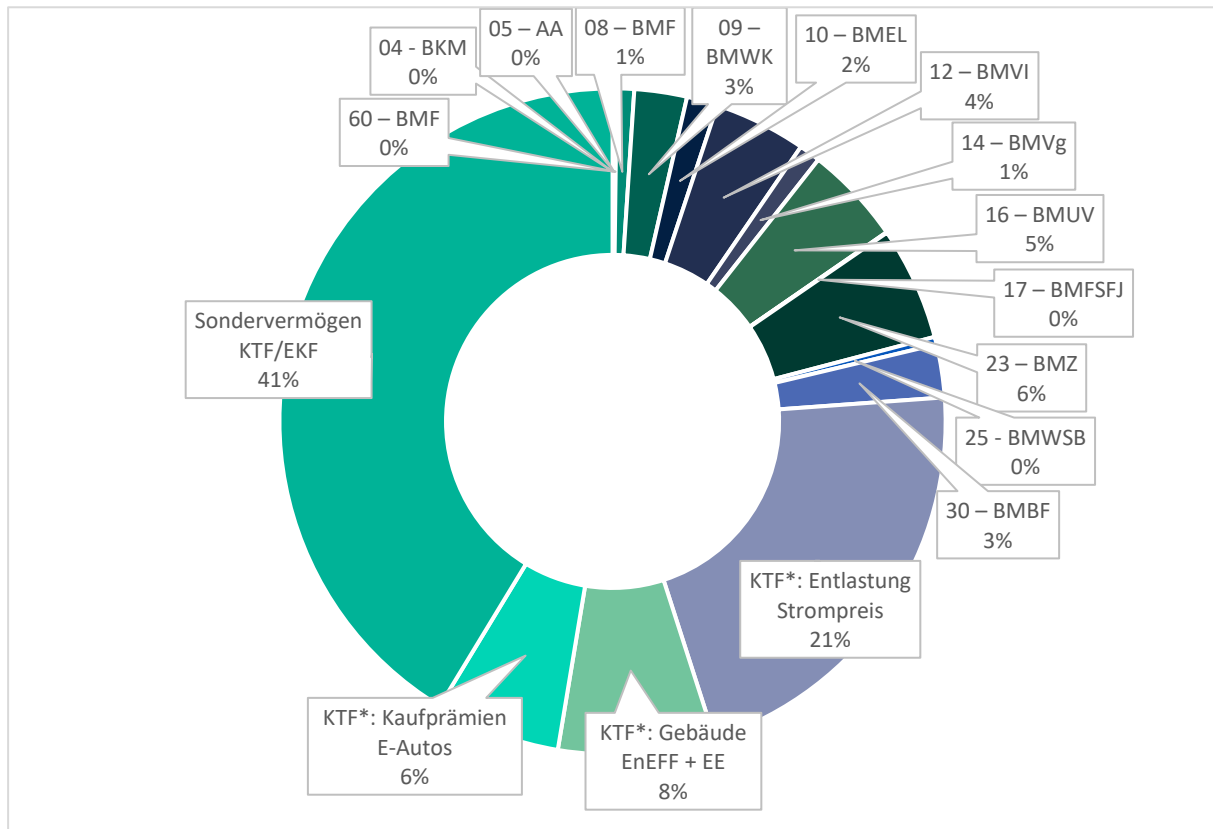


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Finanzberichte 2012 – 2022. Die Jahre 2012 bis 2021 sind mit den tatsächlichen Ist-Werten dargestellt. Für 2022 wurde der Soll-Wert und für 2023 der Regierungsentwurf der Regierung genutzt.

Im Haushaltsjahr **2021** betragen sie **33,3 Mrd. Euro**. Im Haushaltsjahr **2022** sollen **42,7 Mrd. Euro** für Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung ausgegeben werden, Tendenz steigend (Regierungsentwurf **2023: 50,3 Mrd. Euro**). Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Werte von 2021 bis 2023 und der Verteilung über Ressorts und Sondervermögen. Der mit Abstand größte Teil der Umweltschutzausgaben stammen aus dem **Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF) (63% in 2021)**. Abbildung 9 zeigt die Anteile der Einzelpläne der Ressorts

an den Ausgaben im Jahr 2021. Der KTF wurde dabei entsprechend seiner Hauptbestandteile aufgeteilt dargestellt. Die Aufteilung und geplante Entwicklung der Ausgaben des KTF bis 2026 sind in Abbildung 13 im Anhang dargestellt. Sie zeigen beispielsweise, dass die Ausgaben des KTF im Jahr 2024 auf 44 Mrd. Euro steigen sollen. Über die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen erstattet das BMF dem Haushaltsausschuss auch jährlich Bericht.

Abbildung 9: Anteile der Ressorts und Sondervermögen an den öffentlichen Ausgaben für den Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung, Ist 2021



Quelle: (BMF, 2022)

Eine solche „Longlist“ beinhaltet eine Vielzahl von **Schwächen und Limitierungen**:

- Eine **Vergleichbarkeit der Ausgaben** ist aufgrund der Vielfalt der Titel nicht möglich. Mitunter ist nicht direkt ersichtlich, wie eine Ausgabe eine positive Umweltwirkung auslösen soll.¹⁵
- Eine **Impactmessung oder Zuordnung** zu bestimmten Umweltzielen etc. erfolgt nicht. Weder ist ersichtlich, zu welchen Umweltzielen ein Titel einen Beitrag leistet, noch, wie stark dieser ist.¹⁶

- Es findet kein Ist-Soll-Abgleich des Vorjahres statt, so dass die Übersicht keine Rückschlüsse darüber zulässt, **welcher Anteil** der bereitgestellten Mittel **tatsächlich abgerufen** wurde.¹⁷
- Die Verteilung von Ausgaben auf **Einzelpläne** der Ressorts **und Sondervermögen trägt nicht zur Transparenz** bei. So beinhaltet der KTF beispielsweise Ausgabenschwerpunkte, die inhaltlich im BMWK¹⁸, BMVI¹⁹, BMWWSB²⁰ oder im BMUV²¹ verortet würden. Diese Ausgaben für Umweltschutz über den KTF

¹⁵ Beispielsweise bei der „Förderung Kultur- und Kreativwirtschaft“ durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien oder bei Ausgaben für die „Unterstützung der Minenbeseitigung nach Konflikten“ durch das Auswärtige Amt

¹⁶ Zum Vergleich sei hier auf das französische Beispiel verwiesen, wo im Rahmen des *Budget Vert* der Impact auf sechs Umweltziele unterschieden wird (siehe FÖS, 2022b, Kapitel 3.4).

¹⁷ Vgl. hierzu den Verweis des Bundesrechnungshofs, dass bis zu 40% der Mittel des EKF nicht abgerufen wurden.

¹⁸ Zuschüsse an stromintensive Unternehmen, zur allg. Entlastung beim Strompreis (EEG-Umlage) sowie Beihilfen nach §11 BEHG

¹⁹ Weiterentwicklung Elektromobilität, Umweltbonus, Zuschüsse Busse/Nfz., Ladeinfrastruktur

²⁰ Bundesförderung energieeffiziente Gebäude

²¹ Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz & NKI (Nationale Klimaschutzinitiative)

übertreffen häufig die Summe der Umweltschutzausgaben in den Einzelplänen der Ressorts.²²

3.3.2 „Grünes Buch“ des BMU (2019)

Im Rahmen der „Tabelle 14“-Auflistung wird der gesamte Einzelplan des Bundesumweltministeriums per se als Umweltschutzausgabe betrachtet. Das BMU hat in einem einmaligen „Grünen Buch“-Bericht im Jahr 2019 einen detaillierten Blick in den Haushalt des Ministeriums ermöglicht.

Der Bericht gibt einen Querschnitt durch die Aufgabenbereiche des Ministeriums und die dafür veranschlagten Ausgaben – es erfolgt darin aber **keine Verknüpfung der Ausgaben mit Umweltwirkungen** dieser. Die Betrachtung zeigt primär die Entwicklung der Ausgaben für Programme und deren Teile über die Zeit. Der Sonderbericht kann folglich kaum als Green Budgeting Instrument angesehen werden.

3.3.3 Einzelplananalysen des Bundesrechnungshofs: bisher ohne ökologische Dimension

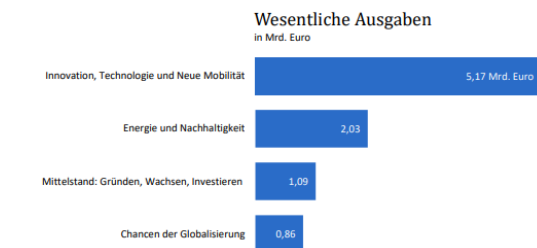
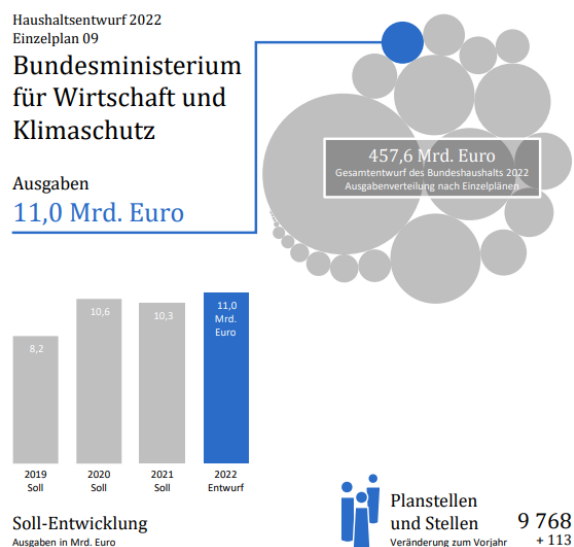
Der Bundesrechnungshof berät mit seinen **Einzelplananalysen nach §88 Bundeshaushaltsordnung** den Bundestag **im Vorfeld der Feststellung des Haushaltsplans**. Dies erfolgt auf Basis des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung.

Die Berichte fokussieren auf **Ausgaben** der Ressorts, deren wesentliche **Einnahmen** und die **personelle Entwicklung** (siehe Beispiel des BMWK 2022 in Abbildung 10). Eine systematische Betrachtung ökologischer Wirkungen oder der Konsistenz mit anderen Politikzielen erfolgt nicht. Die Analysen der Einzelpläne (z.B. des BMDV oder BMWK) beinhalten häufig Querverweise auf den Einzelplan 60, der den Klima- und Transformationsfonds als wesentlichen Teil der Klimaschutzinvestitionen der Bundesregierung beinhaltet. Die Analyse des BMWK 2022 betont auch, dass die Emissionen in Deutschland deutlich über dem Zielpfad der Bundesregierung liegen und die Klimaschutzziele 2030 und 2040 „mit großer Wahrscheinlichkeit nicht erreicht“ werden, enthalten aber ebenso **keine systematische Verknüpfung von Ausgaben des Ministeriums und deren Umweltwirkungen** (insb. deren Beiträge zum Klimaschutz).

Die Einzelplananalysen sind kein Instrument für Green Budgeting. Grundsätzlich wäre aber denkbar, dem Bundesrechnungshof eine qualitätssichernde Aufgabe in einem Green Budgeting Prozess zu geben, z. B.

bei der Prüfung des Green Budget Tagging der Einzelpläne.

Abbildung 10: Beispiel Einzelplananalysen: graphische Zusammenfassung Einzelplan 09, 2022 BMWK



Quelle: (Bundesrechnungshof, 2022a)

3.3.4 Green Budget Tagging mit Rio-Markern im Deutschen Aufbau und Resilienzplan

Eine konkrete Umsetzung eines **Green Budget Tagging** Ansatzes in Deutschland stellt die **europäische Aufbau- und Resilienzfähigkeit** dar. Damit Mitgliedsstaaten die ihnen zustehenden Mittel daraus abrufen konnten, mussten sie gegenüber der Europäischen Kommission nachweisen, dass **mindestens 37% der Mittel für den Klimaschutz** eingesetzt werden (Artikel 16 (2) b) der ARF-Verordnung).²³ Der Tagging-Ansatz basiert dabei auf den Rio-Markern und der Gewichtung von Ausgabenprogrammen danach, ob das Umweltziel das *principal objective* einer Maßnahme ist. Daraus folgt eine Gewichtung des Budgetpostens mit 100%, für *significant objectives* zu 40% bzw. mit 0%, wenn sich keine positive Wirkung für das Umweltziel ergibt (für mehr Informationen zur Methodik, siehe Kapitel 2.3 in FÖS, 2022b). Das Tagging der Ausgaben erfolgt

²² Vgl. Tabelle 4. Dies gilt beispielsweise für das BMWK, BMVI, BMWSB.

²³ Zusätzlich müssen auch 20% für Digitalisierung eingesetzt werden.

mit Blick auf zwei Umweltziele: den Klimaschutz und ein allgemeines „Umweltziel“, das die weiteren Umweltziele der EU-Taxonomie umfasst. Neben dem Tagging der Ausgaben mussten die Bestandteile des Aufbau- und Resilienzplans auch dem „*no significant harm*“-Prinzip entsprechen. Für jede Investition wurde dies überprüft.

Tabelle 1 zeigt exemplarisch einzelne Investitionen aus dem deutschen Aufbau- und Resilienzplan und wie deren Beitrag zum Klimaziel (*climate tag*) und zu Umweltzielen (*environmental tag*) im Rahmen dieses Green Budget Taggings bewertet wurden. Das **Beispiel der Finanzierung der Kaufprämien für Elektroautos, sowohl für** Nullemissionsfahrzeuge als auch Plug-in-Hybride (Maßnahme 1.2.3. in der Tabelle), in Höhe von **2,5 Mrd. Euro** illustriert die Methodik: der Anteil für Kaufprämie für Nullemissionsfahrzeuge wurde mit einem *climate tag* von 100% bewertet, der Teil für Kaufprämien für Plug-in-Hybride mit 40%.²⁴ Beide Kategorien erhalten einen 40% *environmental tag*, insb. aufgrund des „nennenswerten Beitrag(s) zur Reduzierung der Schadstoffbelastung der Luft“ (Bundesregierung, 2021b, S. 193ff.). Durch die unterschiedliche Gewichtung der beiden Teilsummen ergibt sich am Ende aus Maßnahme 1.2.3. eine Summe von 1,819 Mrd. Euro, die in das Klimaziel einfließt.

Der deutsche **Aufbau- und Resilienzplan der Bundesregierung** umfasst Mittel in Höhe von **25,6 Mrd. Euro**. Der Anteil von Klimaschutzausgaben an dieser Summe wurde mit 40% bemessen – und damit das Ziel der Europäischen Kommission erreicht (Bundesregierung, 2021b). Da die EU vergleichbare Ziel für den Anteil an Umwelt- und Klimaschutzausgaben für die meisten Förderinstrumente beschlossen hat, wird diese Methodik auch in Zukunft in Deutschland zum Einsatz kommen.

²⁴ Eine FÖS-Analyse zum Deutschen Aufbau- und Resilienzplan betonte mit Verweis auf Studien zum Thema, dass die Förderung des Neukaufs von Plug-in Hybriden über Kaufprämien oder Steuervergünstigungen

aus ökologischer Sicht nicht sinnvoll ist (vgl. FÖS, 2021).

Tabelle 1: Beispiel für Green Budget Tagging im deutschen Aufbau- und Resilienzplan, Komponente 1.2. Klimafreundliche Mobilität (Auszug)

Green and digital objectives						
Green objectives			Digital objectives			Tagged RRF contribution
Intervention field	Climate Tag	Environmental Tag	Intervention field	Digital Tag	Climate	Digital
1.2.1 Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur: 077	100 %	40 %	---	0	1015	0
1.2.2 Förderrichtlinie Elektromobilität: Anteil 50/75: 022 Anteil 20/75: Interventionsbereich für Fahrzeuge mit Nullemission	100 %	40 %	---	0	75	0
1.2.3 Innovationsprämie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen: Anteil 6/11: Interventionsbereich für Fahrzeuge mit Nullemission Anteil 5/11: Interventionsbereich für Fahrzeuge mit niedrigen Emissionen	100 % 40 %	40 % 40 %	---	0	1364 455	0
1.2.4 Verlängerung des Erstzulassungszeitraumes für die Gewährung der zehnjährigen Steuerbefreiung reiner Elektrofahrzeuge: Interventionsbereich für Fahrzeuge mit Nullemission	100 %	40 %	---	0	295	0
1.2.5 Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben: Interventionsbereich für Fahrzeuge mit Nullemission	100 %	40 %	---	0	1085	0
1.2.6 Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr (Teil der NWS): Anteil 4/5: 072a Anteil 1/5: 072	100 % 0 %	40 % 40 %	---	0	182	0
1.2.7 Förderung der Fahrzeug- und Zuliefererindustrie für Wasserstoff- und Brennstoffzellenanwendungen im Verkehr: 022 und Interventionsbereich für Fahrzeuge mit Nullemission.	100 %	40 %	---	0	545,9	0

Quelle: (Bundesregierung, 2021b, S. 183)

3.3.5 Subventionsbericht der Bundesregierung

Ein weiterer regelmäßiger Output des Finanzministeriums ist der Subventionsbericht der Bundesregierung, welcher zu Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes berichtet. Dieser wird nicht jährlich, sondern **alle zwei Jahre mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans** vorgelegt. Das Finanzministerium nutzt einen **engeren Subventionsbegriff als das Umweltbundesamt**, weshalb die Berichte Unterschiede aufweisen. Der Subventionsbericht stellt die Bedeutung der Klima- und Nachhaltigkeitsziele für die deutsche Subventionspolitik heraus. Er betont, dass „im Jahr 2021 [...] 67 der 128 Finanzhilfen mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 16,2 Mrd. Euro einen **positiven Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie** verankerten Umwelt- und Klimaschutzzielen auf(weisen)“ (BMF, 2021a, S. 6). Insgesamt weist der Bericht 47,2 Mrd. Euro an Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) aus.

Alle Subventionen unterliegen einer **Nachhaltigkeitsprüfung**, welche die Aufgabe hat, „für jede Subvention

darzulegen, zu welchen in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Prinzipien, Indikatorenbereichen oder Zielen Beiträge erwartet werden (können) und Zielkonflikte offen zu legen“ (BMF, 2021a, S.56ff.). Die Prüfung erfolgt **auf Basis qualitativer Einschätzungen**, da „Aussagen zu den quantitativen Wirkungen von Subventionen auf das komplexe Ziel- und Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie kaum möglich sind“. Der Bericht ordnet die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen aber den sechs Entwicklungsprinzipien der Nachhaltigkeitsstrategie zu. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse dieser Zuordnung: Die Stärkung nachhaltiger Wirtschaft ist der Bereich, der von den meisten Finanzhilfen (78) und Steuervergünstigungen (92) profitiert. Von den Finanzhilfen stärken auch viele (67) den Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen. Laut Bericht werden im Jahr 2022 **Steuervergünstigungen** mit einem Volumen von ca. **16 Mrd. Euro mit der Stärkung nachhaltiger Wirtschaft** assoziiert und **Finanzhilfen** mit einem Volumen von ca. **20 Mrd. Euro ein Beitrag zum Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen** ausgewiesen (BMF, 2021a, S. 59f.).

Tabelle 2: Zuordnung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu den Entwicklungsprinzipien der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Nachhaltige Entwicklungsprinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie	Finanzhilfen	Anteil	Steuervergünstigungen	Anteil
1. Konsequente Anwendung Leitprinzipien	1	0,8%	1	0,9%
2. Übernahme globaler Verantwortung	8	6,3%	0	0,0%
3. Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen	67	52,3%	13	12,3%
4. Stärkung nachhaltiger Wirtschaft	78	60,9%	92	86,8%
5. Sozialer Zusammenhalt	17	13,3%	37	34,9%
6. Bildung, Wissenschaft, Innovation	20	15,6%	1	0,9%

Quelle: (BMF, 2021a, S.58).

Die **Methodik der Nachhaltigkeitsprüfung ist schwer nachzuvollziehen** und die Breite der Entwicklungsprinzipien ermöglicht es, für sehr viele bestehende Subventionen „nachhaltige“ Begründungen zu finden: so wird beispielsweise die Subvention „Steuerbefreiung für Zugmaschinen sowie für bestimmte Wohnmobile, Wohn- und Packwagenanhänger im Gewerbe nach Schaustellerart“ zur Förderung des Schaustellergewerbes als Beitrag zum „sozialen Zusammenhalt“ ausgewiesen. Die große Summe der Finanzhilfen mit Beitrag zum Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen ergibt sich so ebenfalls aus einer sehr breiten Auslegung des Prinzips, welches potenzielle sowie indirekte Wirkungen (Emissionsreduktionen oder

Ressourcenschonung) als „positive ökologische Wirkung“ deklariert.

Einen Mehrwert bietet der Subventionsbericht, z. B. gegenüber dem UBA-Bericht zu umweltschädlichen Subventionen und der Übersicht der Bundesregierung zu Ausgaben für den Umweltschutz, dahingehend, dass er nicht nur Finanzhilfen, sondern auch **Steuervergünstigungen mit umweltfreundlichen Wirkungen identifiziert**.²⁵ Die Übersicht in Tabelle 3 erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern illustriert vielmehr die Notwendigkeit, solche umweltpositiven Steuervergünstigungen im Rahmen eines

²⁵ Eine Methodik hinter der Einstufung nennt der Bericht aber nicht.

systematischen Green Budgetings ebenso systematisch zu erfassen.

Tabelle 3: Beispiele für Steuervergünstigungen mit umweltpositiver Wirkung und deren Finanzvolumen, in Mio. Euro

Steuerart	Lfd.-Nr	Titel	2019	2020	2021	2022
Stromsteuer	58	Steuerbefreiung für Strom aus sogenannten Kleinanlagen mit einer elektrischen Nennleistung von bis zu 2 Megawatt	234	502	539	579
Kraftfahrzeugsteuer	70	Zeitlich befristete Steuerbefreiung für erstmalig zugelassene und umgerüstete reine Elektrofahrzeuge	10	10	30	55
Kraftfahrzeugsteuer	71	Ermäßigung der Kraftfahrzeugsteuer um 50 % für reine Elektrofahrzeuge	-	-	-	-
Energiesteuer	75	Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen	25	25	25	25
Energiesteuer	77	Steuerbegünstigung für Energieerzeugnisse, die in der Binnenschifffahrt verwendet werden	149	138	138	149
Energiesteuer	78	Steuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr	68	72	71	71
Stromsteuer	79	Stromsteuerbegünstigung für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr und den Verkehr mit Oberleitung omnibussen	115	115	115	115

Quelle: FÖS auf Basis von (BMF, 2021a).

3.3.6 „Negativliste“: UBA-Bericht zu umweltschädlichen Subventionen

Der periodisch erscheinende Bericht des Umweltbundesamts zu umweltschädlichen Subventionen fokussiert auf solche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen mit umweltschädlicher Wirkung. Er wird **außerhalb des Haushaltsprozesses** erstellt und publiziert. Der Subventionsbegriff des **UBA geht über die Definition des Subventionsberichts der**

Bundesregierung im vorherigen Kapitel **hinaus**.²⁶

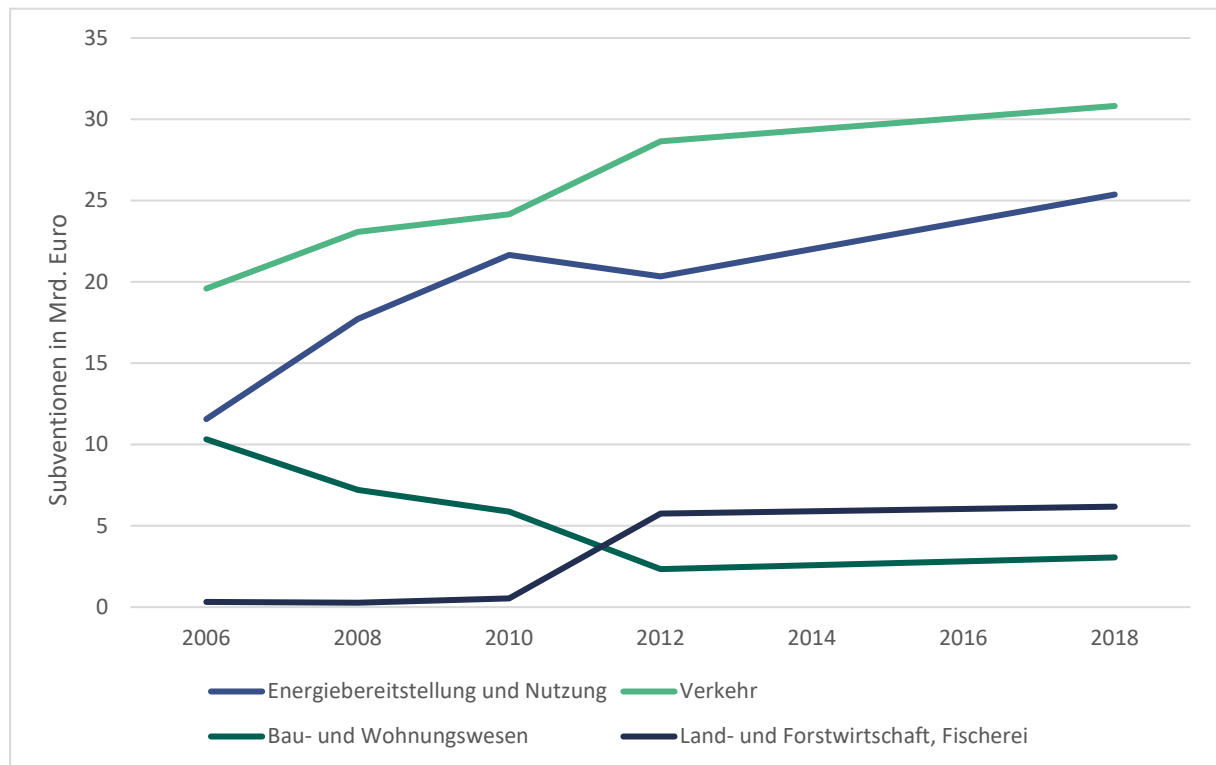
Eine Darstellung zu den Unterschieden zeigt Tabelle 1 in UBA (2021).

Die Daten werden inzwischen seit 2006 erhoben. Sie zeigen, dass deren Volumen seitdem **von 42 Mrd. Euro auf 65 Mrd. Euro angestiegen** ist (siehe Abbildung 11). Im Energiesektor haben sie sich mehr als verdoppelt – auch im Verkehr und im Sektor Land- & Forstwirtschaft & Fischerei sind sie stark gestiegen. Im Bau- und Wohnungswesen war das Subventionsvolumens zunächst rückläufig, stagniert jedoch seit 2012.

²⁶ So enthält der UBA-Bericht beispielsweise Ausführungen zur Kerosinsteuerbefreiung für den Flugverkehr, die

im Subventionsbericht der Bundesregierung ausklammert werden.

Abbildung 11: Entwicklung umweltschädlicher Subventionen in Deutschland nach Sektoren, 2006 – 2018



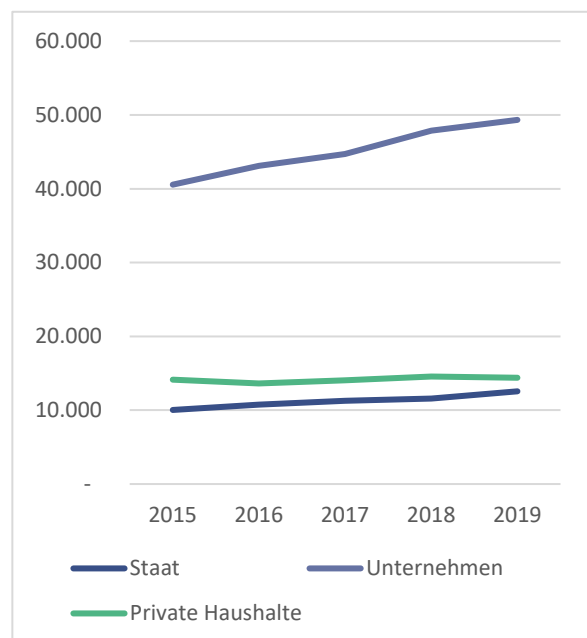
Quelle: Eigene Darstellung auf (UBA, 2008, 2010, 2016, 2021)

3.3.7 Statistisches Bundesamt: Umweltschutzausgaben nach CEPA

Das Statistische Bundesamt erfasst Umweltschutzausgaben in Deutschland des Staates (Bundesregierung), von Unternehmen und privaten Haushalten und differenziert dabei zwischen Investitionen und laufenden Ausgaben. Der Statistik zugrunde liegt die CEPA-Klassifikation (Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure).²⁷ Abbildung 14 im Anhang zeigt die neun Umweltdimensionen, die erfasst, und den sechs Aufgabenbereichen der Regierung²⁸ zugeordnet werden.

2019 wurden vom Statistischen Bundesamt **76,3 Mrd. Euro an Umweltschutzausgaben** in Deutschland ermittelt – fast zwei Drittel davon durch Unternehmen, 19% durch private Haushalte und durch die **Bundesregierung 16% (12,6 Mrd. Euro)**. Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Ausgaben zwischen 2015 und 2019: der Anstieg der Gesamtausgaben geht vor allem auf höhere Ausgaben der Unternehmen zurück.

Abbildung 12: Entwicklung der Umweltschutzausgaben in Deutschland (nach CEPA), in Mio. Euro, 2015 – 2019



Quelle: (Destatis, 2022)

²⁷ Hier sei auf das Kapitel zu Italien in FÖS (2022b) verwiesen, dessen Green Budget Tagging auch auf der CEPA-Klassifikation beruht.

²⁸ Entsprechend der OECD-Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG)

Die Zusammenstellung des Statistischen Bundesamts zu den Umweltschutzausgaben entsprechend der CEPA-Klassifikation weist eine viele geringere Summe (12,6 Mrd. Euro) aus als die „Selbsteinschätzung“ der Bundesregierung in der „Tabelle 14“ (33 Mrd. Euro) (siehe Abschnitt 3.3.1). Auch im europäischen Vergleich der Umweltschutzausgaben (nach CEPA) liegt Deutschland unter dem Durchschnitt der EU (0,7% des BIP vs. 0,9% des BIP im EU-Durchschnitt) (Eurostat, 2022).

4 Kriterien für gute Praxis für Green Budgeting und warum deutsche Ansätze bisher zu kurz greifen

Eine Auswertung des *Institute for Climate Economics* (I4CE) zu einer Vielzahl internationaler Beispiele von Green Budget Tagging kommt zum Schluss: der Aufwand für solche Ansätze ist hoch – aber er zahlt sich aus, wenn einige Erfolgskriterien berücksichtigt werden (Postic, 2021).

Gleichzeitig zeigen die Erfolgskriterien, warum die in Deutschland bestehenden Instrumente nicht genügen, um gute analytische Ergebnisse zu produzieren, die dann auch noch Eingang in politische Entscheidungsprozesse finden. Im Folgenden werden vier Kriterien für gute Praxis skizziert. Die ersten beiden betreffen Anforderungen an die **Methodik**, die beiden letzteren an den **Prozess**. Sie können sowohl Politikentscheider*innen als auch Akteuren der Zivilgesellschaft als Richtschnur dienen, um die Entwicklung eines Green Budgeting Konzepts in Deutschland zu begleiten.

4.1.1 Umweltrelevante Ausgaben und Einnahmen gemeinsam betrachten

Kriterium

Um erfolgreich zu sein, muss GBT nicht nur einzelne Bereiche öffentlicher Finanzen betrachten, sondern einen größeren Umfang:

- Einnahmen und Ausgaben
- umweltfreundliche und umweltschädliche Finanzflüsse

Sowohl Welham und Miller (2021) als auch Postic (2021) betonen die **Gefahr, Fehler aus anderen Bereichen** (wie dem Gender Budgeting) **zu wiederholen**. Dies könne passieren, wenn der Fokus auf dem sauberen „Abarbeiten“ einer Methodik liegt, deren Umfang zentrale klimapolitisch relevante Felder ausklammert. Dies gilt insbesondere für **Positivisten** zur Erfassung von Ausgaben „für“ Umwelt-/ Klimaschutz, bei denen gleichzeitig Finanzflüsse, die entgegengesetzt wirken, ausgeklammert werden. Dadurch entsteht die **Gefahr des Überschätzens positiver Wirkungen**. Wichtig ist, dass ein Green Budgeting einen großen Umfang an Finanzflüssen betrachtet, der:

- neben **positiven Ausgaben auch umweltschädliche Subventionen** umfasst,
- neben der zentralstaatlichen Ebene auch weitere Bereiche öffentlicher Finanzen, wie die Haushalte von Ländern und Kommunen und staatseigene Unternehmen in den Blick nimmt und

- neben der **Ausgaben-** auch die **Einnahmenseite** betrachtet und damit die **positiven und negativen Umweltwirkungen miteinbezieht**, die von ihr jeweils ausgehen.

Die Frage des Umfangs der Betrachtung ist auch zentral im Bereich „Coverage“ des EU Green Budgeting Reference Framework (siehe Tabelle 3 im Anhang von FÖS 2022b). Das Framework zeigt, dass der Umfang eines Green Budgetings schnell über die reine Betrachtung umweltpositiver Zahlungen hinaus erweitert werden sollte, um sowohl umweltschädliche Finanzflüsse als auch entsprechende Steuervergünstigungen zu erfassen.

Status quo in Deutschland

In Deutschland werden bisher **in keinem Bericht** innerhalb oder außerhalb des Haushaltsprozesses **systematisch umweltrelevante Ausgaben und Einnahmen** betrachtet. Zwar existieren einige Ansätze innerhalb und außerhalb des Haushaltsprozesses, die sowohl umweltfreundliche Ausgaben (so die „Tabelle 14“ oder das Reporting von Destatis zu Umweltschutzausgaben) als auch umweltschädliche Subventionen erfassen (UBA-Bericht zu umweltschädlichen Subventionen), diese erfolgen aber losgelöst voneinander, zum Teil losgelöst vom Haushaltsprozess und nach unterschiedlichen Methodiken.

Eine gemeinsame **Betrachtung der Wirkungen von Ausgaben und Einnahmen** (und Steuervergünstigungen) gibt es in Deutschland ebenso nicht. Zwar beinhaltet der **Subventionsbericht der Bundesregierung** Finanzhilfen und Steuervergünstigungen mit umweltpositiven und umweltschädlichen Wirkungen die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen des Subventionsberichts erfolgt jedoch auf Basis qualitativer Einschätzungen und ist methodisch schwer nachzuvollziehen. Eine Gegenüberstellung von umweltpositiven und umweltschädlichen Wirkungen erfolgt im Bericht ebenfalls nicht.

4.1.2 „Go beyond intent“: „grüne Ausgaben“ müssen eine tatsächliche Wirkung haben

Kriterium

Green Budgeting Berichte sind technische Berichte, deren Existenz **keinen Mehrwert an sich** darstellt. Die erhöhte Transparenz durch die Berichte soll zu **tatsächlichen Änderungen mit positiven Umweltwirkungen** führen, indem Zielkonflikte bearbeitet, negativ wirkende Finanzflüsse reduziert, positiv wirkende erhöht und insgesamt die Wirkungsorientierung des

Haushalts vergrößert wird (vgl. Kapitel 2.2 in FÖS, 2022b) (siehe Abbildung 15).²⁹

Um dies erreichen zu können, dürfen die Bewertungsmaßstäbe für „grüne“ Finanzflüsse **nicht nur die „gute Absicht“ (intent/ purpose)** betrachten, sondern sollten berücksichtigen, ob diese eine **tatsächliche positive Umweltwirkung (impact)** haben. Die Textbox zeigt anhand der unterschiedlichen Dimensionen von „grün“ die Unterschiede.

Textbox 2: Was ist „grün“? – drei Dimensionen

Dimension	Definition
Impact	<i>The impact of a budgetary item on the environment is assessed through an estimation (ex-ante) or analysis (ex-post) with specific quantitative indicators examined over a specific period of time. For example, this could capture the CO2 emissions over a ten-year period of an investment in a new building complex.</i>
Contribution	<i>The contribution of a budgetary item to the environment results from a prediction of how the specific item could impact an environmental objective. Differently from the impact, such prediction would not rely on the estimation of specific quantitative indicators, but rather on an ex-ante assessment of what could be green or brown. For example, the positive expected contribution of a fuel tax on climate change or pollution. An assessment of a contribution faces challenges related to specific nature of the environmental goals.</i>
Purpose / intent	<i>The purpose of a budgetary item, instead, identifies the reason and overriding objective underpinning that item. For example, a fuel tax has an environmental purpose, as well as an environmental contribution and an expected impact. However, a tax on cigarettes has health as the main purpose but contributes to the environment with a specific impact, as it reduces pollution from smoke and cigarette-related waste.</i>

Quelle: Auszug aus (Europäische Kommission, 2021, S.8)

Postic (2021, S.17) betont, dass genau dieser Unterschied zwischen einem Fokus auf die Wirkungen anstelle der reinen Absicht der zentrale **Unterschied zwischen Green Budget Tagging Ansätzen der ersten und zweiten Generation** sei. In der neuen Generation der Ansätze genüge die Absicht nicht, stattdessen werde die Umweltwirkung eingeordnet und ins Verhältnis gesetzt. So genügt eine marginale Verbesserung durch eine Maßnahme gegenüber dem Vorjahr nicht automatisch, um „grün“ zu sein. Vielmehr wird die **Wirkung gemessen an internationalen Good Practice Standards** (z. B. der EU-Taxonomie) **oder nationalen Nachhaltigkeitszielen**. Dies bedeutet auch: eine Maßnahme, die 2022 noch als „grün“ eingeordnet wurde, ist dies fünf Jahre später nicht mehr automatisch.

Status quo in Deutschland

Die bisher *in Deutschland* existierenden Ansätze nutzen **fast ausschließlich Ansätze, die lediglich die Absicht eines Finanzflusses betrachten**.

Die „Tabelle 14“-Übersichten im Finanzbericht liefert keine methodische Erläuterung dazu, aufgrund welcher erwarteten Umweltwirkungen die Ausgaben als umweltverbessernde Ausgaben in die Liste aufgenommen werden. Ähnlich basiert die Nachhaltigkeitsbewertung des Subventionsberichts – sowohl zu umweltschädlichen als auch umweltpositiven Wirkungen – auf qualitativen Einschätzungen. Auch im Green Budget Tagging im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans wurde die Gewichtung (siehe Beispiel in Abschnitt 3.3.4) auf Grundlage einer qualitativen Einschätzung vorgenommen.

Der **Bericht des Umweltbundesamts zu umweltschädlichen Subventionen** differenziert in seiner Bewertung auf welche Umweltbereiche³⁰ eine Subvention wirkt (siehe Tabelle 2 in UBA, 2021). Der Bericht hat den Anspruch, methodisch weiterzugehen: *„Ist eine Quantifizierung der Umweltschäden nicht möglich, sollte eine möglichst detaillierte qualitative Beschreibung der Umweltwirkung erfolgen, um adäquate Informationen für die Subventionssteuerung zur Verfügung zu stellen.“* Folglich enthalten einige Darstellungen zu Subventionen im Fließtext Verweise auf wissenschaftliche Studien zu den Umweltwirkungen der Subventionen, bzw. zu positiven Wirkungen einer Reform der jeweiligen Subvention.

²⁹ So auch das Ziel der Bundesregierung im Koalitionsvertrag.

³⁰ Diese sind: Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft, Gesundheit und Rohstoffe.

4.1.3 Einbettung in den nationalen Kontext & „ownership“

Kriterium

Praktisch alle Studien zu Green Budgeting betonen: „**there is no one-fits-all**“-Ansatz. Der internationale Austausch zu Green Budgeting ist sehr sinnvoll, um Ideen zu teilen. Trotzdem muss der jeweilige Ansatz sich in den entsprechenden Haushaltsprozess eines Landes integrieren lassen, bzw. ihn ergänzen und anschlussfähig sein zu nationalen Nachhaltigkeitszielen und Prioritäten. Ggf. können auch existierende Ansätze (siehe Kapitel 3) des Landes weiterentwickelt und integriert werden. Diese nationalen Umwelt- und Klimaziele sollten dann auch der „Maßstab“ sein, nach welchem die Umweltwirkungen einer Maßnahme (siehe Prinzip #2) bewertet werden. Postic (2021) betont darüber hinaus die Bedeutung von „**national ownership**“ und dass die Komplexität und Ressourcenbedarfe für ein Green Budget Tagging nicht dazu führen sollten, dass Ministerien sich in der Bewertung auf externe Expertise verlassen. Dies geht „am Ziel vorbei“, dass sich Ministerien und politische Entscheidungsträger mit den Inkonsistenzen des Status quo selbst auseinandersetzen und dadurch Verbesserungen erreichen. Internationale Beispiele zeigen, dass in der Durchführung des Prozesses keine festen Rollen für Finanzministerien als die inhaltlich zuständigen Ministerien und Planungsbehörden gibt (siehe Tabelle 3 in Postic 2021, S. 28). Diese entwickeln sich ebenso im Kontext des nationalen Rahmens und der Akteurslandkarte.

Status quo in Deutschland

Mögliche Ansatzpunkte, die heute Bestandteil des Haushaltsprozesses sind, sind die „Tabelle 14“, die Spending Reviews des BMF oder auch der Subventionsbericht der Bundesregierung. Der Subventionsbericht des Umweltbundesamt steht außerhalb des Haushalts und wird in unregelmäßigen Abständen veröffentlicht.

Eine erste, grundlegende Prozessfrage für einen Green Budgeting Ansatz in Deutschland wäre beispielsweise, ob dieser ex-ante Wirkungen abschätzen oder ex-post die Wirkung von Maßnahmen betrachten sollte (oder beides).³¹

³¹ Ein Beispiel für einen GBT-Ansatz, der beides miteinander bezieht, ist der in Italien verfolgte (s. Kap. 3.1 in FÖS, 2022b).

4.1.4 GBT ist ein langfristiger Prozess und keine einmalige Analyse

Kriterium

Eine langfristige Verpflichtung zur Durchführung und Nutzung von Green Budget Tagging ist aus mehreren Gründen ein wichtiger Erfolgsfaktor:

- Es signalisiert die ernsthafte **Absicht politischer Entscheidungsträger**, mithilfe des Instruments Zielkonflikte zu identifizieren, zu bearbeiten und die Konsistenz öffentlicher Finanzen zu erhöhen.
- Es ermöglicht **Einschätzungen zur Entwicklung über die Zeit** – z. B. darüber, ob sich die Konsistenz erhöht und öffentliche Finanzen ihren Anteil zur Erreichung von Umwelt- und Klimazielen leisten.
- Am wichtigsten ist laut Postic (2021) die **Wirkung**, die die Durchführung des Prozesses **auf die beteiligten Akteure und deren Perspektive** auf das Thema haben:

„... it is by maintaining the exercise over time that one will be able **to go beyond quantitative considerations** regarding monetary volumes alone (...) it is also over time that **discussions, acculturation and capacity building** of the various actors can arise – and it is through these fundamental changes that an environmental budget tagging **has the most impact**“ (Postic 2021, S. 27f.)“

Status quo in Deutschland

Es existiert in Deutschland eine Vielzahl an langfristig etablierten politischen Prozessen und Institutionen, die ein Green Budget Tagging unterstützen können, bzw. an die ein solches andocken kann – sowohl im Bereich der Finanz- und Haushaltspolitik als auch in der Klimapolitik. Bisher sind die Berichte und Schritte im Haushaltsprozess aber primär auf ihre

finanzstatistischen Aufgaben ausgerichtet – nicht darauf, auch andere Aspekte wie Umweltwirkungen zu betrachten. In einer Stellungnahme gegenüber dem Bundesrechnungshof betonte das **BMF** grundsätzlich **Zustimmung zum Ziel einer transparenten Darstellung von Klimaschutzausgaben**, zeigt sich aber **skeptisch gegenüber Aufwand und Nutzen „zusätzlicher Kennzeichnungserfordernisse[n]“**: der Bundeshaushalt diene „insbesondere finanzstatistischen Anforderungen“ und solle nicht „überfrachtet“ werden (Bundesrechnungshof, 2022b).

5 Fazit

Im Gegensatz zu vielen europäischen Nachbarstaaten (siehe FÖS, 2022b) hat Deutschland noch keinen Ansatz für ein Green Budget Tagging entwickelt. Der Blick auf die öffentlichen Finanzen und deren Umweltwirkungen in Deutschland zeigt einerseits hohe umweltfreundliche Ausgaben und noch höhere umweltschädliche Subventionen andererseits. Ein Green Budgeting Ansatz mit einer systematischen Analyse von Einnahmen- und Ausgabenseite, von umweltfreundlichen wie umweltschädlichen Finanzflüssen sollte in dieser Gemengelage einen Beitrag zur stärkeren Wirkungsorientierung leisten können. Zu diesem Ziel hat sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag bekannt und der Bundesrechnungshof empfiehlt dafür explizit die Entwicklung eines „Klima-Trackings“, sehr ähnlich zu existierenden GBT-Ansätzen in anderen Ländern. Der aktuelle Spending Review Bericht des BMF soll Vorschläge zur besseren Verknüpfung des Bundeshaushalts mit Nachhaltigkeitszielen entwickeln. Eine Vielzahl von Akteuren in Deutschland beschäftigen sich also mit dem Thema.

Die bestehenden Ansätze in Deutschland greifen jedoch zu kurz für eine systematische Betrachtung der Umweltwirkung öffentlicher Finanzen. Häufig betrachten sie nur Teilbereiche des Haushalts, insb. umweltpositive Ausgaben und blenden so Zielkonflikte durch umweltschädliche Finanzflüsse an anderer Stelle aus. Zum Teil folgen die Ansätze auch einer unklaren Methodik oder bewerten die alleinige Absicht, „umweltfreundlich“ zu sein, als ausreichend, um einen Finanzfluss als solchen einzustufen.

Dabei zeigen verschiedene Erfolgskriterien für Green Budgeting wichtige Anforderungen, damit das „Werkzeug“ Green Budget Tagging funktionieren kann. Der Blick auf Deutschland verdeutlicht: die bisherigen Ansätze greifen zu kurz. Vielmehr braucht Green Budgeting in Deutschland politisches Commitment³² und einen an den nationalen Kontext angepassten Rahmen, in dem das Instrument wirksam werden kann. Wie Postic (2021, S.3) betont, darf man von dem Instrument aber auch nicht erwarten, dass es politische Probleme von selbst löse: *“it is only a tool, and a rather technical one at that. It is only useful if it serves strong political action, and as part of an ecosystem of green budgetary decision-making and planning tools.”* (Postic, 2021, S.3).

³² Hierfür scheinen insbesondere die Reserviertheit des BMFs hinsichtlich des Aufwands und Nutzens ein „bottleneck“ zu sein.

LITERATURVERZEICHNIS

- BMF. (2017). *Spending Review (Zyklus 2016/2017) zum Politikbereich „Klima/Energie“*.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-klima-energie.pdf?_blob=publicationFile&v=3
- BMF. (2021a). *28. Subventionsbericht des Bundes 2019 – 2022*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?_blob=publicationFile&v=6
- BMF. (2021b). *Ergebnisse der 161. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. Bis 11. November 2021*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2021-11-11-ergebnisse-161-sitzung-steuerschaetzung.html
- BMF. (2021c). *Spending Reviews im Bundeshaushalt*. Bundesministerium der Finanzen.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html
- BMF. (2022). *Finanzbericht 2023*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2023.pdf?_blob=publicationFile&v=3
- Bundesrechnungshof. (2020). *Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung*. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2020/ankauf-von-emissionsrechten-nach-der-eu-lastenteilungsentscheidung>
- Bundesrechnungshof. (2022a). *Information über die Entwicklung des Einzelplans 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022*. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/einzelplaene-jahresuebersicht/bundesrechnungshof-nimmt-bundeshaushalt-2022-unter-die-lupe>
- Bundesrechnungshof. (2022b). *Bericht nach §99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?_blob=publicationFile&v=1
- Bundesregierung. (2021a). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021*. Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bcd8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf>
- Bundesregierung. (2021b). *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Deutscher Aufbau- und*

- Resilienzplan*. <https://dserver.bundes-tag.de/btd/19/296/1929682.pdf>
- Bundesregierung. (2022). *Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026* (Drucksache 20/3101). Bundesregierung. <https://dserver.bundes-tag.de/btd/20/031/2003101.pdf>
- Destatis. (2018). *Methode der Umweltschutzausgabenrechnung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/umweltschutzausgaben/Publikationen/Downloads/umweltschutzausgaben-methode-5854103187004.pdf;jsessionid=8DE4F5C5F02F682DF7CF33135E2EB663.live712?_blob=publicationFile
- Destatis. (2022). *Umweltschutzausgaben*. Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/umweltschutzausgaben/_inhalt.html
- Europäische Kommission. (2021). *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp140_en.pdf
- Eurostat. (2022). *Government expenditure by function – COFOG*. Eurostat: Government Expenditure by Function – COFOG. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG
- FÖS. (2021). *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan: Verpasste Chance für eine klimafreundliche und soziale Mobilität?* (Policy Brief 04/2021). Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2021/2021-04_FOES_DARP.pdf
- FÖS. (2022a). *Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Warum Umweltsteuern sinken und wie wir sie auf Klimaschutz programmieren*. https://foes.de/publikationen/2022/2022-03_FOES_Steuerstruktur_2021.pdf
- FÖS. (2022b). *Green Budgeting: Internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Studie_Green_Budgeting_Internationale_Ansaetze.pdf
- Klinski, S., & Keimeyer, F. (2019). *Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer – Rechtswissenschaftliches Gutachten*. Öko-Institut & HWR. <https://www.oeko.de/fileadmin/oeko-doc/CO2-Zuschlag-zur-Energiesteuer.pdf>
- Öko-Institut, ifeu, Ecologic Institut, Fraunhofer ISI, & Tews, K. (2019). *Evaluierung der Nationalen Klimaschutzinitiative*. https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/Gesamtbericht%20NKI-Evaluation_2018-2019_0.pdf
- Parlamentarischer Beirat für & nachhaltige Entwicklung. (2020). *Positionspapier: Den Nachhaltigkeitszielen im Gesetzgebungsverfahren ein angemessenes Gewicht verleihen*. Deutscher Bundestag.

- <https://www.bundestag.de/resource/blob/704126/5200ee72f67fa1a6f17bb0e32a4d401d/positionspapier-Weiterentwicklung-PBnE-data.pdf>
- Pizarro, R., Delgado, R., Eguino, H., & Lopes Pereira, A. (2021). *Climate Change Public Budget Tagging: Connections across Financial and Environmental Classification Systems*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003021>
- Postic, S. (2021). *The Good, the Bad and the Unclear—Environmental Budget Tagging—From communicating national effort to improving budgetary performance*. Institute for Climate Economics (I4CE). https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/I4CE_Environmental-Budget-Tagging_VA.pdf
- Roofs, C., Kalkuhl, M., Bergmann, T., & Meyer, H. (2021). *Quantifizierung externer Effekte als Steuerbasis für ein nachhaltiges Steuersystem*. https://ariadneprojekt.de/media/2021/06/Ariadne-Hintergrund_Steuerreform_Juni2021.pdf
- SPD, Bündnis 90/ Die Grünen Bundestagsfraktion, & FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eeef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>
- Sustainable Finance Beirat der Bundesregierung. (2021). *Shifting the Trillions: Ein nachhaltiges Finanzsystem für die Große Transformation: 31 Empfehlungen des Sustainable-Finance-Beirats an die Bundesregierung*. https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2021/02/210224_SFB_-Abschlussbericht-2021.pdf
- UBA. (2008). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*. Umweltbundesamt. <http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2008/6920/>
- UBA. (2010). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2010*. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4048.pdf>
- UBA. (2016). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2016*. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016>
- UBA. (2021). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf
- Welham, B., & Miller, M. (2021). *PFM blog: PFM and Climate Change – Death by a Thousand Diagnostics*. <https://blog->

pfm.imf.org/pfmblog/2021/03/-pfm-and-climate-change-death-by-a-thousand-diagnostics-.html

wpn2030. (2020). *Stellungnahme zur Dialogfassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.*
wpn2030. <https://www.wpn2030.de/stellungnahme-zur-dialogfassung-der-deutschen-nachhaltigkeitsstrategie/>

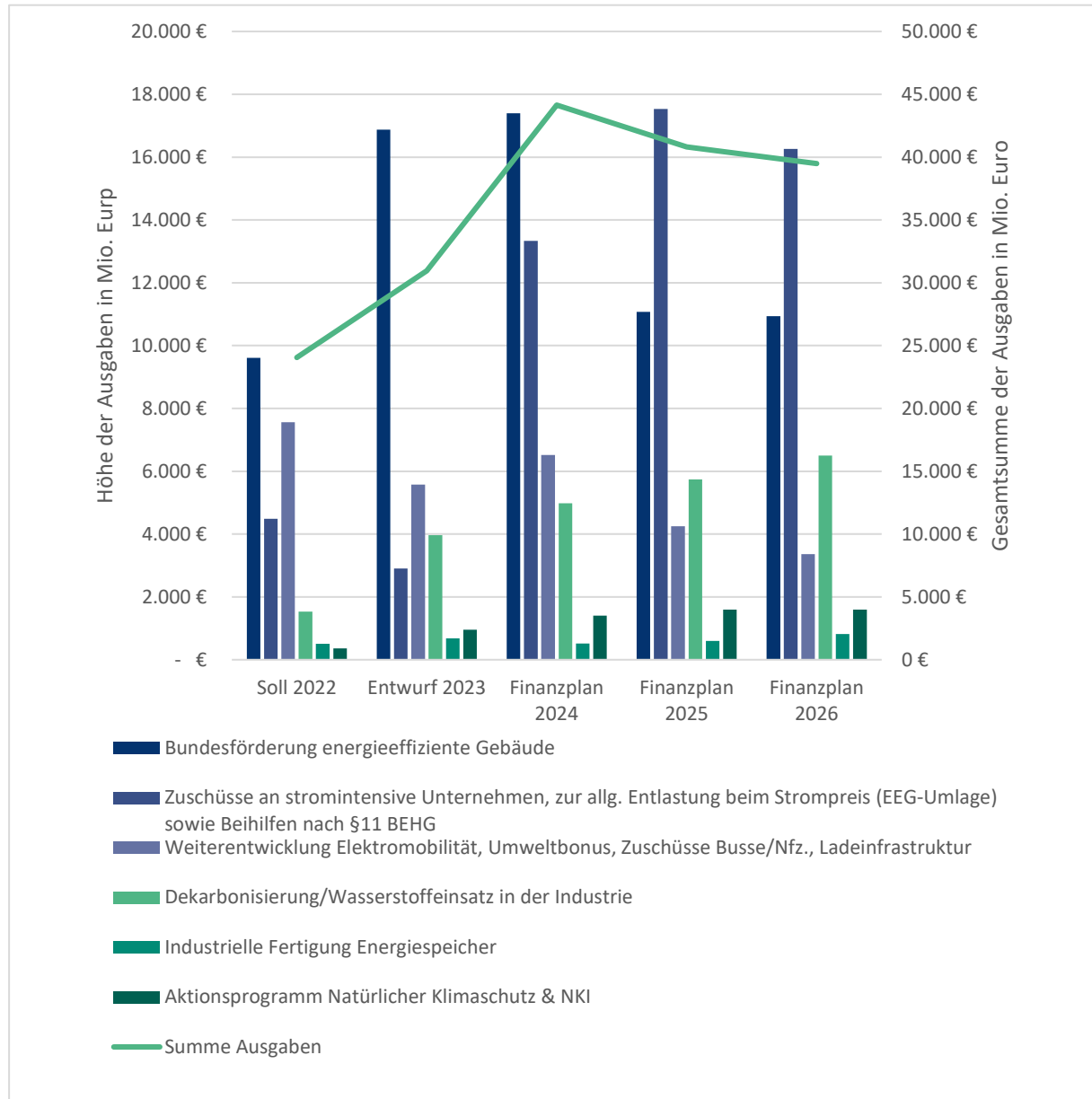
ANHANG

Tabelle 4: Verteilung der Ausgaben für den Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung auf Ressorts und Sondervermögen

Einzelplan	Ist 2021	Soll 2022	RegE 2023
04 - BKM	3.182.000 €	8.316.000 €	7.316.000 €
05 - AA	92.154.000 €	94.565.000 €	92.117.000 €
60 - BMF	5.906.000 €	3.457.000 €	800.000 €
08 - BMF	430.735.000 €	490.086.000 €	497.548.000 €
09 - BMWK	1.299.852.000 €	2.160.697.000 €	2.245.926.000 €
10 - BMEL	765.152.000 €	1.441.656.000 €	901.388.000 €
12 - BMVI	2.276.955.000 €	2.794.555.000 €	2.768.000.000 €
14 - BMVg	528.980.000 €	760.852.000 €	751.012.000 €
16 - BMUV	2.433.126.000 €	2.172.384.000 €	2.436.370.000 €
17 - BMFSFJ	15.141.000 €	19.979.000 €	20.030.000 €
23 - BMZ	2.802.771.000 €	2.903.718.000 €	2.703.151.000 €
25 - BMWSB	190.503.000 €	285.357.000 €	279.371.000 €
30 - BMBF	1.305.013.000 €	1.386.685.000 €	1.477.866.000 €
Sondervermögen Klima und Transformationsfonds	21.046.300.000 €	27.931.032.000 €	35.355.933.000 €
Sondervermögen Digitale Infrastruktur	64.739.000 €	247.802.000 €	728.092.000 €
Summe	33.260.509,00 €	42.701.141,00 €	50.264.920,00 €

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF, 2022)

Abbildung 13: Klima- & Transformationsfonds: Programmausgaben 2022 - 2026, in Mio. Euro



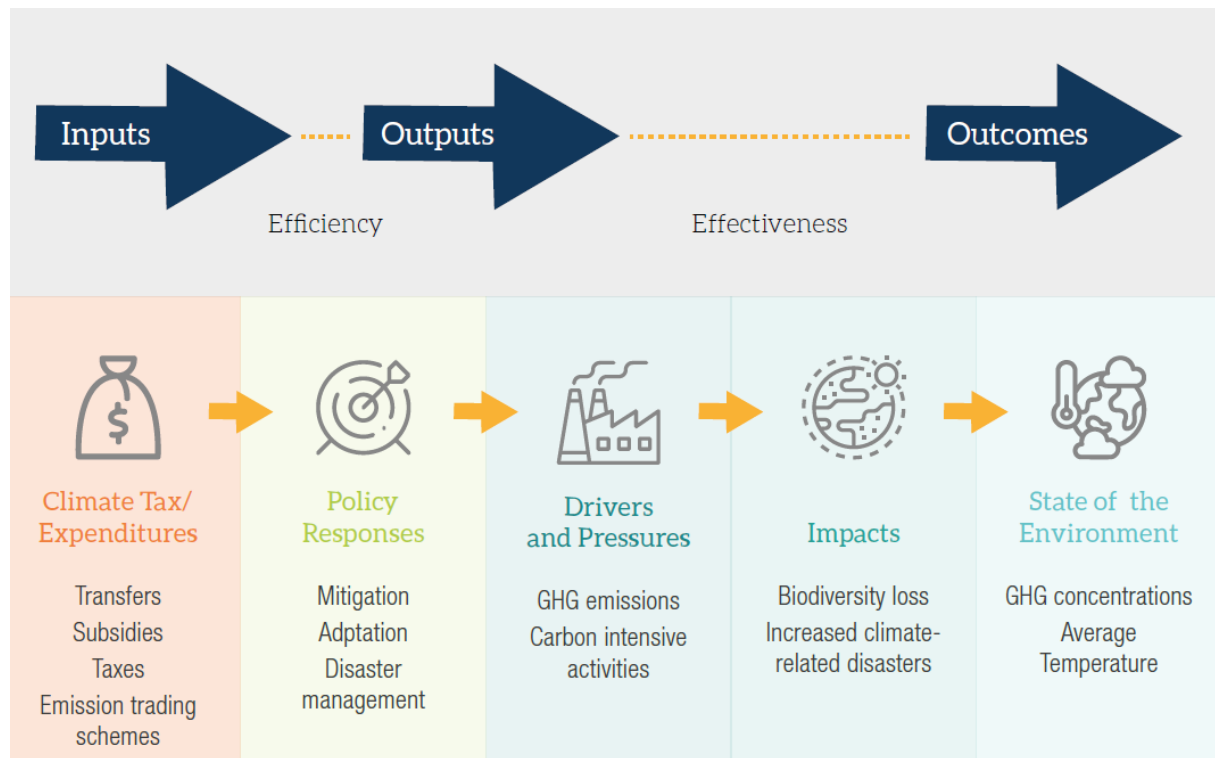
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Finanzplans des Bundes (Bundesregierung, 2022)

Abbildung 14: Zusammenhänge der Klassifikation der Umweltschutzausgaben

CEPA 2000	COFOG	WZ 2008/CPA (2008)
2 Gewässerschutz (Abwasserbehandlung und -vermeidung)	05.2 Abwasserwirtschaft	≅ 37 Abwasserentsorgung
3 Abfallwirtschaft	05.1 Abfallwirtschaft	≅ 38.1 Sammlung von Abfällen ≅ 38.2 Abfallbehandlung und -beseitigung ≅ 39 Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung
1 Luftreinhaltung und Klimaschutz	05.3 Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen	
4 Schutz und Sanierung von Boden, Grund- und Oberflächenwasser		
5 Lärm- und Erschütterungsschutz		
7 Strahlenschutz		
6 Arten- und Landschaftsschutz	05.4 Arten- und Landschaftsschutz	
8 Forschung und Entwicklung für CEPA 1-7 und 9	05.5 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Umweltschutz	
9 Sonstige Umweltschutzaktivitäten	05.6 Umweltschutz, a.n.g	

Quelle: (Destatis, 2018)

Abbildung 15: "Wirkungskette" von Green Budgeting zu tatsächlichen Umweltwirkungen



Quelle: (Pizarro et al., 2021)