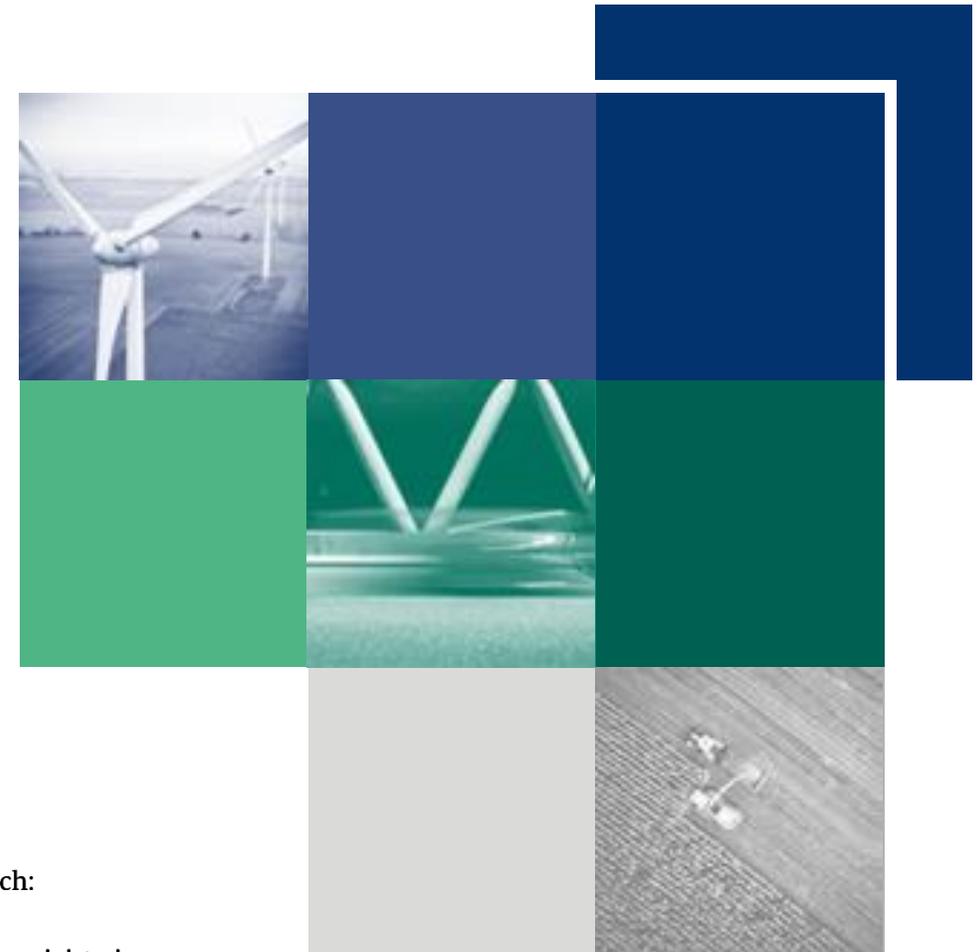


Marktkräfte für den Klimaschutz

Green Budgeting als Ansatz zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen: Europäischer Vorreiter und der Status quo in Deutschland

Berlin, 29. September 2022
Holger Bär
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Arbeiten zu Einnahmen und Ausgaben des Staates

- Ziel des Vorhabens: Ökologische Finanzreform weiterentwickeln, mit gesellschaftlichen Akteuren diskutieren und Rückhalt stärken
- Arbeiten zum Greening von Einnahmen und Ausgaben:
 - Analyse zur Entwicklung der Umweltsteuereinnahmen (+ weitere)
 - Studien zu **Green Budgeting**: internationale Beispiele guter Praxis und Status quo in Deutschland
- Ausblick: grundlegende Fragen, Handlungsbedarfe und Ansätze in D, Beispiele guter Praxis und Erfolgskriterien für Green Budgeting



Warum interessiert uns die Konsistenz zwischen Umweltpolitik und öffentlichen Finanzen?

- Artikel 2.1c Pariser Klimaschutzabkommen: "*making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.*"
- Ziel umfasst sowohl private als auch öffentliche Finanzen
- Umwelt- und klimapolitische Debatte fokussiert häufig auf Instrumente (z.B. CO2-Preis) oder Teilmengen (z.B. umweltschädliche Subventionen) → Green Budgeting als umfassender Ansatz

Green Budgeting

Was verstehen wir unter Green Budgeting (Tagging)?

- „using the tools of budgetary policy-making to help achieve environmental and climate goals“ (EU-Komm)
- Zwei Kernziele von Green Budgeting (OECD):
 - 1) „to **evaluate the environmental impact** of budgetary or fiscal policies“ (Impact-Messung)
 - 2) “to **assess their coherence** towards the delivery of national and international commitments“ (Bewertung von Kohärenz)
- breites Spektrum Instrumenten: von umfassenden “**green budget tagging**“, ökologische Steuerreform, CO2-Schattenpreise, Environmental Impact Assessment, Subventionsberichterstattung,
- Fokus hier auf GBT: Spezifisches Instrument zur **Klassifizierung von Ausgaben, Steuervergünstigungen**, etc. **anhand deren Umweltwirkung**

Internationaler Kontext

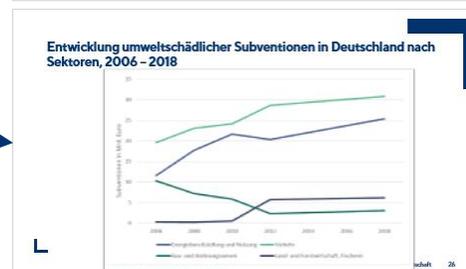
Vielzahl internationaler Prozesse und Bezugspunkte

- Prozesse zum Informationsaustausch zu *Best Practices*, insb. **OECD Paris Collaborative on Green Budgeting**
- Europäische Ebene:
 - Einheitliches Reporting zu Ausgaben für Umweltschutzausgaben nach CEPA
 - EU Green Deal & Aufbau- & Resilienzfazilität + immer mehr Förderprogramme mit **Zielen für Anteil der Klimaschutzausgaben** → Rio-Markers
 - **EU Green Budgeting Reference Framework** als Struktur für schrittweise Weiterentwicklung

Handlungsbedarf In Deutschland

Wie (in)konsistent sind öffentlichen Finanzen in Deutschland mit Umwelt- und Klimazielen?

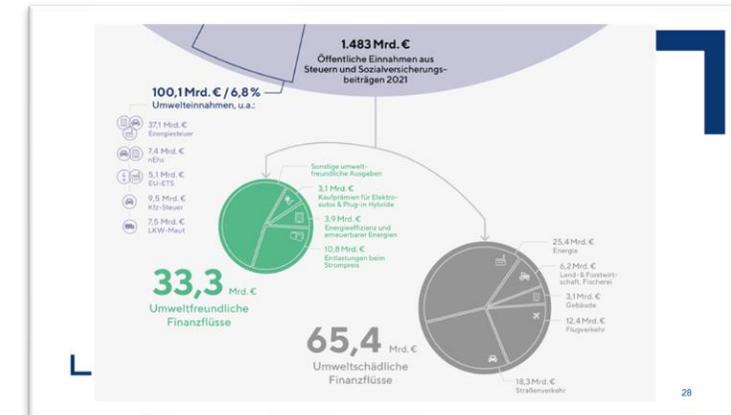
- **2022** mit neuen umweltschädlichen Subventionen (Tankrabatt, MwSt.-Senkung auf Gas, Erhöhung Entfernungspauschale) als Entlastungsmaßnahmen, die Preise aushebeln
- Anteil **umweltbezogener Einnahmen** (Steuern, Abgaben, Emissionshandel, Maut) sinken **sinkt seit 2003**
- **Umweltschädliche Subventionen steigen kontinuierlich** von 42 Mrd. (2006) auf 65 Mrd. € (2018) an (47% Verkehr; 39% Energie)
- Ebenso: **Ausgaben für Umweltschutz*** steigen stark an:
 - 12,1 Mrd. (2021) über Einzelpläne der Ministerien
 - 21,1 Mrd. (2021) über Sondervermögen



Deutschlands öffentliche Finanzen sind inkonsistent mit Umwelt- und Klimazielen

Auch ohne systematische Green Budgeting Analyse:

- Deutschlands öffentliche Finanzen sind inkonsistent mit Umwelt- und Klimazielen. Sie wirken zu Lasten:
 - Des **Klimas und der Umwelt**, da bspw. der Verbrauch fossiler Energieträger weiter subventioniert wird
 - **Steuerzahler*innen**, da öffentliche Ausgaben und Steuervergünstigungen einander konterkarieren
 - **Wettbewerbsfähigkeit** der Volkswirtschaft, da Strukturwandel verlangsamt und kein konsistenter Rahmen für eine klimaneutrale Wirtschaftsweise geschaffen wird



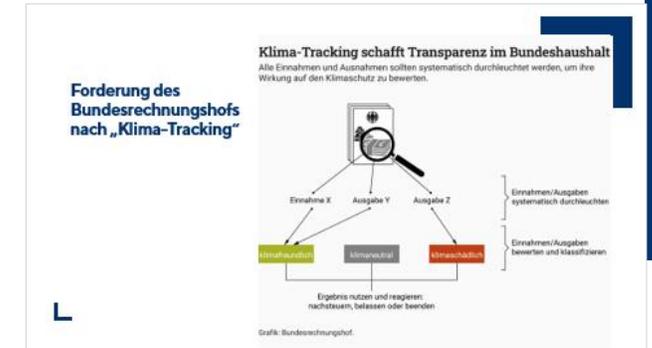
Strategische Ziele in Deutschland

Vielzahl von Akteuren wollen mehr Konsistenz

- **Koalitionsvertrag:** „Bundeshaushalt (...) auf **ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung** umstellen“
- Nachhaltigkeitsstrategie: Notwendigkeit von „**Transparenz** über den **Zusammenhang von Zielen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie** einerseits und **haushaltspolitischen Maßnahmen**“
- **PBnE:** Im Rahmen der **Haushaltsdebatte** das Thema Nachhaltigkeit diskutieren + **im Bundeshaushaltsplan** zu den einzelnen **Posten** jeweils genannt werden, welchen **Bezug sie zu Nachhaltigkeitsaspekten haben** und begründet werden, welche Nachhaltigkeitsziele damit gefördert werden“
- **Sustainable Finance Beirat:** Zielquote für Klimaschutzinvestitionen (40%) + Monitoring jährlicher Klimaschutzinvestitionen aufbauend auf der Taxonomie

Bundesrechnungshof: Bericht zur Steuerung des Klimaschutzes

- Kritik am Status quo:
 - Fehlen einer systematischen Wirkungsanalyse der Klimapolitik & Förderprogrammen
 - fehlende zielorientierte Steuerung, um **Kosten und Nutzen der Klimaschutzpolitik sichtbar zu machen**
 - mangelnde ressortübergreifende Koordinierung
 - **Konsistenz**: klimapolitische Instrumente “sollten nicht von anderen staatlich beeinflussbaren Faktoren wie **klimaschädlichen Subventionen oder dem Steuer- und Abgabensystem** konterkariert werden”
- Erhöhung der Wirkungsorientierung durch **“Klima-Tracking”**, bei dem “die positiven wie negativen Klimawirkungen einzelner Ausgaben und Einnahmentitel des Bundeshaushalts erfasst und bewertet



Spending Review zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt

The elephant in the room

- 2021: Auftrag für Spending Review an BMF, BMU, BMZ: Modellprojekt zur Verbindung des Haushalts mit Zielen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie
- Beschluss im Kabinett Ende 2022

Bestehende Ansätze zu ökologischen Wirkungen öffentlicher Finanzen

Tabelle 14 + CEPA-Reporting: öffentliche Ausgaben für Umweltschutz

- Positivliste: Tabelle 14: Ausgaben für Umweltschutz und Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung 2021: **33,3 Mrd. €**; Anteil der Ausgaben **KTF: 63%**
- Vielzahl methodischer Schwächen:
 - (Keine)**Vergleichbarkeit** der Ausgaben, methodische Fundierung --> Gefahr Überschätzung
 - Keine Impactmessung oder Zuordnung zu Umweltziel
 - **Keine ex-post** Analyse: Ausschöpfung der EKF/KTF-Mittel z.T. < 50% → Gefahr Überschätzung
 - **Intransparenz** wg. Doppelstruktur Einzelpläne + Sondervermögen
- Vgl. Destatis Reporting nach CEPA-Methodik: **12,6 Mrd. €** (2019-IST)

Subventionsberichte der Bundesregierung

BMF und UBA mit unterschiedlichen Methodiken

- **BMF** mit engerer Definition und Fokus auf alle Subventionen
 - Unklare Methodik für Zuordnung zu sechs Entwicklungsprinzipien der DNS
 - Identifiziert Subventionen mit umweltpositiver Wirkung
 - Alle zwei Jahre mit Entwurf des Haushaltsplans
- **UBA** mit Fokus auf umweltschädlichen Subventionen
 - Zuordnung von Subventionen zu sieben Umweltzielen
 - Außerhalb des Haushaltsprozesses, in unregelmäßigen Abständen

Zwischenfazit zu Deutschland

- Durchaus **hohe Ausgaben für Umweltschutzziele**
 - Methodik der bestehenden Ansätze läuft Gefahr diese zu überzeichnen
 - Keine Impactmessung
- Wesentlich höhere **umweltschädliche Subventionen** konterkarieren Effektivität der Ausgaben
- Keine systematische Betrachtung

Europäische Beispiele guter Praxis

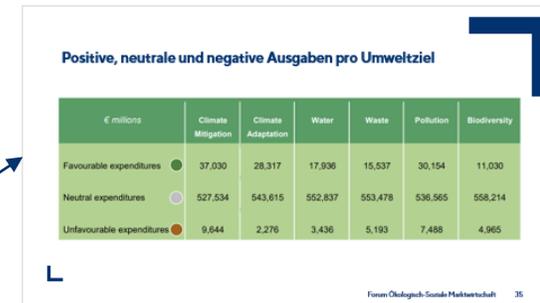
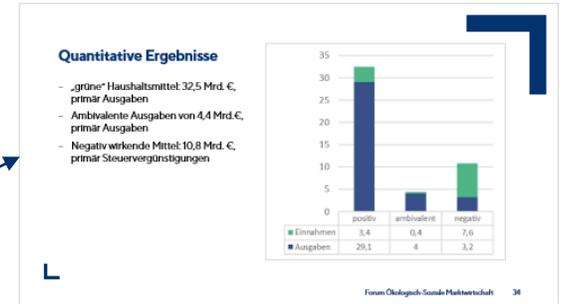
Italien, Irland, Dänemark: was ist interessant an ihnen?

- **Italien:** CEPA & CreMA basiertes Tagging seit 20 Jahren zu 16 Umweltkategorien; ex-ante & ex-post Berichte (*Ecorendiconto* & *Ecobilancio*); sehr hoher Detailgrad
- **Irland:** Nettobilanzierung des *climate impacts* öffentlicher Finanzen; Prozessbegleitung durch Watchdog (Climate Action Delivery Board) + Pläne für CGE-Modellierung zum Vgl. von Optionen
- **Dänemark:** methodisch sehr komplexes CGE-Modell: „GreenREFORM“ Modell als „one-stop-shop“ zur Bewertung von Ausgaben & Steuern hinsichtlich deren Wirkungen aus Vielzahl von Umweltbereichen → Bewertung der Konsistenz von Optionen bis 2100; open-data Ansatz; begleitet von unabhängigem Klimarat

Frankreichs Budget Vert II

Ergebnisse für politische Entscheidungsträger

- **Gesamtbilanz:** Großteil neutral: 92% der Ausgaben & 86% der Steuervergünstigungen; 32,5 Mrd. € „grüne“ Haushaltsmittel;
- Zeitliche Entwicklung: umweltpositive und umweltnegative Mittel stiegen leicht an gegenüber Vorjahr
- Ausgaben pro **Umweltziel** zeigt Inkonsistenzen und Gewichtungen
- **Zielkonflikte** innerhalb von Einzelplänen werden sichtbar



Blick auf Deutschland & nach vorn

- **Spending Review** der Bundesregierung zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt Ende 2022 → Diskussion zur systematischen Betrachtung (und Wirkungsmessung) öffentlicher Finanzen und deren Umwelt, bzw. Nachhaltigkeitswirkung nimmt Fahrt auf
- Zur Unterstützung der Debatte dazu: vier Erfolgskriterien für Entwicklung von Green Budgeting (2 zur Methodik, 2 zum Prozess)

Kriterium 1: Ausgaben und Einnahmen gemeinsam betrachten

Nicht einzelne Bereiche, sondern Einnahmen und Ausgaben, umweltschädlich UND umweltfreundlich

- Fokus auf einzelne Bereiche und „Positivlisten“ → Gefahr des Überschätzens positiver Wirkungen
- (schrittweise) Erweiterung des Umfangs der Betrachtung (*GB Ref Framework*): substaatliche Ebenen, ggf. staatseigene Unternehmen
- Status quo in D:
 - keine systematische Gegenüberstellung von umweltschädlichen und umweltpositive Finanzen;
 - existierende Ansätze mit unklarer Methodik und Fokus auf Teilbereiche
 - Datenlücken: umweltpositiv wirkende Steuervergünstigungen

EU Green Budgeting Reference Framework

ELEMENTS	LEVEL 1 - Essential	LEVEL 2 - Developed	LEVEL 3 - Advanced
Coverage	Climate-related	Climate-related Some other objectives	All objectives
Environmental objectives	Favourable expenditure	Favourable items	Favourable items
Budgetary items	Favourable revenue	Unfavourable items	Unfavourable items Tax expenditure
General government	State (incl. social security)	State (incl. social security) Subnational governments	State (incl. social security) Subnational governments Other (e.g. SOEs + extra-budgetary)

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft 37

Kriterium 2: „Go beyond intent“

„grüne Ausgaben“ müssen eine tatsächliche (nicht marginale) Wirkung haben

- Berichte und Positivlisten zu „gut gemeinten“ Ausgaben haben keinen Mehrwert an sich, sondern müssen tatsächliche positive Umweltwirkungen haben
- „*intent*“ vs „*impact*“ der Unterschied zw. GB erster & zweiter Generation --> Orientierung an Good Practice Standards (EU Taxonomie) oder Zielen nachh. Entwicklung zur Bewertung von Maßnahmen (NB: Standards werden dynamisch!)

Status quo in D:

- Einschätzungen Ansätzen stellen aus *intent* ab oder werden qualitativ eingeschätzt durch Autoren der Berichte
- Daten zu Impacts (z.B. Klimaimpacts) vorhanden in Ministerien, aber nicht veröffentlicht

Kriterium 3: Einbettung in den nationalen Kontext und Prozesse

Blaupausen (one-fits-all) funktionieren nicht – es braucht „national ownership“

- Internationaler Austausch sollte Entwicklung nationaler Ansätze inspirieren – Prozess und Methodik müssen nationale Aspekte (Ziele, Prozesse) widerspiegeln
- Prozesse dürfen nicht externalisiert werden → Instrument wirkt durch die Beschäftigung von Ministerien mit Inkonsistenzen und deren Bearbeitung
- Keine festen Rollen für Finanz- & Umweltministerien

Status quo in D:

- → Verweis auf Spending Review
- Designfragen: Anknüpfen an existierende Ansätze? Ex-ante vs. ex-post?

Kriterium 4: GBT als langfristigen Prozess verstehen

Langfristige Orientierung und politisches Commitment als Voraussetzungen

- Signalisiert Absicht von politischen Entscheidungsträger*innen
- Ermöglicht Einschätzungen zum Impact über Zeit (sowohl Greening der Finanzen als auch Umweltwirkungen)
- Zentral: Wirkung auf beteiligte Akteure zentral

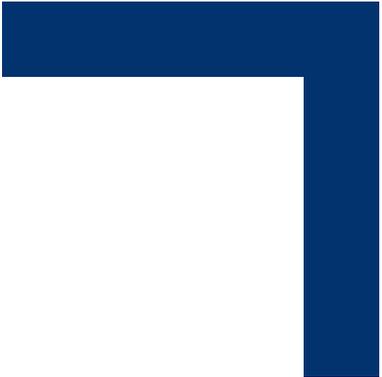
Status quo in D:

- BMF: hohe finanzstatische Anforderungen nicht überfrachten mit „zusätzlichen Kennzeichnungspflichten“

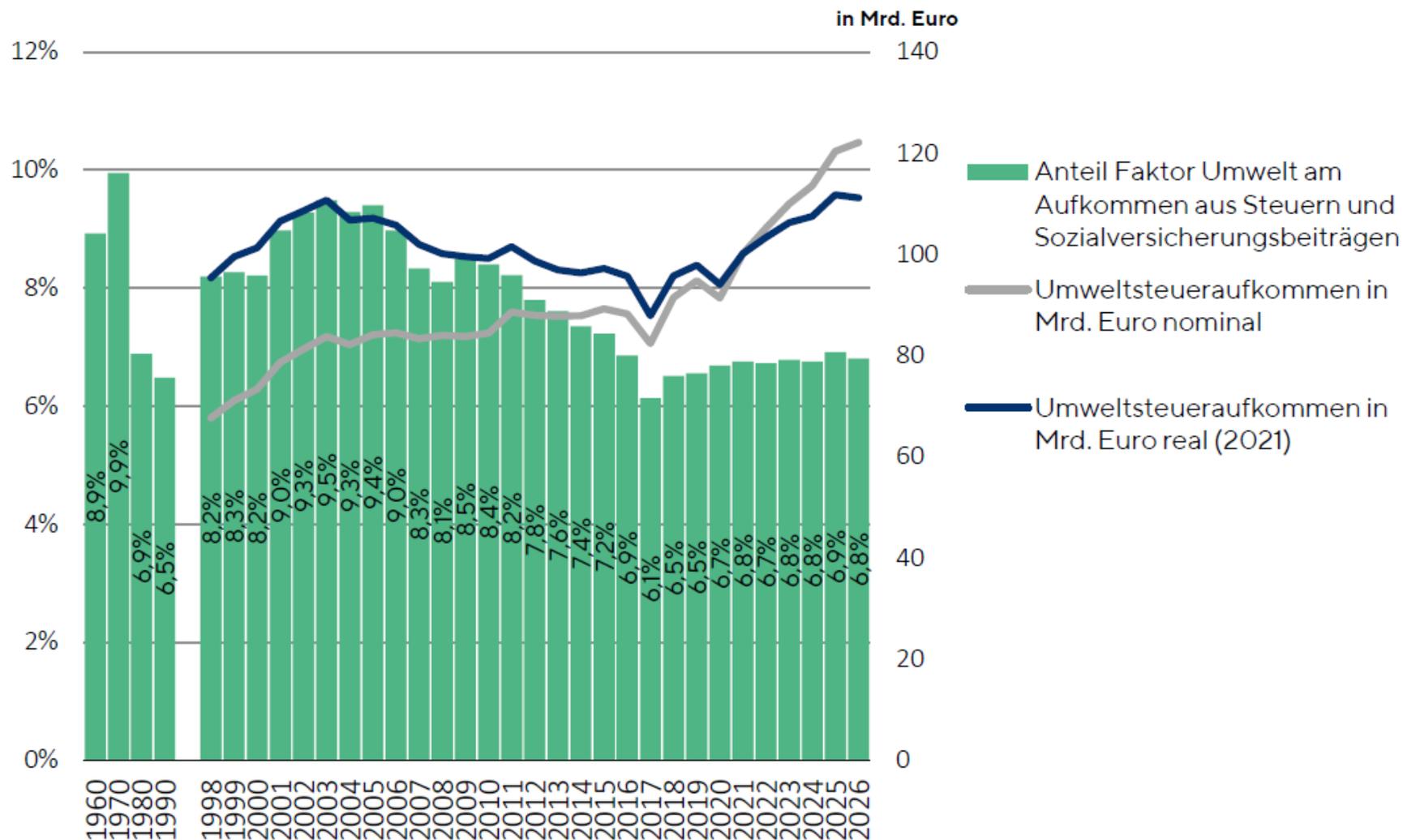
„... it is by maintaining the exercise over time that one will be able **to go beyond quantitative considerations** regarding monetary volumes alone (...) it is also over time that **discussions, acculturation and capacity building** of the various actors can arise - and it is through these fundamental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

Fazit

- Öffentliche Finanzen in Deutschland sind inkonsistent mit Umwelt- und Klimazielen.
- Existierende Ansätze in Deutschland nur bedingt geeignet, um diese Inkonsistenz zu adressieren
- Ziel der Bundesregierung und vieler weiterer Akteure: mehr Wirkungsorientierung, mehr Konsistenz
- Europäische Beispiele guter Praxis + EU GB Reference Framework zeigen unterschiedliche methodische Ansätze

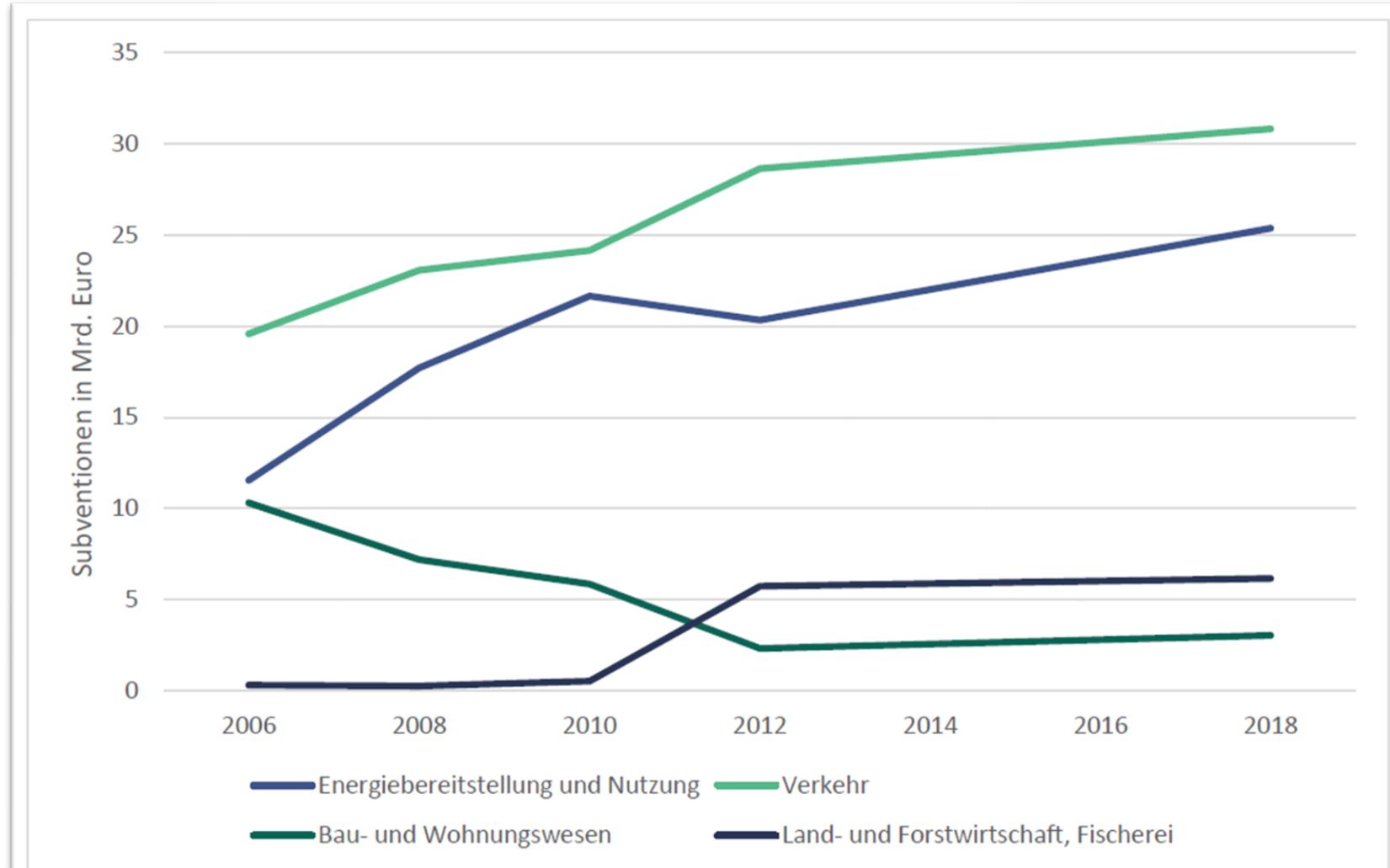


Entwicklung der Umwelteinnahmen in Deutschland über Zeit



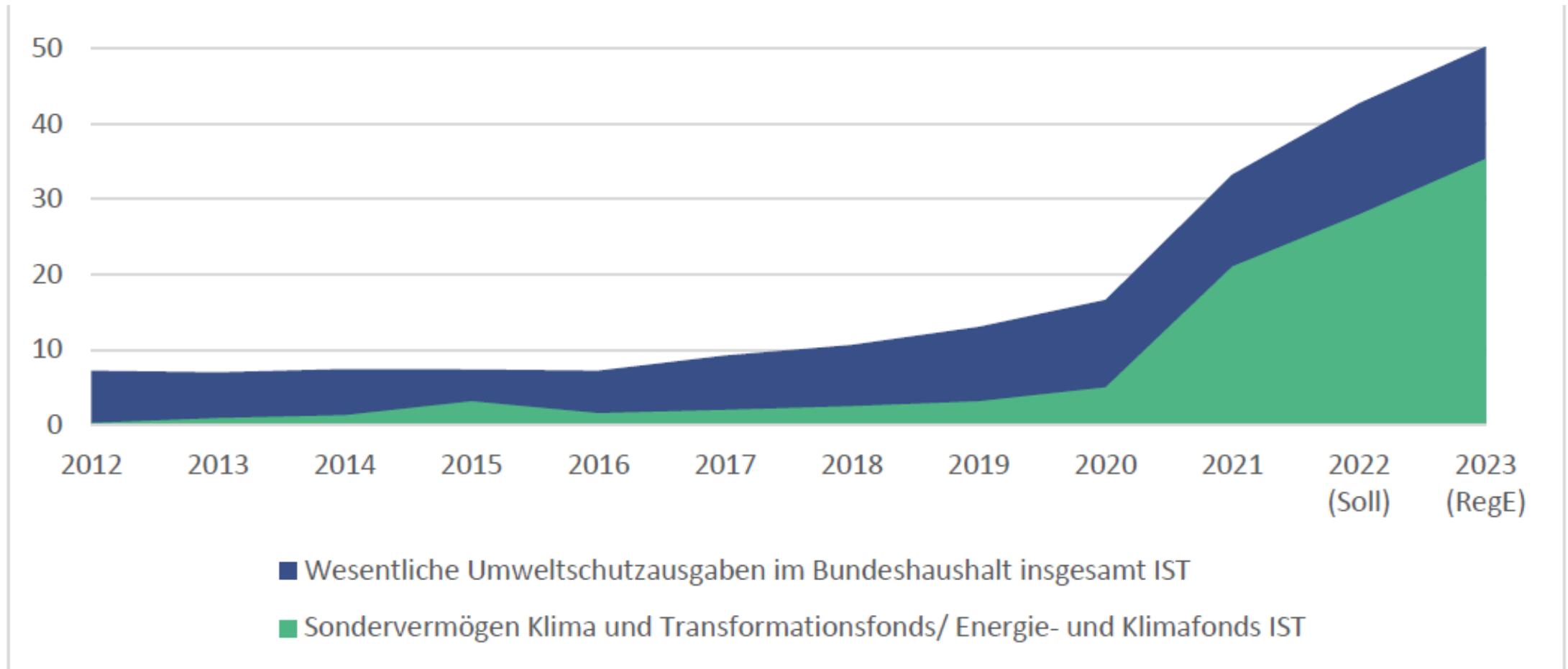
Quelle: (FÖS, 2022a), eigene Berechnungen auf Grundlage des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2021 und weitere Jahre)

Entwicklung umweltschädlicher Subventionen in Deutschland nach Sektoren, 2006 – 2018



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

„Tabelle 14“: Entwicklung der Ausgaben für Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung, 2012 - 2023



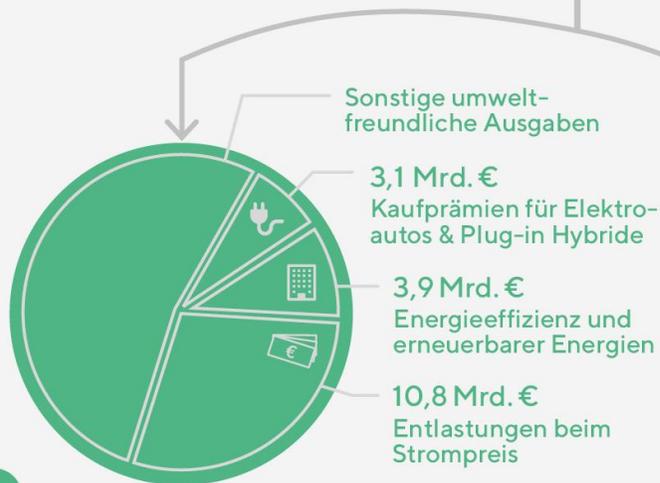
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Finanzberichte 2012 - 2022. Die Jahre 2012 bis 2021 sind mit den tatsächlichen Ist-Werten dargestellt. Für 2022 wurde der Soll-Wert und für 2023 der Regierungsentwurf der Regierung genutzt.

1.483 Mrd. €
 Öffentliche Einnahmen aus
 Steuern und Sozialversicherungs-
 beiträgen 2021

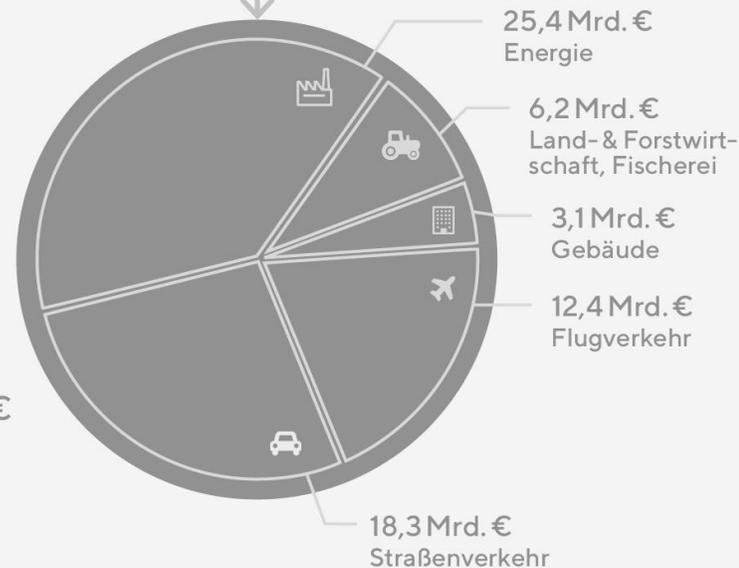
100,1 Mrd. € / 6,8%

Umwelteinahmen, u.a.:

-  37,1 Mrd. €
Energiesteuer
-  7,4 Mrd. €
nEh
-  5,1 Mrd. €
EU-ETS
-  9,5 Mrd. €
Kfz-Steuer
-  7,5 Mrd. €
LKW-Maut



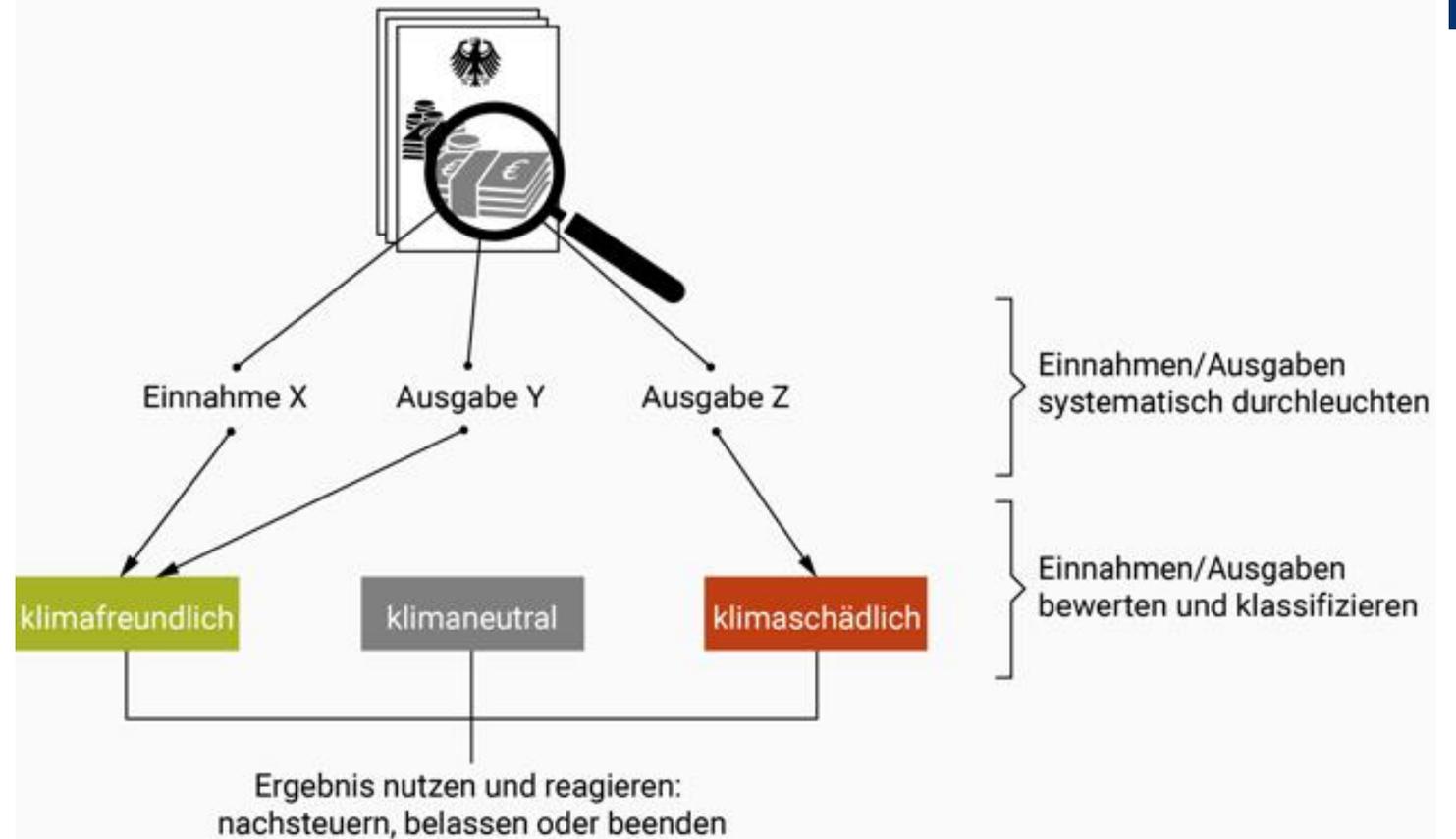
65,4 Mrd. €
 Umweltschädliche
 Finanzflüsse



Forderung des Bundesrechnungshofs nach „Klima-Tracking“

Klima-Tracking schafft Transparenz im Bundeshaushalt

Alle Einnahmen und Ausgaben sollten systematisch durchleuchtet werden, um ihre Wirkung auf den Klimaschutz zu bewerten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

DARP – Klimatagging

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

Umweltziele im *Budget Vert*



**Fighting
climate change**

**("Climate
Change
Mitigation")**



**Adapting to
climate
change and
preventing
natural risks**

**("Climate
Change
Adaptation")**



**Water
management**

(« Water")



**Transition to
the circular
economy,
waste
management,
man-made risk
prevention**

("Waste")



**Fighting water,
air and soil
pollution**

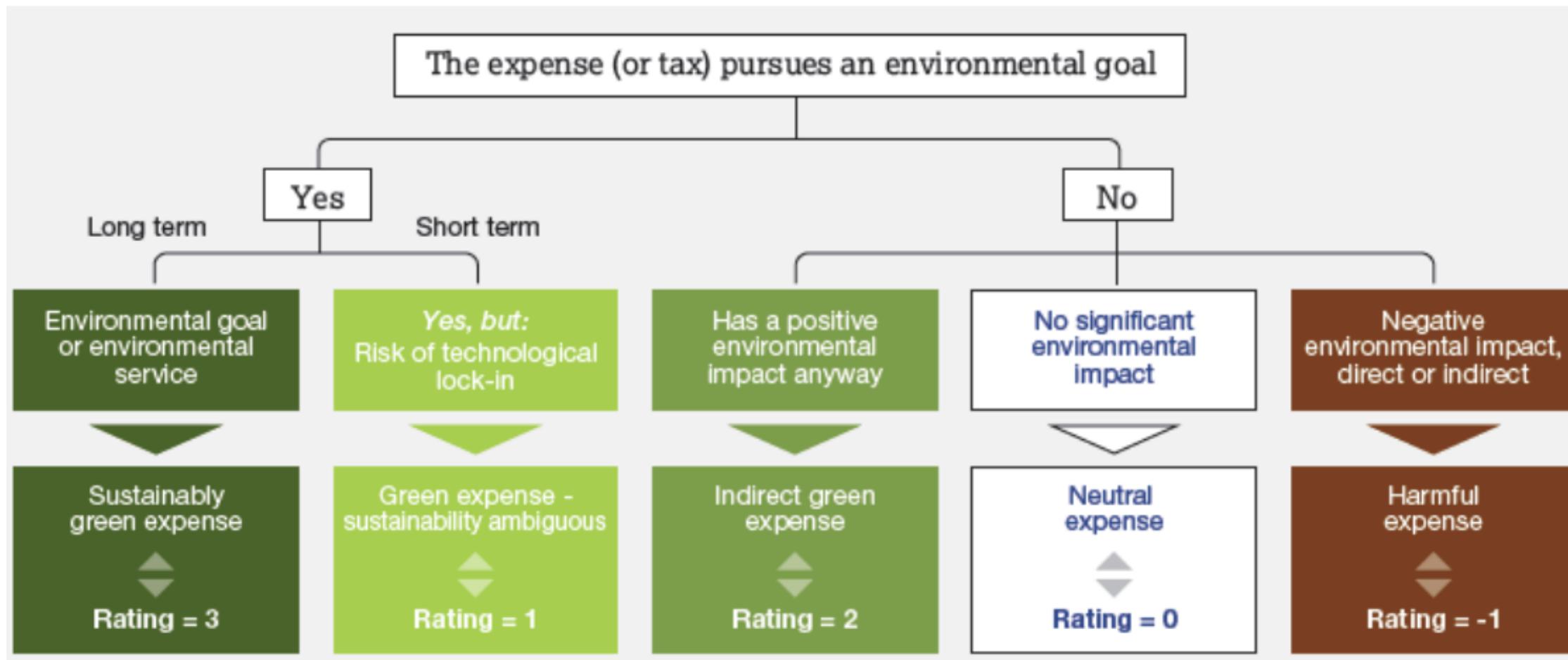
("Pollution")



**Conservation
of biodiversity,
protection of
natural,
agricultural and
forest areas**

("Biodiversity")

Bewertungsschema im Budget Vert



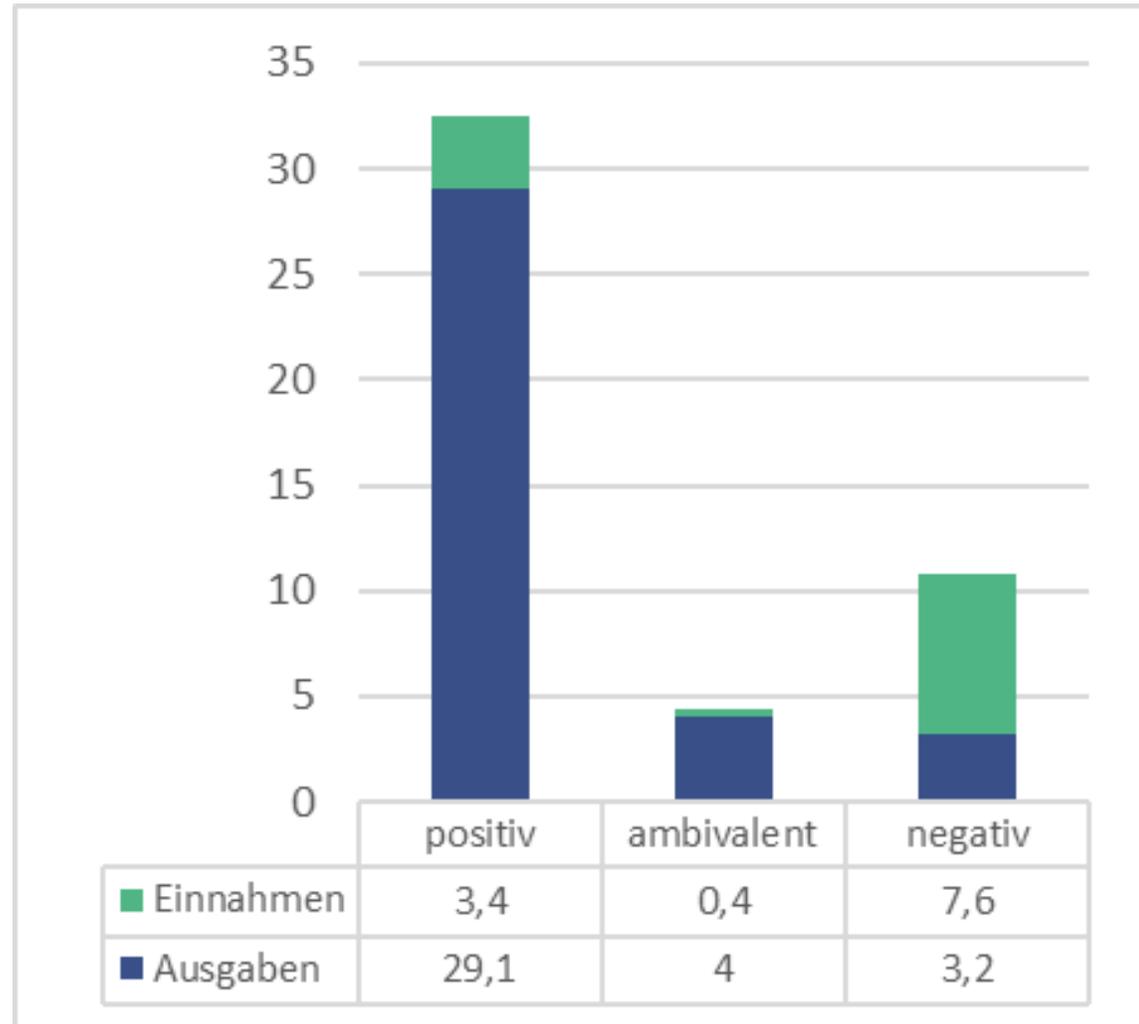
Beispiel zum Tagging unterschiedlicher Ausgaben in Frankreich

Green Tagging in Detail

Budget appropriations	2021 BB	Climate (Mitigation)	Climate (Adaptation)	Water	Waste	Pollution	Biodiversity	Classification
P174 Support for energy transition	€1,495.8m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P174 Grants for the purchase of green vehicles	€507.0m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P181 Environment and Energy Management Agency	€551.6m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P217 Steering, support, audit and assessment	€617.6m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P217 Payroll for personnel working on the "Landscape, Water and Biodiversity" Policy Programme	€179.4m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P181 Major Natural Risk Prevention Fund	€205.0m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P203 Rail	€2,466.0m	● ● ● ● ● ● ● ●		● ● ● ● ● ● ● ●				Mixed
P203 Air transport	€41.4m	● ● ● ● ● ● ● ●		● ● ● ● ● ● ● ●				Unfavourable
P345 Support for renewable electric energy sources in mainland France	€5,684.5m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P345 Support for biomethane injection	€543.8m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P345 Support for energy transition in areas off the national grid (ZNI)	€678.6m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable
P345 Solidarity mechanisms for areas off the national grid	€1,458.2m	● ● ● ● ● ● ● ●		● ● ● ● ● ● ● ●				Unfavourable
P345 Support for natural gas cogeneration and other thermal generation means	€677.6m	● ● ● ● ● ● ● ●						Favourable

Quantitative Ergebnisse

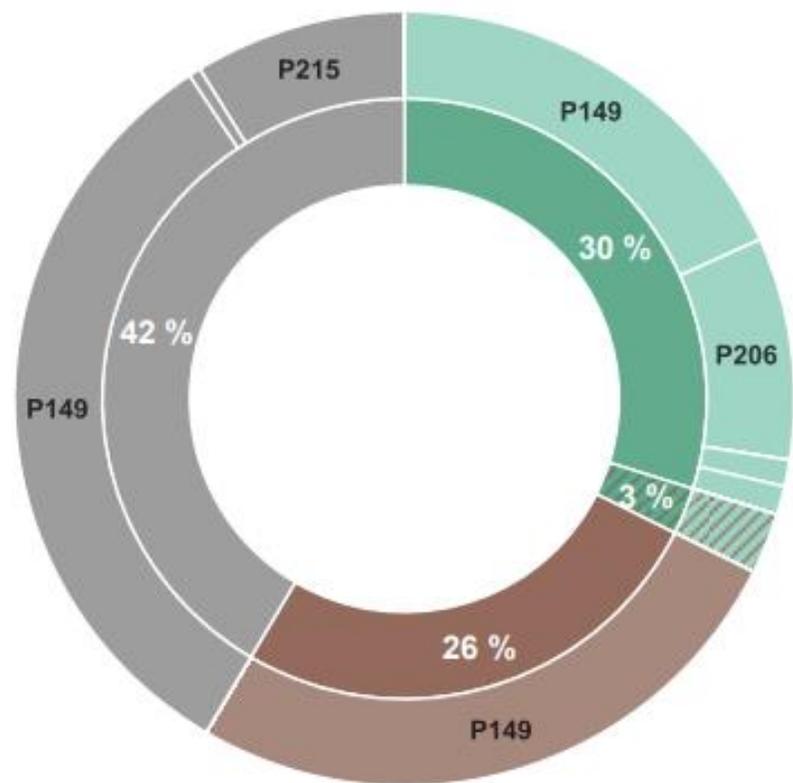
- „grüne“ Haushaltsmittel: 32,5 Mrd. €, primär Ausgaben
- Ambivalente Ausgaben von 4,4 Mrd.€, primär Ausgaben
- Negativ wirkende Mittel: 10,8 Mrd. €, primär Steuervergünstigungen



Positive, neutrale und negative Ausgaben pro Umweltziel

€ millions	Climate Mitigation	Climate Adaptation	Water	Waste	Pollution	Biodiversity
Favourable expenditures 	37,030	28,317	17,936	15,537	30,154	11,030
Neutral expenditures 	527,534	543,615	552,837	553,478	536,565	558,214
Unfavourable expenditures 	9,644	2,276	3,436	5,193	7,488	4,965

Bsp. Einzelplan Landwirtschaft & Ernährung



Budget appropriations and earmarked taxes:

Favourable: €1.33bn

Mixed: –

Unfavourable: –

Neutral: €1.93bn

Tax expenditures:

Favourable: €0.29bn

Mixed: €0.14bn

Unfavourable: €1.42bn

Neutral: €0.39bn

EU Green Budgeting Reference Framework

ELEMENTS	LEVEL 1- Essential	LEVEL 2 - Developed	LEVEL 3 - Advanced
Coverage <i>Environmental objectives</i>	Climate-related	Climate-related Some other objectives	All objectives
<i>Budgetary items</i>	Favourable expenditure Favourable revenue	Favourable items Unfavourable items	Favourable items Unfavourable items Tax expenditure
<i>General government</i>	State (incl. social security)	State (incl. social security) Subnational governments	State (incl. social security) Subnational governments Other (e.g. SOEs + extra-budgetary)



*„... 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.) “*

