

STUDIE



## Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

# Green Budgeting – internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen



Holger Bär, Christian Fischle, Aniska Bitomsky und Florian Peiseler

## Inhalt

Die Studie beleuchtet das Konzept des Green Budgeting und die insbesondere die Methode des Green Budget Tagging. Sie betrachtet dazu internationale Prozesse zur Entwicklung dieser Ansätze und zeigt Beispiele vier europäischer Länder, deren Ansätze sich in vielerlei Hinsicht unterscheiden. Allen ist das Ziel gemein, die Konsistenz zwischen öffentlichen Finanzen und Klima- und Umweltzielen zu erhöhen – indem von ihnen weniger umweltschädliche Wirkungen ausgehen und sie vielmehr zu Klima- und Umweltschutzzielen und der Transformation zu klimaverträglichem Wirtschaften beitragen. Im Rahmen der Studie werden

die unterschiedlichen Methodiken, Umfänge und Integrationsansätze in die nationalen Haushaltsprozesse sowie deren zentrale Ergebnisse beleuchtet.

Eine [zweite Studie](#) zu Green Budgeting widmet sich Deutschland. Darin werden der Status quo der Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen aufgezeigt, existierende Ansätze diskutiert und Erfolgskriterien für Green Budgeting skizziert, die sich aus den Lernerfahrungen anderer Länder ergeben.

**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](http://www.foes.de) – [foes@foes.de](mailto:foes@foes.de)

Gefördert durch:



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 – internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Öffentliche Finanzen und der Klimaschutz</b> .....	<b>5</b>
1.1 Konsistenz öffentlicher Finanzen als Politikziel.....	5
1.2 Struktur und Ziel der Studie .....	5
<b>2 Ansätze für mehr Konsistenz zwischen Finanzen und Klima</b> .....	<b>5</b>
2.1 Priorisierung von Politikzielen in öffentlichen Finanzen.....	5
2.2 Kernidee des Green Budgeting: mehr Transparenz zu Umweltwirkungen und Inkonsistenzen.....	6
2.3 Internationale Prozesse zur Weiterentwicklung von Green Budgeting .....	6
2.4 Green Budgeting in OECD-Ländern .....	7
2.5 Methode des Green Budget Tagging .....	9
2.5.1 Kernidee des Green Budget Tagging .....	9
2.5.2 Kernfragen zur Ausgestaltung .....	9
<b>3 Beispiele guter Praxis</b> .....	<b>13</b>
3.1 Italien.....	13
3.2 Irland.....	15
3.3 Dänemark.....	18
3.4 Frankreich.....	20
3.4.1 Entstehungsprozess.....	20
3.4.2 Methodik.....	20
3.4.3 Beteiligung von Nichtregierungsakteuren: die Rolle von I4CE im Prozess.....	22
3.4.4 Zentrale Ergebnisse des <i>Budget Vert</i> für das Haushaltsjahr 2022.....	23
3.4.5 Besonderheiten des französischen Ansatzes.....	25
<b>4 Fazit</b> .....	<b>26</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>27</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>30</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

Wie werden öffentliche Haushalte nachhaltiger? Welche Instrumente helfen Entscheidungsträger\*innen Zielkonflikte zu identifizieren und öffentliche Finanzen so zu reformieren, dass diese für Klima- und Umweltschutz wirken anstatt gegen sie? Das Pariser Klimaabkommen fordert von seinen Unterzeichnerstaaten, öffentliche Finanzen in Einklang mit Klimaschutzziele zu bringen. In vielen europäischen Staaten und auch im Rahmen internationaler Organisationen werden seit Jahren Ansätze dafür (weiter)entwickelt (Kapitel 1).

Von welchen dieser Beispiele kann Deutschland lernen? Was sind zentrale Fragen der Ausgestaltung? Wie unterscheiden sich unterschiedliche Länder in ihrem Green Budgeting? Welche Ergebnisse gibt es

zur Umweltwirkung öffentlicher Finanzen in anderen Ländern und wie fließen diese in politische Entscheidungsprozesse ein?

Im Rahmen dieser Studie werden zentrale Fragen in der Ausgestaltung von *Green Budgeting Tagging* Ansätzen dargestellt (Kapitel 2). Die ausgewählten Beispiele aus vier Ländern (Italien, Irland, Dänemark und Frankreich) illustrieren die Vielfalt der Ansätze (Kapitel 3). Die vergleichende Betrachtung zeigt große Unterschiede, mögliche Schritte in der Entwicklung eines solchen Ansatzes und die Potenziale, durch Green Budgeting mehr Transparenz zu Umweltwirkungen öffentlicher Finanzen zu gewinnen und Zielkonflikte zu reduzieren.

# 1 Öffentliche Finanzen und der Klimaschutz

## 1.1 Konsistenz öffentlicher Finanzen als Politikziel

Artikel 2.1c wird mitunter als das „vergessene Ziel“ des **Pariser Klimaschutzabkommens** bezeichnet:

*„making finance flows con-  
sistent with a pathway towards  
low greenhouse gas emissions  
and climate-resilient develop-*

Dies umfasst sowohl private und öffentliche Finanzströme. Im Rahmen der Fiskalpolitik sind viele Ansätze geeignet, diese Konsistenz zu erhöhen (siehe bspw. Table 3 in Whitley et al., 2018). Die öffentliche Debatte fokussiert häufig auf einzelne einnahmeseitige Instrumente wie die Bepreisung von CO<sub>2</sub>, den Anteil der Umweltsteuern<sup>1</sup> oder den Abbau klimaschädlicher Subventionen. Eine ähnlich bedeutsame Rolle kommt der Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben zu.

Eine Betrachtung der Konsistenz der Einnahmen- und Ausgabenseite mit den Pariser Klimaschutzziele ist angesichts des **Status quo** umso wichtiger, da dieser vor allem Beispiele für **Inkonsistenz** zeigt. Dass in Deutschland die jährlichen klimaschädlichen Subventionen von über 60 Mrd. Euro (2018) die öffentlichen Investitionen für Klimaschutz im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds von 28 Mrd. Euro (2022) bei Weitem übersteigen, ist nur ein Beispiel.<sup>2</sup>

## 1.2 Struktur und Ziel der Studie

In vielen europäischen und außereuropäischen Ländern wurden im Zuge des Pariser Abkommens

Initiativen gestartet und Ansätze entwickelt, um die Konsistenz zwischen Fiskal- und Klimapolitik zu erhöhen. In Kapitel 2 werden die Kernidee, internationale Arbeitsprozesse dazu und die zentrale Methode des Green Budget Taggings aufgezeigt.

Für die Studie wurde eine Vielzahl dieser Ansätze daraufhin untersucht, inwieweit sie Beispiele guter Praxis für die Entwicklung in Deutschland darstellen könnten. In Kapitel 0 werden vier Beispiele europäischer Nachbarn vorgestellt. Dabei wird auf Umfang, Methodik, Ergebnisse sowie Stärken und Schwächen der Ansätze eingegangen. Ziel ist es, für die Diskussion zu Green Budgeting in Deutschland Lernerfahrungen und zentrale Fragen zur Gestaltung aus anderen Ländern aufzuzeigen.

## 2 Ansätze für mehr Konsistenz zwischen Finanzen und Klima

### 2.1 Priorisierung von Politikzielen in öffentlichen Finanzen

Der Begriff des *Priority Budgeting* bezeichnet einen Ansatz, öffentliche Ausgaben so zu gestalten, dass sie zur Erreichung bestimmter Ziele beitragen:

*“to refocus and align resources and incentives towards these priorities, signal the political importance of these priorities and mobilise a whole-of-government response” (OECD. 2019).*

Beispiele solcher Prioritäten sind *Gender Budgeting*, *Wellbeing Budgeting* – und: *Green Budgeting*. Bei den ersten beiden Beispielen geht es darum, die Entwicklung und Relevanz von bestimmten Staatsausgaben für die Gleichstellung bzw. im Hinblick darauf zu erfassen, inwiefern zu nachhaltiger Entwicklung und dem

<sup>1</sup> Umweltsteuern verfolgen die doppelte Aufgabe der Finanzierung (öffentliche Haushalte zu finanzieren) und der Lenkung (durch Internalisierung der Umweltschäden, die sonst bei der Allgemeinheit oder zukünftigen Generationen verbleiben, sollen die Ursachen dieser Externalitäten (Umweltschäden) reduziert werden). In Deutschland sinkt der Anteil der Umweltsteuern an den öffentlichen Einnahmen seit fast zwei Jahrzehnten kontinuierlich.

<sup>2</sup> Zugrunde liegen hier die aktuellste Schätzung des Umweltbundesamts zur Höhe der klimaschädlichen

Emissionen aus Umweltbundesamt (2021) und die Soll-Ausgaben des zentralen Finanzierungsinstruments der Bundesregierung für Klimaschutz- des Klima- und Transformationsfonds laut Finanzplan der Bundesregierung 2022 (Bundesregierung, 2022). Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2022 die klimaschädlichen Subventionen durch den beschlossenen Tankrabbatt, bzw. die MwSt.-Senkung auf Erdgas, zusätzlich steigen werden.

allgemeinen Wohlergehen beitragen. Durch mehr **Transparenz** soll die Frage beantwortet werden, ob die aktuelle Haushaltspolitik diesen Prioritäten Rechnung trägt – oder nicht.

## 2.2 Kernidee des Green Budgeting: mehr Transparenz zu Umweltwirkungen und Inkonsistenzen

**Green Budgeting** beschreibt, wie öffentliche Haushaltspolitik zu Klima- und Umweltzielen beitragen kann (Europäische Kommission, 2021a). Green Budgeting Ansätze verfolgen zwei unterschiedliche **Ziele**:

- 1) Impact-Messung: „to **evaluate the environmental impact** of budgetary or fiscal policies“
- 2) Bewertung von Kohärenz: “to **assess their coherence** towards the delivery of national and international commitments“

Dabei werden öffentliche Einnahmen und Ausgaben hinsichtlich ihres Beitrags zum Klima- und Umweltschutz gekennzeichnet (Europäische Kommission, 2021a). Dabei kann Green Budgeting zur informativen und wissenschaftlichen Debatte über nachhaltiges Wachstum beitragen (OECD, 2020).

Der Ansatz soll zunächst mehr **Transparenz schaffen**, **Inkonsistenzen aufzeigen** und über Zeit die **Konsistenz** zwischen Finanz- und Klimapolitik **erhöhen** – z. B. in dem der Umfang von Umweltsteuern erhöht wird oder umweltschädliche Subventionen und öffentliche Ausgaben reduziert werden.<sup>3</sup> Ob diese fiskalischen Änderungen ausreichend sind, um die Einhaltung von Umweltzielen zu gewährleisten, ist dabei nicht direkt zu beantworten.

Green Budgeting kann dafür sorgen, dass die Umweltwirkungen von Staatsausgaben und -einnahmen zunächst einmal sichtbar werden. Im Laufe des Haushaltsprozesses können diese Erkenntnisse dann integriert werden. Durch das Sichtbarmachen insbesondere von umwelt- und klimaschädlichen Ausgaben sollen wichtige Stellschrauben für Entscheidungsträger\*innen identifiziert werden.

Eine größere Konsistenz zwischen Politikmaßnahmen und Ausgabenprogrammen erhöht nicht nur **die Lenkungswirkung von Umweltpolitik**, sie unterstützt auch das Erreichen von **fiskalischen Zielen**. So würde

beispielsweise der Abbau klimaschädlicher Subventionen im Energie- oder Verkehrssektor nicht nur die Wirksamkeit von Lenkungsinstrumenten (z. B. des CO<sub>2</sub>-Preises) stärken, sondern ebenso die fiskalische Tragfähigkeit ausbauen.<sup>4</sup>

## 2.3 Internationale Prozesse zur Weiterentwicklung von Green Budgeting

Erste Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben wurden mit den Rio-Markern in den späten 1990er Jahren entwickelt und kurz danach auch ein erster Ansatz für Green Budget Tagging in Italien. Seit dem Pariser Abkommen 2015 wurden insb. durch EU und OECD internationale Austauschprozesse zur Entwicklung von Green Budgeting in einzelnen Ländern angestoßen.

**Abbildung 1: Wichtige Schritte zur Weiterentwicklung des Green Budgetings**



### OECD Paris Collaborative on Green Budgeting

Im Dezember 2017 rief die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) die „**Paris Collaborative on Green Budgeting**“ ins Leben, um Länder dabei zu unterstützen ihre Staatshaushalte umweltverträglicher zu gestalten (Europäische Kommission, 2021a). In regelmäßigen Workshops tauschen dabei Ländervertreter\*innen Erfahrungen zur Weiterentwicklung von Green Budgeting in ihren Ländern aus.<sup>5</sup>

### Koalition der Finanzminister\*innen & Weltbank

<sup>3</sup> Zu diesem Aspekt betont die irische Regierung: „It is an explicit recognition that the budgetary process is not a neutral process but is a process that embodies – and potentially informs and influences – long standing societal choices about how resources are deployed“ (Europäische Kommission, 2021a).

<sup>4</sup> Höhere öffentliche Einnahmen (bspw. durch den Abbau von umweltschädlicher Steuervorteilen) eröffnen Spielräume, sowohl für höhere Investitionen als auch zur Senkung anderer Steuerarten.

<sup>5</sup> Siehe <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>

Im Dezember 2018 entstand die „**Coalition of Finance Ministers for Climate Action**“ unter der Führung von Finnland und Chile mit Unterstützung des „Climate Action Peer Exchange“ (CAPE) der Weltbank (IMF, 2019). Die Finanzminister\*innen der beteiligten Staaten verpflichten sich, unter anderem Aspekte des Klimawandels in makroökonomische Modelle, fiskalische Planung, Staatsausgaben, öffentliches Investitionsmanagement und in staatliche Beschaffungsmaßnahmen aufzunehmen. So formuliert Prinzip 4 der *Helsinki Principles* das Ziel: „Take climate change into account in macroeconomic policy, fiscal planning, budgeting, public investment management, and procurement practices“ (Coalition of Finance Ministers for Climate Action, 2019).

### Europäische Union

Bereits seit 2017 verpflichtet die Europäische Kommission die Mitgliedsländer, Berichte zu staatlichen Umweltausgaben und Ausgaben für Ressourcenmanagement-Aktivitäten (nach CEPA & CReMA-Klassifikation) vorzulegen (EU-Verordnung 691/2011).<sup>6</sup> Seitdem wird dieses Klassifikationssystem regelmäßig überarbeitet und angepasst. Im CEPA werden ökonomische Aktivitäten mit dem Ziel der Vermeidung oder Reduzierung von Emissionen in neun unterschiedliche Hauptklassen unterteilt. Diese Ziele reichen von Luftreinhaltung und Klimaschutz über Wasserschutz und Lärm bis hin zum Schutz von Biodiversität und Vermeidung von Gefahren durch Radioaktivität (Eurostat, 2020). Erweitert wird dieses System durch die Klassifizierung von Ressourcenmanagement-Aktivitäten (Classification of Resource Management Activities (CReMA), siehe Tabelle 1) (Eurostat, 2020).

An Aktualität haben die Ansätze in der EU durch den **EU Green Deal** (2019) und die **Corona-Konjunkturpakete**, insb. die **Recovery & Resilience Facility (RRF)** (2020) gewonnen. Viele Teile der mehrjährigen Finanzrahmen der EU-Kommission (2021 bis 2027) beinhalten Ziele für den Mindestanteil von klimabezogenen Ausgaben. So müssen bspw. 37% aller Ausgaben im Rahmen der RRF-Facility oder 30% des Fonds für Regionalentwicklung unter diese Kategorie fallen (siehe Tabelle 5 in Levarlet et al., 2022).<sup>7</sup>

Überprüft wird die Einhaltung dieser Ziele mithilfe der Marker **Rio-Marker** (RM). Sie sind ein Ansatz zur Kennzeichnung von Staatsausgaben zu Umweltbelangen

und ihrer Zuordnung zu unterschiedlichen Umweltzielen (EU, 2021). Sie bestehen aus einem dreistufigen Bewertungssystem, das Haushaltsposten anhand ihres Beitrages zum Erreichen von Umweltzielen gewichtet. Ist ein Umweltziel das *principal objective* einer Maßnahme, so wird dieser Budgetposten mit 100% gewichtet; ist es ein *significant objective* zu 40%; gibt es keinen positiven Beitrag zu einem Umweltziel, wird der Posten mit 0% gewichtet. Neben der Gewichtung soll für die Haushaltsposten das *Do no significant harm*-Prinzip (DNSH) aus der EU-Taxonomie gelten. In der Praxis wurde es aufgeweicht und durch eine Erklärung der Mitgliedstaaten ersetzt, so kann eine Maßnahme als „grün“ gelten, auch wenn sie das DNSH-Prinzip nicht vollständig einhält (Europäische Kommission, 2021b). Die Gewichtung der RRF-Pläne der Mitgliedstaaten wird durch die Europäische Kommission überprüft, um die Einhaltung des 37%-Ziels sicherzustellen.

Das **Green Budgeting Reference Framework** der Europäischen Kommission entwirft eine Struktur für eine schrittweise Weiterentwicklung von Green Budgeting – beginnend bei einer engen Version („Level 1“), die beispielsweise auf Klimaziele und vorteilhafte Ein- und Ausgaben fokussiert. Im Rahmen von Level 2 und 3 werden dann Ziele und Umfang der Bewertung, etc. breiter gefasst (siehe Anhang, Tabelle 3). Die in Kapitel 0 vorgestellten Länder lassen sich bei Level 1 oder Level 2 der Klassifikation einordnen. Diejenigen, die bisher eher auf Level 1 Niveau einzuordnen sind (z.B. Irland), formulieren den Anspruch, ihren Ansatz schrittweise weiterzuentwickeln und zu erweitern.

## 2.4 Green Budgeting in OECD-Ländern

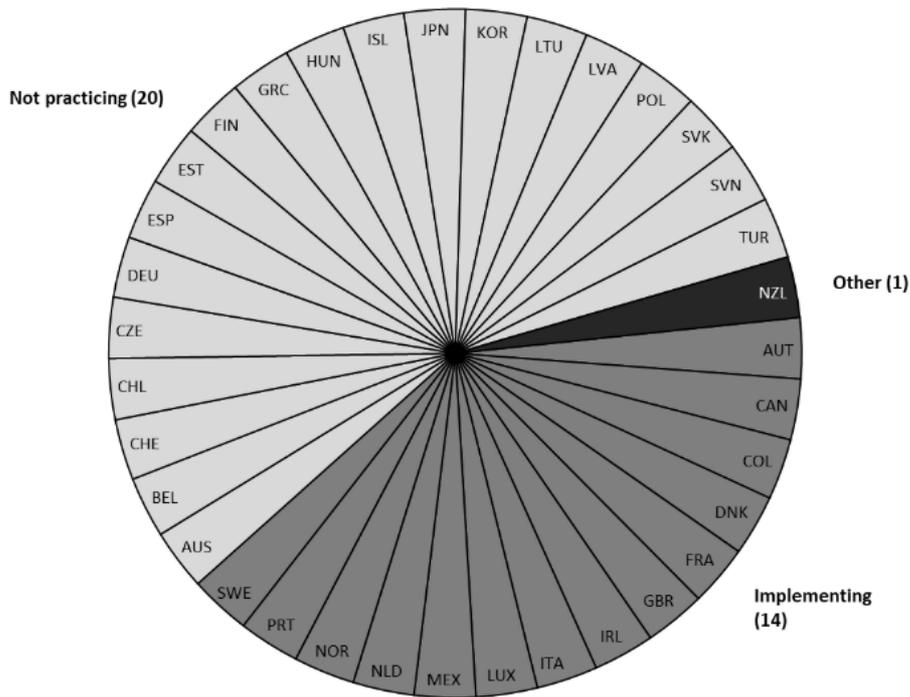
Weltweit werden viele unterschiedliche Ansätze zur Umweltorientierung der öffentlichen Ausgaben genutzt. Sie umfassen unterschiedliche Instrumente und werden auf die Besonderheiten der Haushaltspolitik des jeweiligen Landes angepasst. Diese Vielfalt unterschiedlicher Ansätze kann zur Weiterentwicklung des Konzepts und zum Erproben unterschiedlicher Designs beitragen. Abbildung 2 zeigt, welche OECD-Mitgliedstaaten Green Budgeting Ansätze bereits systematisch nutzen. Sie zeigt auch: Deutschland ist bisher nicht dabei.

<sup>6</sup> Insgesamt enthalten diese Klassifizierungssysteme auch umweltrelevante Forschungs- und Entwicklungsprojekte. Die Berichte werden von der europäischen statistischen Behörde Eurostat gesammelt und zu der europäischen umweltökonomische Gesamtrechnung zusammengefasst, welche ein vergleichbares

Bild zu den Umweltausgaben zwischen den EU-Mitgliedsländern zeichnen soll (EU-Verordnung 538/2014).

<sup>7</sup> Zum Teil auf biodiversitätsbezogene Ausgabenziele.

**Abbildung 2: Nutzung von Green Budgeting in OECD-Ländern, 2020**

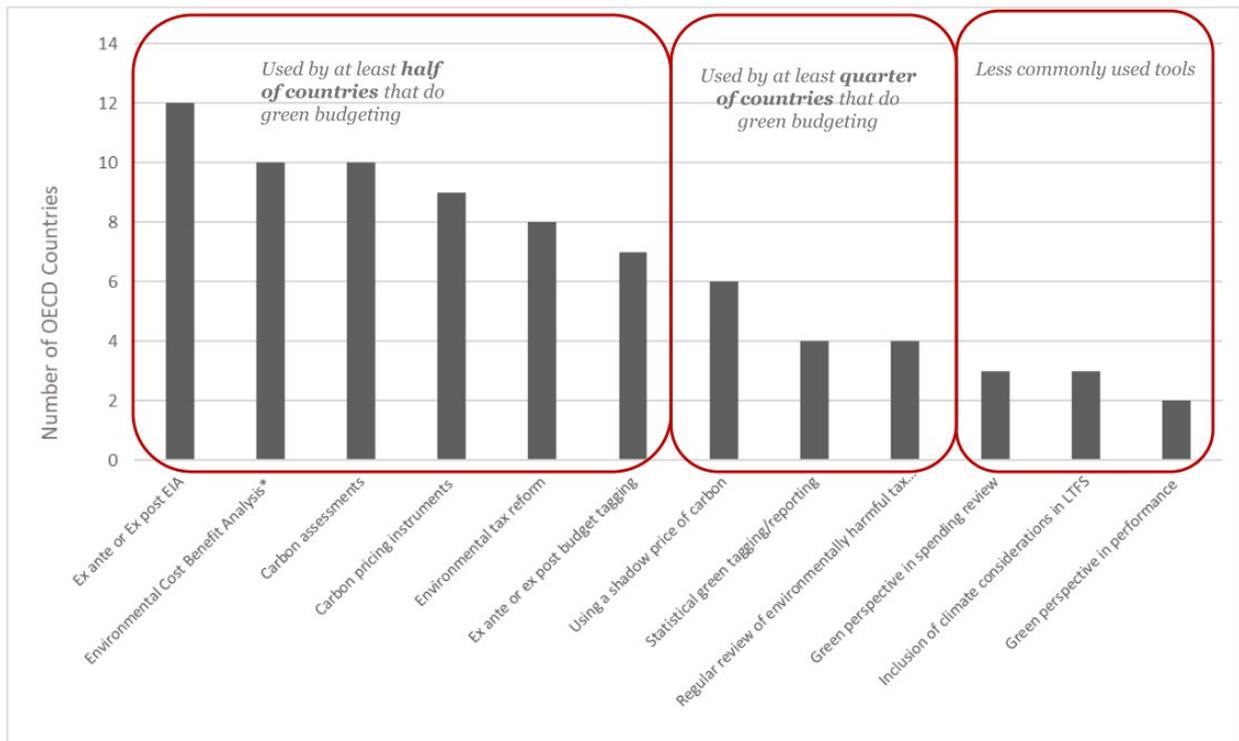


Quelle: (OECD, 2021b)

Die Bandbreite der Instrumente umfasst beispielsweise Environmental Impact Assessments, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wie auch die Nutzung von CO<sub>2</sub>-Schattenpreisen, Umweltsteuern, die regelmäßige

Berichterstattung sowie die Überprüfung von umwelt- und klimaschädlichen Subventionen (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3: Überblick zur Instrumentenvielfalt für Green Budgeting**

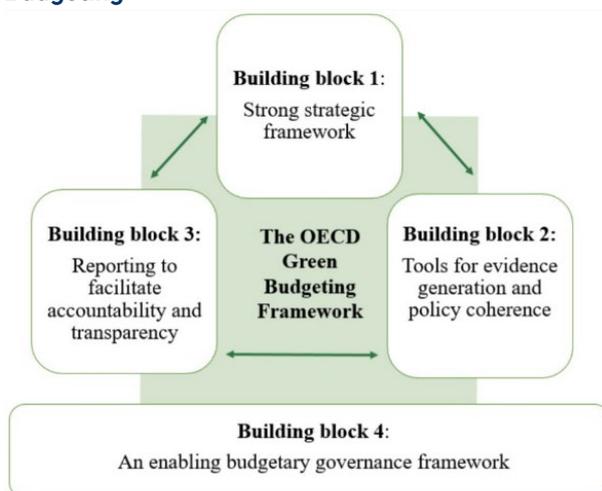


Quelle: (Park, 2021)

Für die erfolgreiche Umsetzung von Green Budgeting hat die OECD (OECD, 2020) einen Rahmen (Building Blocks) mit vier Bestandteilen erarbeitet, die im Zusammenspiel wirken sollten (siehe Abbildung 4):

- Starker **strategischer Rahmen**: eingebettet in einen spezifischen Rahmen mit klar definierten Umweltzielen kann Green Budgeting dabei helfen, Ressourcen effizienter einzusetzen
- **Werkzeuge für Empirie und politische Kohärenz**: Kennzeichnung von Haushaltsposten abhängig von der Klimaauswirkung, Untersuchung der Umweltauswirkungen für regelmäßige Anpassungen, begleitende Maßnahmen wie CO<sub>2</sub>-Bepreisung
- **Berichte für mehr Verlässlichkeit und Transparenz**: angemessenes Informieren der Stakeholder (Parlament, Bevölkerung) ermöglicht einen umfassenden Einblick in Staatsausgabenstruktur
- Aktive und funktionierende **Haushaltsführung**: Verbindung zwischen strategischer Planung, mehrjähriger Staatshaushalte und evidenzbasierten Prozessen im Zusammenwirken mit Parlamenten und Bevölkerung, klare Abläufe und Zuständigkeiten, angemessene Kapazitäten

**Abbildung 4: OECD Building Blocks für Green Budgeting**



Quelle: (OECD, 2020)

Eines der zentralen Werkzeuge dafür ist das **Green Budget Tagging** aus *Building block 2*, auf das im Folgenden fokussiert wird.

## 2.5 Methode des Green Budget Tagging

### 2.5.1 Kernidee des Green Budget Tagging

Diese Studie legt einen Fokus auf die Frage der Umweltorientierung der Ausgaben des Staates und dem spezifischen Ansatz des **Green Budget Tagging** (GBT). Dieses bezeichnet ein Instrument mit dem Haushaltsposten (Ausgaben) klassifiziert werden, um deren Umweltwirkung und die Entwicklung derselben abzubilden. Durch GBT können einzelne Maßnahmen beispielsweise in die Kategorien „grün“, „neutral“ oder „braun“ eingeteilt und gewichtet werden.

Allerdings gibt es **keine einheitliche Methodik** für ein GBT (Europäische Kommission, 2021a, S.7). In der Praxis kommen unterschiedliche Konzepte zur Anwendung, z. B. Klassifizierungs- und Gewichtungsschemata oder ökonomische Gleichgewichtsmodelle. Ebenso ist die Frage, was als „grün“ oder „nachhaltig“ definiert wird, eine sehr komplexe.<sup>8</sup>

### 2.5.2 Kernfragen zur Ausgestaltung

Einige zentrale Fragen für ein Green Budget Tagging werden im Folgenden skizziert:

- 1) Ziele und Umfang einer Bewertung
- 2) Methodik der Bewertung
- 3) Umfang der Bewertung
- 4) am Prozess beteiligte Akteur\*innen
- 5) Integration des GBT in den nationalen Haushaltsprozess

#### 2.5.2.1 Was wird wie bewertet? Wann ist etwas „grün“ oder nachhaltig? Ziele und Umfang der Bewertung:

Ganz allgemein kann ein Haushaltsposten oder eine Maßnahme als „grün“ gelten, wenn sie zur Abschwächung des Klimawandels oder zur Klimaanpassung beiträgt oder den Umweltschutz in Bereichen wie Biodiversität, Wasser- oder Luftqualität etc. fördert (OECD, 2021a).

Doch um einzelne Maßnahmen angemessen zu bewerten, müssen genaue Kriterien geschaffen werden, die aus einer Vielzahl unterschiedlicher Aspekte entstammen können. Beispielsweise stellen sich Fragen nach **Konflikten mit anderen Umweltzielen**: ist der Posten positiv für das Klima, schädigt aber beispielsweise die Biodiversität? Energieerzeugung durch große Wasserkraftwerke oder Kernenergie leisten

<sup>8</sup> Verwiesen sei hierzu auf die Ausführungen zu den Unterschieden von *impact*, *contribution* und *purpose of a*

*budgetary item* in (Europäische Kommission, 2021a, S.8).

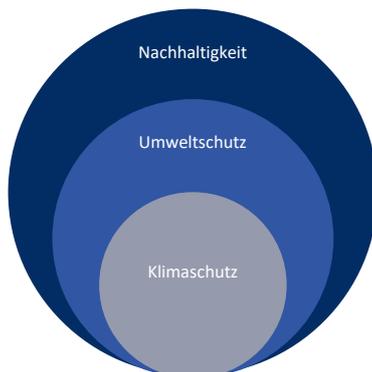
beispielsweise einen Beitrag zur Dekarbonisierung der Energieversorgung, sind aber mit Blick auf andere ökologische Dimensionen höchst umstritten.

Ebenso stellt sich die Frage: ist ein positiver Beitrag **im Lichte bestimmter Politikziele ausreichend** – ist z. B. eine geringfügige Verbesserung ausreichend im Sinne der zeitkritischen Pariser Klimaschutzziele? Das gilt beispielsweise für die Verwendungen von Erdgas oder Biokraftstoffen, die derzeit noch die THG-Emissionen mindern können, aber langfristig anders bewertet werden (müssen).

#### Beispiele für Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele

Je mehr Politikziele im Rahmen eines GBT-Ansatzes berücksichtigt werden sollen, desto größer sind Umfang und Komplexität des Prozesses. In der Praxis zeigt sich, dass einige Länder mit einem engen Fokus (auf Klimaschutzziele) beginnen und das Ziel formulieren, diesen Fokus schrittweise zu erweitern.<sup>9</sup> Abbildung 5 zeigt exemplarisch solch unterschiedliche Umfänge.

**Abbildung 5: Mögliche Umfänge eines Tagging-Ansatzes**



Quelle: Eigene Abbildung

Für jeden der Umfänge lässt sich dabei an internationale Rahmenordnungen anknüpfen.

Im Bereich des Klimaschutzes stellen die nationalen **Klimaschutzziele** der Länder im Rahmen des Pariser Abkommens den relevanten Bezugsrahmen, um zu bewerten, ob eine Maßnahme ausreichend zum Klimaschutz beiträgt.

Wird der Blick auf den **Umweltschutz** ausgeweitet, kann eine Bewertung an die sechs Umweltziele

zurückgreifen, wie sie im Rahmen der EU-Taxonomie definiert wurden:<sup>10</sup>

- (1) Klimaschutz
- (2) Anpassung an den Klimawandel
- (3) nachhaltige Nutzung von Wasserressourcen
- (4) Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft
- (5) Vermeidung von Verschmutzung und
- (6) Schutz von Ökosystemen und Biodiversität

Für eine umfassende Nachhaltigkeitsbewertung können die **17 nachhaltigen Entwicklungsziele** (SDG) der Vereinten Nationen sowie nationale Nachhaltigkeitsstrategien als Leitlinien dienen (UN, 2015). Diese Ziele reichen von der Vermeidung von Armut und Hunger über mehr Gesundheit, Bildung, Gleichberechtigung bis hin zu Umwelt- und Klimaschutz.

#### 2.5.2.2 Wie wird bewertet?

Außerdem kann die Entwicklung eines Klassifizierungssystems unterschiedlich differenziert ausfallen, von einigen wenigen Kategorien bis hin zu einem präzisen und umfangreichen Schema. Für eine Gewichtung der identifizierten Maßnahmen kann entweder ein binärer oder ein skaliertes Ansatz angewendet werden (OECD, 2021a). Ein **binärer Ansatz** gewichtet Haushaltsposten entweder mit 1 oder 0, sodass nur zwischen „grün“ und „nicht-grün“ getrennt wird. Dieser Ansatz ist zwar sehr ungenau, kann jedoch unter Umständen Greenwashing verhindern (OECD, 2021a). Bei einem **skalierten Ansatz** werden die jeweiligen Maßnahmen je nach Beitrag zu Umweltzielen gekennzeichnet und dementsprechend unterschiedlich gewichtet. Dies gilt beispielsweise im Fall der **Rio-Markers**, die in der Bewertung der europäischen Mittel aus der RRF-Facility Anwendung fanden (siehe Abschnitt 2.3). Hier wird eine Maßnahme, die nicht vollumfänglich zu einem Umweltziel beiträgt, mit 40% der Ausgabenhöhe berücksichtigt.

#### 2.5.2.3 Was wird bewertet? Umfang der Bewertung im GBT?

Von Haushaltsposten gehen unterschiedliche Umweltwirkungen aus, die sich wiederum unterschiedlich eindeutig bewerten lassen. So sind Haushaltsposten wie Personalmittel bspw. nicht hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen zu bewerten.

Mit Blick auf den enormen Umfang einer Haushaltsprüfung ist also die Frage bedeutsam: soll der gesamte Haushalt, oder nur Teile – z. B. die Einzelpläne

<sup>9</sup> Dies gilt beispielsweise für Irland oder auch Finnland.

<sup>10</sup> Im Rahmen des französischen Green Budgeting Reports werden die sechs Umweltziele genutzt (siehe Abschnitt 3.4.2).

bestimmter Ressorts – im Rahmen eines GBT berücksichtigt werden? Gleiches gilt für die Frage der Einbeziehung der Haushalte öffentlicher Unternehmen oder für die Einbeziehung substaatlicher Ebenen (Länder und Kommunen).

#### 2.5.2.4 Wer bewertet und wer ist beteiligt?

Die Frage, welche Akteure zuständig und am GBT beteiligt werden, kann unterschiedlich beantwortet werden. So käme **innerhalb der Bundesregierung** im Falle einer zentralisierten Umsetzung das Bundesfinanzministerium oder das Bundesumweltministerium in Frage, die in Zusammenarbeit mit den inhaltlich zuständigen Ministerien ein GBT steuern könnten. In einem dezentralen Ansatz würden alle Ministerien selbstständig das Tagging umsetzen. Die Uneinheitlichkeit der Umsetzung des Prozesses wurde als eine zentrale Schwachstelle in vielen Ländern identifiziert, weshalb die OECD die Bedeutung einer starken Rolle von Finanz- oder Umweltministerium zur Koordinierung und Qualitätssicherung betont (OECD, 2021a S. 27).

Neben der administrativen Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung, ist die Frage der **Beteiligung von Stakeholdern** bedeutsam, um Vertrauen in den Prozess zu stärken. Im Rahmen der Erstellung der nationalen Pläne zur RRF, bemängelten Umweltverbände explizit, dass hier kaum Möglichkeiten zur Beteiligung bestanden (bspw. DNR, 2021; DUH, 2021).

Eine weitere Frage ist die der Qualitätssicherung des Prozesses durch unabhängige „Watchdog“-Organisationen wie z. B. regierungsunabhängige Klima-/ Umwelträte oder auch Rechnungshöfe. Ihr Einbezug in den Prozess kann die Qualität des GBT und die Einbindung der Ergebnisse in praktische Finanz- und Haushaltspolitik stärken.

#### 2.5.2.5 Wann? An welcher Stelle im Haushaltsprozess erfolgt GBT?

Grundsätzlich kann die Kennzeichnung der Umweltwirkung von Maßnahmen **vor (ex-ante) oder nach (ex-post) der Umsetzung des Haushalts** geschehen. Wenn das GBT ex-ante vorgenommen wird, besteht die Möglichkeit, die aktuelle Haushaltsplanung zu beeinflussen, wohingegen bei einer ex-post Abschätzung die erlangten Erkenntnisse (lediglich) als Erkenntnisgewinn für folgende Budgetzyklen dienen. Eine ex-post Kennzeichnung, die nach der Durchführung einer Maßnahme geschieht, hat jedoch den Vorteil, dass Umweltwirkungen sehr genau ermittelt werden

können. So könnten ex-ante und ex-post Bewertungen und Kennzeichnungen auch für dieselben Maßnahmen angewendet werden, um einerseits den laufenden Haushaltsprozess zu beeinflussen und andererseits gleichzeitig die tatsächliche Umweltwirkung zu ermitteln. Dadurch können künftige ex-ante Beurteilungen präzisiert werden (OECD, 2021a).

Ein typischer Haushaltszyklus besteht aus vier Stufen (IMF, 2021):

1. Planung: Auslegung strategischer und fiskalischer Ziele
2. Vorbereitung: Vorbereitung des Haushaltsentwurfs und Bestätigung durch die Legislative
3. Ausführung: Implementierung des bestätigten Budgets und Erstellung von Bilanzen und Finanzberichten
4. Kontrolle: Unabhängige Überwachung und Erstellung von Performanceberichten

In der ersten Stufe werden Annahmen für Einnahmen und Ausgaben getroffen und die fiskalische Ausgangslage bewertet. An dieser Stelle können beispielsweise Green Budgeting Instrumente zu Klimafolge- und Vermeidungskosten einfließen, bzw. GBT-Ergebnisse des Vorjahres.

Im Rahmen der Haushaltsvorbereitung kann GBT in den Entwürfen der einzelnen Ministerien integriert werden, bevor sie dem Bundesfinanzministerium oder dem Kabinett vorliegen (Fiedler et al., 2020). Während der Ausführung des Haushalts könnte ein Kontrollsystem eingeführt werden, das den Prozess und parallel die Einhaltung von Zielen überwacht (IMF, 2021). Im Anschluss kann ein unabhängiges Kontrollorgan das Erreichen der Ziele ex-post bewerten, um Erkenntnisse für den nächsten Haushaltsprozess zu gewinnen, aber auch um Greenwashing zu verhindern. Abbildung 6 zeigt, dass die Erkenntnisse aus dem GBT-Prozess an fast allen Stellen im Haushaltsprozess genutzt werden können.

Auch außerhalb des Haushaltsprozesses ist die Einbindung von Green Budgeting möglich. Oftmals werden Haushaltsposten erst zu Umweltwirkungen gekennzeichnet, wenn sie bereits zugeteilt und beschlossen sind (World Bank Group, 2021). In diesem Fall erhält GBT primär einen informativen Charakter, was zwar den aktuellen Staatshaushalt nicht mehr verändern, aber durchaus Entscheidungsträger\*innen und die Bevölkerung über die Umweltverträglichkeit unterrichten kann.

**Abbildung 6: Mögliche Nutzungen von GBT an unterschiedliche Stellen im Haushaltsprozess**



Source: (OECD, 2021a)

### 3 Beispiele guter Praxis

Im Folgenden werden vier europäische Beispiele für systematisches Green Budgeting des Haushalts in ihrer ganzen Unterschiedlichkeit vorgestellt. Sie zeigen dabei die Bandbreite der Ansätze auf: **Italien** mit einer erprobten, sehr spezifischen Methodik; **Irland** mit einem klimafokussierten Ansatz, der schrittweise weiterentwickelt wird; **Dänemark** mit einem methodisch sehr ambitionierten Modellierungsansatz. **Frankreich** wird etwas herausgehoben und umfangreicher dargestellt, da es nach Einschätzung der Autor\*innen den interessantesten Lernfall für die Entwicklung von Green Budgeting in Deutschland darstellt.

#### 3.1 Italien

##### Überblick:

Italien ist ein Pionier im Kennzeichnen von Staatshaushalten nach nachhaltigen Kriterien. Seit dem Jahr 2000 werden jährlich zwei Berichte erstellt, die einen Überblick über die Zusammensetzung der staatlichen Ausgaben ermöglichen. Zum einen der **Eco-Report** (*Ecorendiconto*), welcher eine **ex-post Evaluierung** darstellt, und zum anderen das **Eco-Budget** (*Ecobilancio*), in dem **ex-ante Schätzungen für die kommenden Haushaltsjahre** aufgelistet sind (Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2020, 2021). D. h., der *Ecorendiconto*-Bericht schaut auf das vergangene Haushaltsjahr zurück, der *Ecobilancio*-Bericht blickt nach vorn. Dieses Vorgehen und die über 20 Jahre Erfahrung mit Green Budget Tagging sind ein Alleinstellungsmerkmal.

##### Methode und Ergebnisse:

Die Kennzeichnung von Staatsausgaben erfolgt über das Finanzministerium in Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium. GBT betrifft alle Ausgabenposten, einschließlich denen, die keine ersichtliche Umweltwirkung entfalten. Dabei wird ein präzise abgestuftes Klassifizierungssystem genutzt, das auf CEPA und CReMA basiert und das auf den fein gegliederten Haushalt umfassend angewendet wird. Insgesamt werden so die Ausgaben für **16 Umweltkategorien** erfasst (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Übersicht der Umweltziele nach CEPA (1-9) & CReMA (10-16)**

CEPA	CReMA
5. Air and climate protection	10. Use and management of inland waters
6. Management of wastewater	11. Use and management of forests
7. Waste management	12. Use and management of wild flora and fauna
8. Protection and remediation of soil, subsoil, and surface waters	13. Use and management of non-renewable energy raw materials (fossil fuels)
9. Noise and noise abatement vibrations	14. Use and management of non-renewable energy raw materials (fossil fuels)
10. Protection of biodiversity and the landscape	15. Use and management of non-renewable energy raw materials (fossil fuels)
11. Radiation protection	16. Other activities of use and management of natural resources
12. Research and development for environmental protection	
13. Other environmental protection activities	

Quelle: eigene Darstellung

Der italienische Haushalt wird in 34 Missionen gegliedert, welche insgesamt in weitere 103 Programme unterteilt werden. Für jedes einzelne dieser Programme wird das GBT mittels einer vierstufigen Screening-Methode umgesetzt.

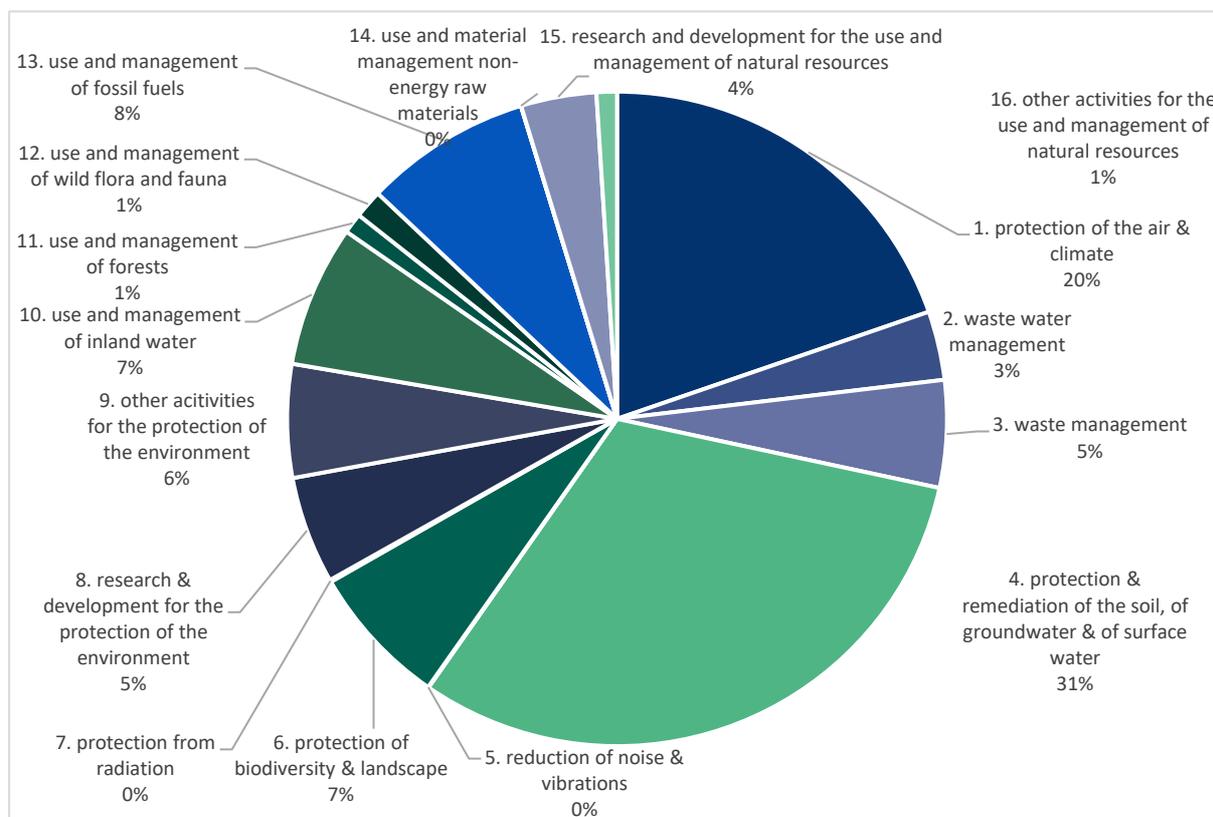
Ausgaben werden den Umweltzielen nach einem festgelegten Schema gewichtet.<sup>11</sup> Mittels dieser Methodik lassen sich umweltpositive Ausgaben identifizieren und den Umweltzielen zuordnen. Im Haushaltsjahr 2020 wurden insgesamt 9 Mrd. Euro an Umweltausgaben identifiziert.<sup>12</sup> Im Vorjahr lagen diese noch bei 5,7 Mrd. Euro (Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2021). Abbildung 7 zeigt die Verteilung der Ausgaben im Haushaltsjahr 2020 auf die 16 Umweltziele.

<sup>11</sup> So werden beispielsweise Ausgaben zur Vermeidung von Waldbränden mit 39% gewichtet und diese auf drei Umweltkategorien verteilt: 40% zu CReMA 2, 20% zu CEPA 4 und 20% zu CEPA 6).

<sup>12</sup> Dies entspricht ungefähr 1% der Gesamtausgaben im italienischen Haushalt.

Zudem zeigt der *Ecobilancio* die Verteilung der Ausgaben nach Ministerien und Missionen.

**Abbildung 7: Verteilung der Umweltausgaben in Italien im Haushaltsjahr 2020 auf 16 Umweltziele**



Quelle: (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021)

Der „Blick nach vorn“ in der *Ecobilancio* zeigt, dass die **umweltbezogenen Ausgaben** in Italien **in den kommenden Jahren** voraussichtlich wieder deutlich **sinken** werden, von 9,5 Mrd. Euro (2022) auf 7,7 Mrd. Euro (2023) und 6,2 Mrd. Euro (2024) (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022).

Für die Erstellung des *Ecobilancio* sind Behörden dazu verpflichtet, dem Finanzministerium über ihre Ausgaben zu berichten. Zwar segnet der Rechnungshof den *Ecobilancio* nach der Fertigstellung ab, bevor er dem Parlament vorgelegt wird, jedoch gibt es keine unabhängige Kontrollinstanz, die den GBT-Prozess begleitet. Die *Ecobilancio* wird ausschließlich vom Finanzministerium erarbeitet (Europäische Kommission, 2021a).

Neben den Berichten des Wirtschafts- und Finanzministeriums veröffentlicht das Umweltministerium zudem einen Katalog zu direkten und indirekten klimafreundlichen und -schädlichen Subventionen.

#### Fazit:

Italien wendet ein sehr granulares Klassifizierungssystem an, welches auf jeden einzelnen Ausgabenposten angewendet wird. Das ermöglicht eine hohe Transparenz und macht es exakt nachvollziehbar, in welchem Umfang welche Mittel fließen. Der hohe Detailgrad ist für den Expert\*innenblick hilfreich – für Nicht-Expert\*innen sind die Bilanzen schwer zu lesen.

Die Berichte zeigen sehr genau die Schwerpunkte öffentlicher Ausgaben und deren Entwicklung über die Zeit. Mit dem doppelten Blick nach hinten und nach vorn, gibt der Ansatz ein hohes Maß an Transparenz zu umweltbezogenen Maßnahmen. Diese Transparenz kann dazu beitragen, politische Entscheidungen besser zu informieren und ggf. gegenzusteuern.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Z. B. mit Blick auf die vom Finanzministerium erwarteten sinkenden umweltbezogenen Ausgaben in den kommenden Jahren.

## 3.2 Irland

### Überblick:

Seit dem Jahr 2019 wendet Irland Green Budget Tagging aktiv an. Flankiert von einem Klimamaßnahmenplan, der 180 konkrete dazu Aktionen enthält, wie Irland seine Klimaziele erreichen soll (Irische Regierung, 2019). Die Regierung ist gesetzlich verpflichtet den Klimawandel zu bekämpfen. Zur unabhängigen Begleitung wurde ein unabhängiges Gremium eingeführt, das das Erreichen der Klimaziele überwacht (*Climate Action Delivery Board*) und außerdem wurden klimarelevante Ausgaben nochmals deutlich erhöht (Irische Regierung, 2020).

Die irische Regierung benennt drei zentrale Instrumente in ihrer Herangehensweise an Green Budgeting (Government of Ireland, 2021b):

- *“Green budget tagging (tracking climate-related government expenditure),*
- *progressive increases in carbon tax*
- *integration of a green perspective to Ireland’s performance framework”*

Im Rahmen des Green Budget Tagging werden Staatsausgaben jährlich im Rahmen der geschätzten Staatsausgaben zu ihrem Klimabeitrag gekennzeichnet (*Revised Estimates for Public Services*). Ebenso werden Steuern mit Klimabezug betrachtet.

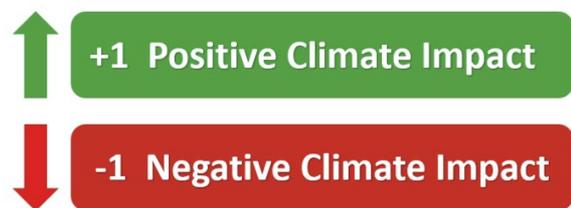
### Methode und Ergebnisse:

Das GBT wird von Finanz- und Umweltministerium durchgeführt und umfasst bisher ausschließlich große Investitionen, wobei zwischen einem positiven und neutralen Klimabeitrag unterschieden wird. Als Klassifizierungsrahmen wird die Definition der irischen grünen Staatsanleihen verwendet, welche sich an die den Rahmen der ICMA anlehnt:

*“Any expenditure which promotes, in whole or in part and whether directly or indirectly, Ireland’s transition to a low carbon, climate-resilient and environmentally sustainable economy” (DPER, 2018).*

Zwar ist diese Definition sehr breit gefasst und umfasst eine Vielzahl von Umweltzielen, jedoch werden als positive Beiträge bisher nur Ausgabenposten gekennzeichnet, die Klimaschutz als Hauptziel enthalten, was zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Beitrags führen kann. Aktuell fokussiert das irische Green Budgeting auf die beiden Ziele Klimaschutz und Klimaanpassung. Eine Gewichtung findet im Rahmen der Bewertung nicht statt. Klimapositive und klimanegative Posten werden aufsummiert, um den „*net climate impact*“ auszuweisen (vgl. Abbildung 8). Mit der Aufnahme klimaschädlicher Steuerausnahmen und der Netto-Bilanzierung geht Irland beispielsweise über den Umfang des Level 1 im EU Green Budgeting Reference Framework (vgl. Tabelle 3 im Anhang) hinaus.

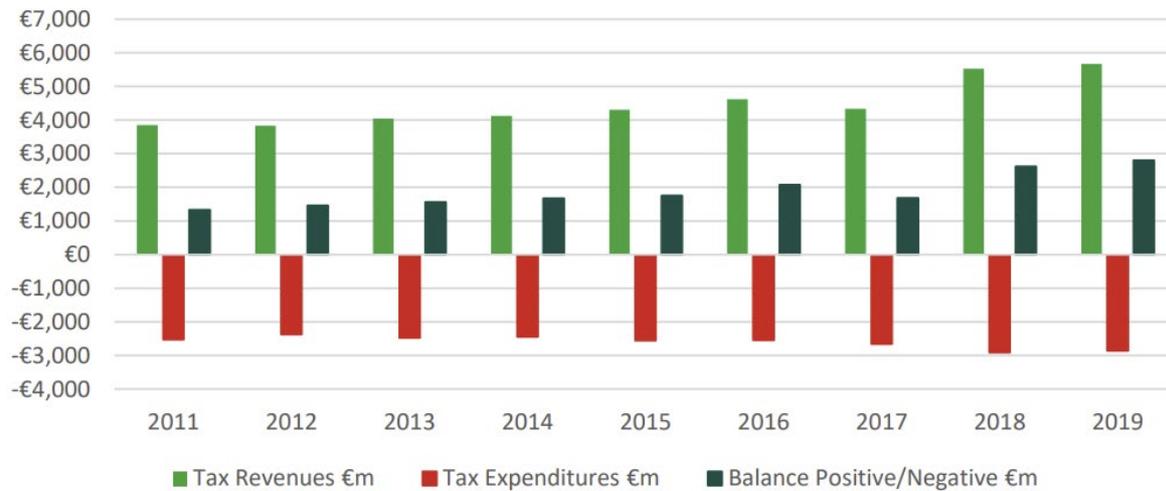
**Abbildung 8: “Measurement for Climate impact in €” in Irland**



Quelle: (Government of Ireland, 2021a)

Abbildung 9 zeigt die Ergebnisse dessen in Irland: die klimapositiven Anreize aus dem Steuersystem überwiegen gegenüber klimaschädlichen. Über Zeit ist diese „Netto-Bilanz“ positiver geworden – auf **2,8 Mrd. Euro** (2019). Die Analyse der Ausgaben (siehe Tabelle 2) zeigt, dass im Haushalt 2022 **3,17 Mrd. Euro an klimabezogenen Ausgaben** vorgesehen sind und diese gegenüber dem Vorjahr um 4,6% anstiegen. Die Aufschlüsselung zeigt beispielsweise, dass ein Großteil dieser Ausgaben im Verkehrssektor lag, insb. bei ÖPNV-Investitionen.

**Abbildung 9: Entwicklung der Netto-Bilanz aus „klimapositiven“ Steuern und „klimanegativen“ Steuer- ausnahmen und Subventionen in Irland**



Quelle: (Government of Ireland, 2021a)

Die zuständigen Behörden haben angekündigt, GBT auf andere Ziele auszuweiten und zudem Maßnahmen einzuschließen, die eine Umweltwirkung aufzeigen, obwohl dies nicht das Hauptziel der Aktivität ist. Außerdem soll das GBT auch um negative Beiträge erweitert werden.

Außerdem wird derzeit ein CGE-Modell erarbeitet, das künftig Entscheidungsträger\*innen unterstützen soll, Politikoptionen zu vergleichen (I3E-Modell des *Economic and Social Research Institute*). Das Modell wird von der OECD als weniger komplex als das dänische eingeschätzt (vgl. Abschnitt 3.3). Es wurde bisher genutzt, um unterschiedliche Szenarien zur

Weiterentwicklung der CO<sub>2</sub>-Steuer zu untersuchen. Ein zweiter Anwendungsfall für das CGE-Modell soll der Abbau umweltschädlicher Subventionen werden (OECD, 2021c).

**Fazit:**

Irland hat sein Green Budgeting Instrumentarium Schritt für Schritt weiterentwickelt. Zwar ist der Rahmen bisher noch einfach gehalten und auf Klimaschutz- und -anpassung fokussiert, doch die Regierung entwickelt sich ständig weiter und verfeinert die Kennzeichnung von Haushaltsposten sukzessive.

**Tabelle 2: Übersicht zu „climate related expenditures 2022“ in Irland: Zusammenstellung von klimarelevanten Ausgaben nach Ministerien****Vote 13: Office of Public Works**

Programme/Scheme	Subhead	2021 €,000	2022 €,000	% Change
Flood Risk Management (OPW)	A.5	85,922	95,997	12%
<b>Total</b>		<b>85,922</b>	<b>95,997</b>	<b>12%</b>

**Vote 29: Department of Environment, Climate & Communications**

Programme/Scheme	Subhead	2021 €,000	2022 €,000	% Change
SEI Admin and General Expenses	B.3	18,373	21,475	17%
Residential/Community Retrofit Programmes <sup>1*</sup>	B.4	283,276	263,578	n/a
Other Energy Efficiency Programmes <sup>1</sup>	B.5		46,065	n/a
Energy Research Programmes	B.7	18,360	25,010	36%
Environmental Protection Agency - Administrative expenses <sup>2</sup>	A.3	50,177	41,619	n/a
Environmental and Climate Research <sup>2</sup>	A.4	-	16,800	n/a
Carbon Fund	A.5	1,800	8,000	n/a
International Climate Change Commitments	A.6	15,000	15,000	-
Waste Management Programmes <sup>3</sup>	C.6	26,250	37,010	41%
Climate Initiatives	A.7	8,077	5,077	-37%
Just Transition Fund JTF (IE & EU)	A.8	11,000	34,000	209%
<b>Total</b>		<b>432,313</b>	<b>513,634</b>	<b>19%</b>

**Vote 30: Department of Agriculture, Food and Marine**

Programme/Scheme	Subhead	2021 €,000	2022 €,000	% Change
Agri-environmental Schemes	B.3	268,739	336,178	25%
Beef Sustainability Schemes	B.6	85,350	85,791	1%
Forestry and Bio-energy	B.10	96,243	100,000	4%
Carbon Tax Measures <sup>4</sup>	B.13	23,000	3,000	-87%
Marine Institute Grant	D.4	48,990	45,027	-8%
<b>Total</b>		<b>522,322</b>	<b>569,996</b>	<b>9%</b>

**Vote 31: Department of Transport**

Programme/Scheme	Subhead	2021 €,000	2022 €,000	% Change
Carbon Reduction	B.3	94,100	104,414	11%
Public Service Provision Payments*	B.4	673,563	538,813	-20%
Active Travel Infrastructure <sup>5</sup>	A.3	1,076,880	297,650	n/a
Greenways <sup>5</sup>	A.4		60,000	n/a
Public Transport Investment <sup>5*</sup>	B.5		780,060	n/a
<b>Total</b>		<b>1,844,543</b>	<b>1,780,937</b>	<b>-3%</b>

**Vote 34: Department of Housing, Local Government & Heritage**

Programme/Scheme	Subhead	2021 €,000	2022 €,000	% Change
Energy Efficiency - Retrofitting <sup>6</sup>	A.16	25,000	85,000	240%
Water Quality Programme	B.3	26,213	25,252	-4%
Rural Water Programme	B.4	56,500	62,650	11%
National Heritage (NPWS)	F.5	28,882	30,112	4%
Peatlands Restoration and Management*	F.8	14,000	10,280	-27%
<b>Total</b>		<b>150,595</b>	<b>213,294</b>	<b>42%</b>

Quelle: (Government of Ireland, 2021a)

### 3.3 Dänemark

#### Überblick:

Das dänische Finanzministerium formuliert in seinem Mission Statement das Ziel, die grüne Transition in Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu integrieren:

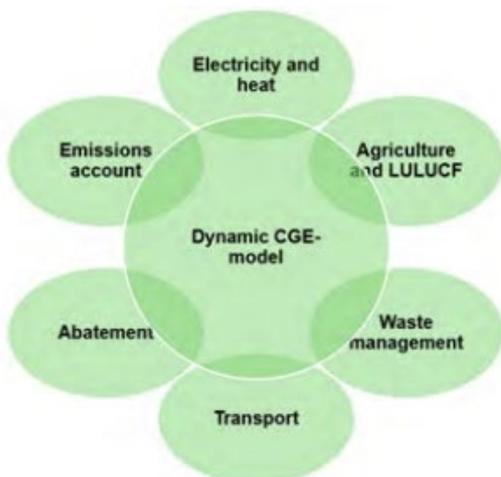
*„We must be a green main engine in society, so that the green transition is not just something that lives in the traditional green ministries“*

Quelle: Zitat von Finanzminister Wammen, 2019 in (Libergren, 2021).

Das Ziel Dänemarks ist es, über das klassische GBT hinauszugehen. Das Finanzministerium unterstützt maßgeblich die Entwicklung eines generellen dynamischen Modells (**GreenREFORM**), welches unter Führung des *Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling* erarbeitet wird. Dieses ist eine unabhängige öffentliche Forschungsanstalt. Durch das GreenREFORM Modell sollen zwei bisherige Probleme der Modellierung adressiert werden.

Das erste ist die Fragmentierung der Volkswirtschaft in unterschiedliche, sektorspezifische Modelle und das zweite ist die Integration von wirtschaftlichen, energie-, klima- und umweltpolitischen Perspektiven in ein Modell. Abbildung 10 illustriert dies:

**Abbildung 10: Illustration des Green REFORM Modells und seiner Unter-Modelle**



Quelle: (OECD, 2021c)

Dadurch soll ein „one stop shop“ zur Evaluierung von Politikmaßnahmen entwickelt werden (Libergren, 2021). So könnten auch die Wirkungen bestimmter Ausgaben ex-ante evaluiert werden. Mit diesem Ansatz betritt dieses Land noch unbekanntes Terrain, welches viele Potentiale birgt. Ein Blick dorthin ist daher lohnend.

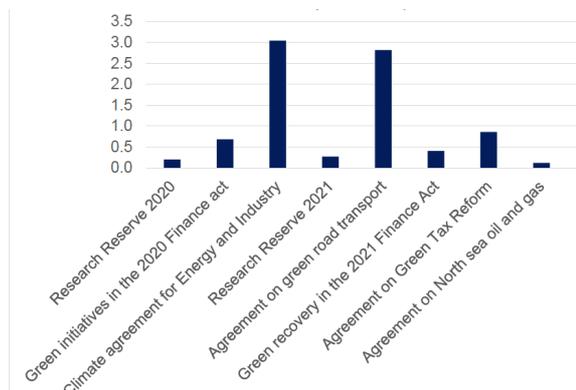
#### Textbox 1: Makroökonomische Modelle & Green Budgeting

Einige Länder, allen voran Dänemark, entwickeln integrierte Modelle, die Wechselwirkungen zwischen vielen Sektoren (Energie, Wirtschaft, Umwelt) erfassen, um so die Wirkungen von Politikmaßnahmen (wie bestimmte Haushaltsposten) zu modellieren. Durch dynamische generelle oder partielle Gleichgewichtsmodelle wird die Wirtschaft modelliert und mittels einer Input-Output Tabelle können einzelne Maßnahmen berechnet werden (*Computable General Equilibrium Models*). Dazu gehören Staatsausgaben, wie Investitionen, Subventionen, Steuerreformen oder andere politische Entscheidungen.

#### Methode und Ergebnisse:

Das GreenReform Modell soll die Konsistenz öffentlicher Finanzen mit Klimazielen stärken, indem unterschiedliche Optionen modelliert und verglichen werden können. Bisher identifiziert das Finanzministerium positive Investitionen, die zu den Klimaschutzzielen beitragen (siehe Abbildung 11).

**Abbildung 11: Übersicht zu Klimaschutzinvestitionen in Dänemark**



Quelle: (Libergren, 2021).

Diese Ausgaben (wie auch andere Politiken) sollen mittels des integrierten Modells bewertet werden. Ziel ist es, aus Daten zu Staatsausgaben, technologischem Fortschritt, usw. Emissionen von Verursachern wie

Unternehmen, privaten Haushalten und dem öffentlichen Sektor berechnen zu können (OECD, 2021c). So könnte der Effekt von Umweltsteuern, Subventionen, oder bestimmten Ausgaben simuliert werden, um deren Konsistenz mit Dänemarks Klimazielen zu prüfen. Das Modell soll lange Zeiträume bis zum Jahr 2100 erfassen. Perspektivisch könnten so auch unterschiedliche Pfade hin zu einer vollständigen Dekarbonisierung Dänemarks mit Blick auf deren soziale und wirtschaftliche Wirkungen verglichen werden. Das Modell geht mit einer Vielzahl von Annahmen einher, wie beispielsweise bedingt vorrausschauende Haushalte und Unternehmen mit perfekter Antizipation aber mit verzögerten Investitionen (OECD, 2021c). Das Modell sollte 2022 erstmals eingesetzt werden und wird aktuell getestet (The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, 2022).

Der dänische Ansatz ist vergleichsweise transparent. Das GreenREFORM-Modell sieht vor, dass die zugrundeliegenden **Daten** für Stakeholder außerhalb der Regierung (ThinkTanks, Verbände, Interessengruppen) **öffentlich zugänglich** sein sollen (OECD, 2021c). Die Klimaschutzbemühungen der Regierung werden überprüft von einem **unabhängigen Klimarat** (Klimarådet). Dieser erarbeitet Vorschläge und nimmt eine beratende Funktion ein, mit dem Ziel die nationale Klimatransformation kosteneffizient und effektiv zu gestalten.

#### **Fazit:**

Die dänische Regierung hat ambitionierte Klimaschutzziele für 2030 und das Finanzministerium selbst hat sich zum Ziel gesetzt, öffentliche Finanzen konsistent nach diesem Ziel auszugestalten. Kerninstrument dafür soll das aktuell in Entwicklung befindliche GreenREFORM-Modell werden. Das CGE-Modell soll vorausblickend unterschiedliche Politikoptionen kurz- und langfristig evaluieren können und so politische Entscheidungsträger\*innen unterstützen. Der Ansatz ist methodisch sehr anspruchsvoll und fokussiert aktuell auf klimapolitische Ziele.

## 3.4 Frankreich

### 3.4.1 Entstehungsprozess

Im Rahmen der *Paris Collaborative* (siehe Abschnitt 2.3) begann die Arbeit zu einem französischen Ansatz für ein Green Budget Tagging. Die Methode wurde 2019 von einer interministeriellen Arbeitsgruppe entwickelt und wurde das erste Mal 2020 für den Haushaltsplan für 2021 angewendet werden.

Erstellt wird der Green Budget Tagging Bericht („*Budget Vert*“) von der Kommission für Nachhaltige Entwicklung, dem Ministerium für ökologischen und inklusiven Wandel sowie von der Haushaltsabteilung, der Steuergesetzgebungsabteilung und der Finanzabteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Wiederaufbau. Das Haushaltsrecht sieht vor, dass die Regierung dem Parlament den Bericht („*Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*“) als Anhang zum Finanzgesetz vorlegt (CGEDD & IGF, 2019).

### 3.4.2 Methodik

#### Umfang:

Für das Green Budget Tagging des Haushaltsplans 2022 wurde die bisherige Methodik leicht verändert. Diese kontinuierliche Verbesserung der Methodik soll über die nächsten Jahre fortgeführt werden.<sup>14</sup> Der

*Budget Vert* Bericht umfasst alle Ausgaben des Haushaltsplans. Weitere Ausgaben außerhalb des Haushalts (z. B. europäische RRF-Mittel) werden in einem eigenen Kapitel separat betrachtet, sind aber nicht Teil der Analyse des regulären Haushalts.

Neben den **Ausgaben** in den Einzelplänen der Ressorts, werden **auch tax expenditures, d. h. Steuerauswendungen** (Steuerbefreiungen, Steuersubventionen, etc.), durch die der Staat auf Steuern verzichtet, betrachtet. Im Bericht werden alle 475 Steuerauswendungen im Wert von 91,4 Mrd. Euro betrachtet, wobei 122 davon im Wert von 11,44 Mrd. Euro als umweltrelevant identifiziert und nach dem Klassifikationsschema bewertet wurden. Als umweltrelevant gelten Steuern, welche durch den Preis ein Signal zur Verhaltensänderung von ökonomischen Akteuren setzen. Neben Steuern werden Einnahmen aus dem Emissionshandel und anderen Quellen einbezogen. Alle Einnahmen sollten mit Blick auf menschliches Verhalten und Umwelt untersucht werden.

#### Bewertungsmethode:

Beim Tagging werden die Auswirkungen einer häuslicherischen Maßnahme auf **sechs Umweltziele** bewertet. Diese multidimensionale Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben geht also weit über den Klimafokus in vielen anderen Ländern hinaus. Die sechs Umweltziele sind in Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 12: Sechs Umweltziele im *Budget Vert*



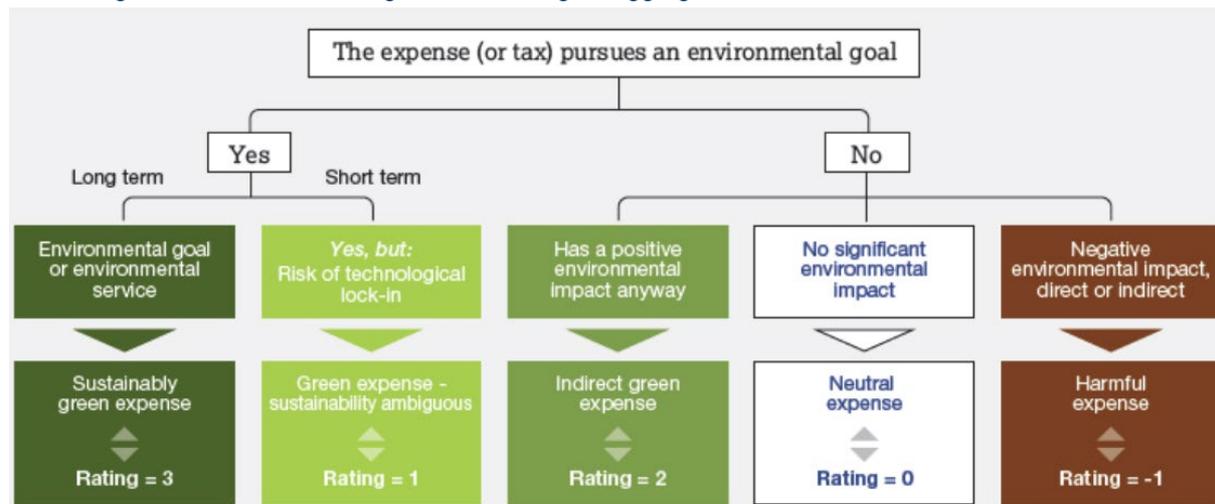
Quelle: (Gouvernement, 2021b)

Dabei werden Maßnahmen jeweils in einem Schema von -1 bis +3 in 5 Stufen bewertet (siehe Abbildung 13):

<sup>14</sup> Anhang E des *Budget Vert* Berichts zeigt auch Unterschiede in der Bewertung einzelner Haushaltsposten zwischen dem ersten und zweiten Bericht.

- Bewertung = 3 (sehr positiver oder direkter Einfluss): Die Maßnahme produziert lang- und kurzfristig eine Umweltleistung.
- Bewertung = 2 (indirekter positiver Einfluss): Das Ziel der Maßnahme bezieht sich zwar nicht auf die Umwelt, aber sie hat trotzdem einen signifikanten positiven Einfluss.
- Bewertung = 1 (positiver, aber ambivalenter Einfluss): Die Maßnahme trägt kurzfristig positiv zu einem oder mehreren Umweltzielen bei, aber langfristig gibt es keinen wissenschaftlichen Konsensus oder der Einfluss wird umgedreht. Es besteht das Risiko eines technologischen *lock-ins*.
- Bewertung = 0 (neutral): unbewertete Maßnahme, da ohne Einfluss auf Umweltziel oder aufgrund Datenmangels.
- Bewertung = -1 (negativer Einfluss): Die Maßnahme erhöht direkten Druck auf die Umwelt oder führt zu Verhalten mit negativem Einfluss.

Abbildung 13: Skalierte Bewertung im Green Budget Tagging in Frankreich



Quelle : (Postic, 2021)

Basierend auf dem Bewertungsschema werden alle Haushaltsposten mit Bezug auf jedes der sechs Umweltziele bewertet (siehe

Abbildung 14). Basierend auf diesen Punkten für alle sechs Ziele erhalten Maßnahmen eine Gesamtbewertung als insgesamt positiv, insgesamt negativ, insgesamt gemischt oder insgesamt neutral.

Um eine Maßnahmenbewertung vorzunehmen, werden Vergleichsmaßstäbe definiert, mit der sie verglichen werden – z. B. einem Standard oder einem Szenario, in dem es die Maßnahme gar nicht oder nur in verringertem Ausmaß gibt. Die genaueren Referenzszenarien werden für jeden Sektor spezifiziert. Im Folgenden zeigen Beispiele, was das konkret bedeutet.

Im **Verkehrssektor** wird jeder Kauf von einem Fahrzeug mit einem Ausstoß von unter 60g CO<sub>2</sub>/km als positiv bewertet. Ausgaben zur Instandhaltung von Straßen werden als neutral bewertet. Subventionen für Transportmittel, die weniger CO<sub>2</sub>/km pro Passagier oder Frachtkilometer ausstoßen als Straßen (Schienen, Wasserwege und öffentlicher Verkehr) werden mit Rating 2 bewertet. Subventionen für den Luftverkehr werden mit dem Rating -1 bewertet. Investitionen in neue Infrastruktur werden individuell bewertet, wobei

neue Transportinfrastruktur generell negativ für den Naturschutz ist.

Die Bewertung der Maßnahmen zur **Energieproduktion** orientiert sich am momentanen Energiemix. Maßnahmen, die den Strompreis reduzieren und damit die Nachfrage erhöhen, werden beispielsweise negativ für Klimaschutz, Abfallmanagement und Wasserressourcenmanagement bewertet. Ausgaben für erneuerbare Energien werden für alle Ziele positiv bewertet, außer für den Naturschutz. Ausgaben zur Lagerung radioaktiven Abfalls aus Atomenergie sowie für den Abbau von Atomkraftwerken werden als positiv für Abfallmanagement und Kreislaufwirtschaft bewertet. Forschungsausgaben zu neuen Reaktoren oder zur Unterstützung der Erzeugung nuklearer Energie werden als ambivalent bewertet – positiv für die Klimaschutz, aber negativ für Abfallmanagement und Kreislaufwirtschaft.

Im **Agrarsektor** werden Subventionen, die nicht an ökologische Auflagen gebunden sind, als neutral bewertet. Ausgaben gelten als positiv, wenn sie an Klima- oder Umweltauflagen gebunden sind oder direkt für nachhaltige Land- und Forstwirtschaft ausgegeben werden. Die einzigen negativ bewerteten Ausgaben

sind Steuerbefreiungen von Konsumsteuern sowie Steuern für Diesel, der nicht auf Straßen verwendet wird.

Im **Gebäudesektor** werden Ausgaben als positiv für Klimaanpassung bewertet, wenn sie zur thermischen Renovation dienen. Zur generellen Bewertung von neuen Gebäuden gibt es keine umfassenden Studien, die alle Staatsausgaben in diesem Sektor decken.

**Sektorunabhängige Ausgaben** wie alle Arten von Einkommenstransfers werden als neutral bewertet. Personalausgaben werden als neutral bewertet mit Ausnahme der Gehälter für Personal in Umweltämtern oder Umweltbehörden, welche als positiv bewertet wurden.

**Abbildung 14: Beispiel zur Bewertung einzelner Haushaltsposten nach den sechs Umweltzielen: Auszug aus dem Einzelplan des Ministeriums für Ökologie, nachhaltige Entwicklung und Mobilität**

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

Quelle : (Gouvernement, 2021b)

**3.4.3 Beteiligung von Nichtregierungsakteuren: die Rolle von I4CE im Prozess**

Der französische Non-Profit Thinktank *Institute for Climate Change Economics* (I4CE) hat die Entwicklung des Green Budget Taggings in Frankreich eng begleitet – mit eigenen Publikationen zum Thema und Einschätzungen zur Entwicklung der Methodik. 2019

nahm I4CE ein eigenes Green Budget Tagging vor (Fetet et al., 2019). Ebenso wie beim offiziellen französischen Green Budget Tagging wurden hierbei Ausgaben, Steuern und Steuernachlässe analysiert. Soweit möglich nutzte die I4CE Studie Frankreichs Nationale Low-Carbon Strategie als Bezugsrahmen. Methodisch wurden Haushaltsposten in vier Kategorien bewertet: klimafreundlich, klimaschädlich, neutral und unklar. Durch die eigene Arbeit, „parallel“ zu den Ministerien,

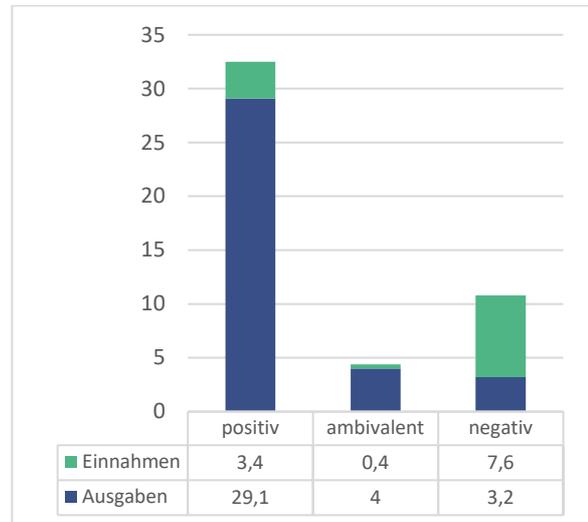
konnte so methodologische Fragen und Probleme identifiziert werden. Dazu gehören beispielsweise Datenlücken, die so schneller gefunden wurden. Ein Überblick zu den Ergebnissen von I4CE ist im Anhang in Abbildung 18 zu finden.

Der Thinktank begleitet die methodische Weiterentwicklung des Green Budget Tagging in Frankreich und Europa (z. B. Postic, 2021). Das Beispiel zeigt, wie eine Beteiligung von Akteuren außerhalb der Regierung die Qualität eines staatlichen GBT-Instruments verbessern kann: indem sie Regierungen bestärken, GBT zu entwickeln, sie antreiben, methodische Probleme aufzeigen und helfen, Greenwashing zu vermeiden.

### 3.4.4 Zentrale Ergebnisse des Budget Vert für das Haushaltsjahr 2022

Der zweite Bericht zeigt, dass im Haushaltsjahr 2022 die „grünen“ Haushaltsmittel (positiv für mindestens ein Umweltziel ohne negative Wirkungen auf ein anderes) auf **32,5 Mrd. Euro**<sup>15</sup> steigen. Über 90% davon sind Ausgaben. Ambivalente Haushaltsmittel, die Umweltziele fördern und ihnen schaden, wurden mit 4,5 Mrd. Euro beziffert.<sup>16</sup> Die allermeisten davon sind Ausgaben. **Negativ wirkende Haushaltsmittel** (negative oder neutrale Bewertungen für die sechs Umweltziele) umfassen **10,8 Mrd. Euro**. Drei Viertel dieser sind Steueranreize mit umweltschädlichen Wirkungen. Abbildung 15 schlüsselt die Teilwerte auf.

**Abbildung 15: Umfang „grüner“, ambivalenter und umweltschädlicher Ausgaben und Einnahmen im Haushaltsjahr 2022, in Mrd. Euro**



Quelle: Budget Vert, (Gouvernement, 2021a)

Weitere grüne Investitionen wurden neben dem Haushaltsplan noch durch **France Relance** (die europäischen RRF-Mittel) mobilisiert: 5,7 Mrd. Euro im Jahr 2022 und 6,6 Mrd. Euro im Jahr 2021. Diese sind in Abbildung 15 nicht enthalten. Inhaltlich geht es bei diesen Ausgaben insb. um Erneuerbare Energien, grüne Technologien und die Dekarbonisierung der Industrie, energetische Sanierungen, Forschungsförderung, Infrastrukturinvestitionen und Teile der Entwicklungszusammenarbeit sowie Ausgaben zur nachhaltiger Land- und Forstwirtschaft (Gouvernement, 2021a, S. 19). Eine separate Analyse dieser Ausgaben zeigt 27% umweltpositive Ausgaben, 5% ambivalente, 68% neutrale und nicht-umweltschädliche Ausgaben.

Gegenüber dem Bericht im **Vorjahr** wurde der französische Haushaltsentwurf etwas umweltfreundlicher: die positiven Ausgaben stiegen leicht gegenüber 2021 (31,4 Mrd. Euro), die ambivalenten Mittel sanken leicht (4,7 Mrd. Euro in 2021) und die negativen Mittel waren im Jahr 2021 sogar etwas niedriger (10,6 Mrd. Euro). Der Bericht zeigt auch: der **Großteil des Haushalts** – 92% der Ausgaben und 86% der Steuereinnahmen werden als **neutral** eingestuft und damit im Rahmen des Green Budgetings nicht betrachtet (Gouvernement, 2021a).

<sup>15</sup> Der Haushaltsentwurf sieht Ausgaben in Höhe von 488 Mrd. Euro vor, d. h. der Anteil der umweltpositiven Ausgaben liegt bei 6,7% der Ausgaben. Nicht betrachtet sind dabei Steuerausnahmen, ambivalente

Maßnahmen oder auch die umweltpositiven Ausgaben aus *France Relance*.

<sup>16</sup> Die Differenz zur Summe der ambivalenten Einnahmen und Ausgaben ergibt sich aus den Teilsummen im Bericht.

Die Höhe der **Haushaltsmittel pro Umweltziel** zeigt, dass Klimaschutz und Klimaanpassung den größten Anteil ausmachen – bei positiven wie negativen Ausgaben (siehe Abbildung 16). Das ambivalenteste

Verhältnis von positiven zu negativen Haushaltsmitteln gibt es bezüglich der Biodiversität – für (fast) jeden zweiten Euro für Biodiversität, gibt Frankreich einen Euro mit biodiversitätsschädigender Wirkung aus.

**Abbildung 16: Positive, neutrale und umweltschädliche Haushaltsmittel nach Umweltzielen**

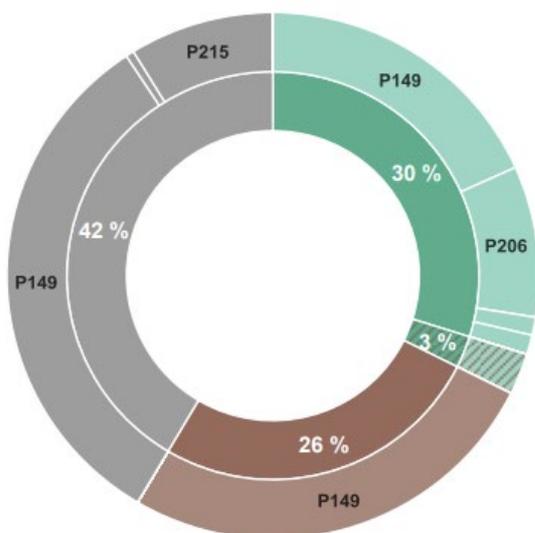
€ millions	Climate Mitigation	Climate Adaptation	Water	Waste	Pollution	Biodiversity
Favourable expenditures	37,030	28,317	17,936	15,537	30,154	11,030
Neutral expenditures	527,534	543,615	552,837	553,478	536,565	558,214
Unfavourable expenditures	9,644	2,276	3,436	5,193	7,488	4,965

Quelle: (Gouvernement, 2021b)

Der Bericht präsentiert Auswertungen zu allen Einzelplänen der Ministerien im Jahr 2022. Der Überblick zeigt, dass die **Einzelpläne vieler Ministerien** als kaum oder nicht umweltrelevant eingestuft werden. Einige, wie das Beispiel des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung zeigen Zielkonflikte innerhalb des Einzelplans des Ressorts. Hier kann der Ansatz den Beitrag leisten, durch Transparenz über die Zeit die Umweltbilanz dieser Haushaltsmittel zu verbessern. Das Beispiel

des Landwirtschaftsministeriums in Abbildung 17 zeigt exemplarisch, wie einzelne Posten im Einzelplan umweltpositiv, andere umweltnegativ wirken. Die Ausgaben des Ministeriums werden allesamt positiv oder neutral eingestuft. Die negativen Wirkungen gehen primär auf Steuernachlässe für ermäßigten Steuersätze auf Agrardiesel (o. ä.) und die steuerliche Begünstigung anderer fossiler Energieträger in der Landwirtschaft zurück.

**Abbildung 17: Klassifizierung von Einzelpläne am Beispiel des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, Haushaltsjahr 2022**



Quelle: Budget Vert, (Gouvernement, 2021b)

**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

### 3.4.5 Besonderheiten des französischen Ansatzes

Das französische Green Budget Tagging geht in mehrererlei Hinsicht über die bisherigen Ansätze anderer europäischer Länder hinaus. Dies macht es zu einem interessanten Lernbeispiel für Deutschland.

Die Methodik **integriert die Einnahmen und Ausgabenseite** in einer einheitlichen Darstellung. So zeigt sich beispielsweise, dass der Großteil der umweltnegativen Haushaltswirkungen nicht von Ausgaben ausgeht, sondern von Steuervergünstigungen, bzw. umweltschädlichen Subventionen. Vergleichsweise gering sind die umweltpositiven Wirkungen des Steuersystems.

Die Methodik geht über die Betrachtung des Klimawandels hinaus und betrachtet **sechs Umweltziele**. Damit schließt die Methodik an die Systematik der Europäischen Ebene im Rahmen der Taxonomie an.

Ebenso betrachtet der Bericht die **Einzelpläne einzelner Ressorts** und hilft so dabei, die umweltrelevantesten Einzelpläne und Ministerien zu identifizieren.

Die **Komplexität der Bewertung** geht mit der Skalierung und der Kategorie für ambivalente Haushaltswirkungen über die simple Unterscheidung von positiv und negativ hinaus.

Wie groß der Einfluss der erhöhten Transparenz auf harte politische Entscheidungen ist, muss sich über Zeit zeigen. Die Ausweitung grüner Ausgaben allein ist sicher kein ausreichendes Kriterium – insbesondere mit Blick auf zeitkritische Ziele wie den Klimaschutz.

## 4 Fazit

Green Budgeting im Sinne einer systematischen Betrachtung von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf deren Umweltwirkungen ist noch ein **relativ neues Konzept**, welches insbesondere durch das Pariser Klimaabkommen an Bedeutung gewann. Was kann Deutschland von den bisherigen internationalen Ansätzen lernen?

Aufgrund der nationalen Eigenheiten der Haushaltspolitik werden „one-fits-all“-Ansätze nicht als sinnvoll erachtet. Eine **Vielzahl nationaler Green Budget Tagging Ansätze** ist in den letzten Jahren entstanden. Internationale Prozesse haben in diesem Kontext die Aufgabe, Informationen über Methodiken und Ergebnisse zu präsentieren, auszutauschen und zur Entwicklung und Verbesserung nationaler Ansätze beizutragen.

Die **nationalen Ansätze für Green Budgeting Tagging** beantworten Kernfragen **unterschiedlich** – angefangen bei: „Was ist eine nachhaltige Ausgabe, bzw. Steuereinnahme?“. Die in Kapitel 0 vorgestellten Beispiele illustrieren dies. Einige fokussieren bisher auf klimarelevante Haushaltstitel, nur auf Ausgaben oder nur auf umweltpositive Haushaltsmittel – andere gehen deutlich über diesen Umfang hinaus. Alle Ansätze für Green Budgeting sind allgemein besser als „kein Green Budgeting“, da sie zusätzliche Informationen zur (In-)Konsistenz von öffentlichen Finanzen mit Umwelt- bzw. Klimazielen für politische Entscheidungsträger\*innen bereitstellen. Einfache „Level 1“-Ansätze in der Logik des EU Green Budgeting Reference

Framework (siehe Tabelle 3 im Anhang) zeigen aber auch: die Aussagekraft ihrer Ergebnisse ist beschränkt und sie sollten **in den nächsten Jahren weiterentwickelt** werden, um umfassendere Bewertungen zu ermöglichen. Die Ansätze in Italien, Irland und Dänemark zeigen mit Blick auf ihre Einbindung in den Haushaltsprozess (Italien), ihre schrittweise Erweiterung (Irland) oder ihren methodischen Anspruch (Dänemark) alleamt Besonderheiten und bieten die Möglichkeit, von ihren Erfahrungen zu lernen.

Der in **Frankreich** entwickelte Ansatz ist der **methodisch und inhaltlich anspruchsvollste**, der die Bandbreite an Erkenntnissen aus einem Green Budget Tagging aufzeigt. Diese haben das Potenzial zu mehr Konsistenz zwischen öffentlichen Finanzen und klima- und umweltpolitischen Zielen beizutragen. Sei es bezüglich möglicher **Zielkonflikte** zwischen unterschiedlichen Umweltzielen, dem Analysieren von **Einzelplänen**, von denen besonders starke **umweltrelevante Wirkungen** ausgehen, bzw. innerhalb derer besonders viele Zielkonflikte bestehen oder auch bezüglich der Frage, ob von der Ausgaben- oder Einnahmenseite mehr umweltschädliche Wirkungen ausgehen.

Die im Papier skizzierten Fragen und Erfahrungen anderer Länder zur Entwicklung von Green Budgeting Ansätzen können der Debatte in Deutschland dienen. Für die zivilgesellschaftliche Begleitung der Prozesse innerhalb der Regierung zeigen die Beispiele anderer Länder, welche Fragen zentral sind, wie Erkenntnisse aus dem Green Budgeting politikrelevant werden und wie sie ein „Greenwashing“ verhindern können.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Bundesregierung. (2022). *Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026* (Drucksache 20/3101). Bundesregierung.  
<https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003101.pdf>
- CGEDD, & IGF. (2019). *Green Budgeting: Proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*.  
[https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2019/2019-M-015-03\\_Green%20Budgeting.pdf](https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2019/2019-M-015-03_Green%20Budgeting.pdf)
- Coalition of Finance Ministers for Climate Action. (2019). *Helsinki Principles of the Coalition of Finance Ministers for Climate Action*. Coalition of Finance Ministers for Climate Action. [https://www.cape4financeministry.org/sites/cape/files/inline-files/Helsinki Principles - final.pdf](https://www.cape4financeministry.org/sites/cape/files/inline-files/Helsinki%20Principles%20-%20final.pdf)
- DNR. (2021). *Verbändekritik am deutschen Aufbau- und Resilienzplan*. <https://www.dnr.de/positionen/2021/verb%C3%A4ndekritik-am-deutschen-aufbau-und-resilienzplan-darp/>
- DPER. (2018). *An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland*. <https://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2019/01/The-Implementation-of-Green-Budgeting-in-Ireland.pdf>
- DUH. (2021). *Doppelte Chance für Wiederaufbau und Umweltschutz: Anforderungen an den deutschen Aufbauplan*. [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Energie-wende/210315\\_Forderungspapier\\_DARP\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energie-wende/210315_Forderungspapier_DARP_final.pdf)
- EU. (2021). *Short guide to the use of Rio markers*. <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/short-guide-use-rio-markers>
- Europäische Kommission. (2021a). *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp140\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp140_en.pdf)
- Europäische Kommission. (2021b). *Technical guidance on the application of „do no significant harm“ under the Recovery and Resilience Facility Regulation*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)&from=EN)
- European Commission. (2021). *Green Budgeting Reference Framework*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/european\\_commission\\_green\\_budgeting\\_reference\\_framework.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/european_commission_green_budgeting_reference_framework.pdf)
- Eurostat. (2020). *Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure (CEPA) and Classification of Resource Management Activities (CReMA)—Explanatory notes*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/12177560/CEPA+and+CReMA+explanatory+notes+---technical+note.pdf/b3517fb9-1cb3-7cd9-85bd-4e3a3807e28a?t=1609863934103>
- Fetet, M., Perrier, Q., & Postic, S. (2019). *A first 360-degree climate assessment of France’s State budget*. [https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-28-GreenBudget\\_VA-web-1.pdf](https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-28-GreenBudget_VA-web-1.pdf)
- Fiedler, S., Runkel, M., Jacob, K., Bär, H., & Keimeyer, F. (2020). *Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen—Teilbericht im Rahmen des*

- Vorhabens „Ansätze für eine ökologische Fortentwicklung der öffentlichen Finanzen“ (Texte Nr. 76). Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/reform-rechtlicher-institutioneller>
- Gouvernement. (2021a). *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État #PLF2022*. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281883.pdf>
- Gouvernement. (2021b). *Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget*. Gouvernement de la République française. <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/8632>
- Government of Ireland. (2021a). *Budget 2022: A Review of Green Budgeting from a Tax Perspective*. <https://assets.gov.ie/201243/56e364cf-9bfc-4993-b405-e34784b0c4bc.pdf>
- Government of Ireland. (2021b). *Budget 2022: Expenditure Report*. <https://assets.gov.ie/201256/3efe3b32-a9d5-41bd-a2ed-41387528b8cc.pdf>
- IMF. (2019). *The Coalition of Finance Ministers for Climate Action*. <https://the-docs.worldbank.org/en/doc/646831555088732759-0020022019/original/FMCoalitionBrochurefinalv3.pdf>
- IMF. (2021). *Climate-Sensitive Management of Public Finances—“Green PFM”*. <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/08/10/Climate-Sensitive-Management-of-Public-Finances-Green-PFM-460635>
- Irische Regierung. (2019). *Climate Action Plan 2019—To tackle Climate Breakdown*. <https://assets.gov.ie/10206/d042e174c1654c6ca14f39242fb07d22.pdf>
- Irische Regierung. (2020). *2021 Revised Estimates for Public Services*. <https://www.gov.ie/en/collection/e20037-revised-estimates/?referrer=/en/rev/#2021>
- Levarlet, F., Alessandrini, M., Schratzenstaller-Altzinger, M., & Franceschelli, N. (2022). *Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update*. 78.
- Libergren, M. D. (2021). *Green Budgeting Workshop, OECD Paris Collaborative on Green Budgeting & Coalition of Finance Ministers for Climate Action*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2020). *L'ecobilancio dello stato -relazione illustrativa al Disegno die Legge di Bilancio 2021-2023*. [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio\\_di\\_previsione/Ecobilancio/2021/Ecobilancio-dello-Stato-2021.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Ecobilancio/2021/Ecobilancio-dello-Stato-2021.pdf)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2021). *L'ecorendiconto dello stato—Esercizio finanziario 2020/ The eco-accounting of the state*. [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/2020/Ecorendiconto-dello-Stato-2020.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/2020/Ecorendiconto-dello-Stato-2020.pdf)

- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2022). *Ecobilancio dello Stato: Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2022-2024*. [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio\\_di\\_previsione/Ecobilancio/2022/Ecobilancio-dello-Stato-2022.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Ecobilancio/2022/Ecobilancio-dello-Stato-2022.pdf)
- OECD. (2019). *Budgeting for Outcomes*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/performance-results-meeting-2019.htm>
- OECD. (2020). *OECD Green Budgeting Framework*. <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>
- OECD. (2021a). *Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles*. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/green-budget-tagging-fe7bfcc4-en.htm>
- OECD. (2021b). *Green Budgeting in OECD Countries*. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-in-oecd-countries\\_acf5d047-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-in-oecd-countries_acf5d047-en)
- OECD. (2021c). *Introductory note on integrating climate into macroeconomic modelling—Drawing on the Danish Experience*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/integrating-climate-into-macroeconomic-modelling.pdf>
- Park, A. (2021). *Latest Developments in Green Budgeting*. OECD OECD Paris Collaborative Workshop on Green Budgeting, Online. <https://www.financeministersforclimate.org/news/coalition-and-oecd-paris-collaborative-third-joint-workshop-green-budgeting>
- 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](https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/I4CE_Environmental-Budget-Tagging_VA.pdf)
- The Coalition of Finance Ministers for Climate Action. (2022). *Driving Climate Action Through Economic and Fiscal Policy and Practice*. <https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Driving%20Climate%20Action%20through%20Economic%20and%20Fiscal%20Policy%20and%20Practice.pdf>
- Umweltbundesamt. (2021). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland* (Nr. 143/2021; Texte). Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-0>
- UN. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- Whitley, S., Thwaites, J., Wright, H., & Ott, C. (2018). *Making Finance Consistent with Climate Goals*. <https://www.wri.org/research/making-finance-consistent-climate-goals>

World Bank Group. (2021). *Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience*.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35174/Main-Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

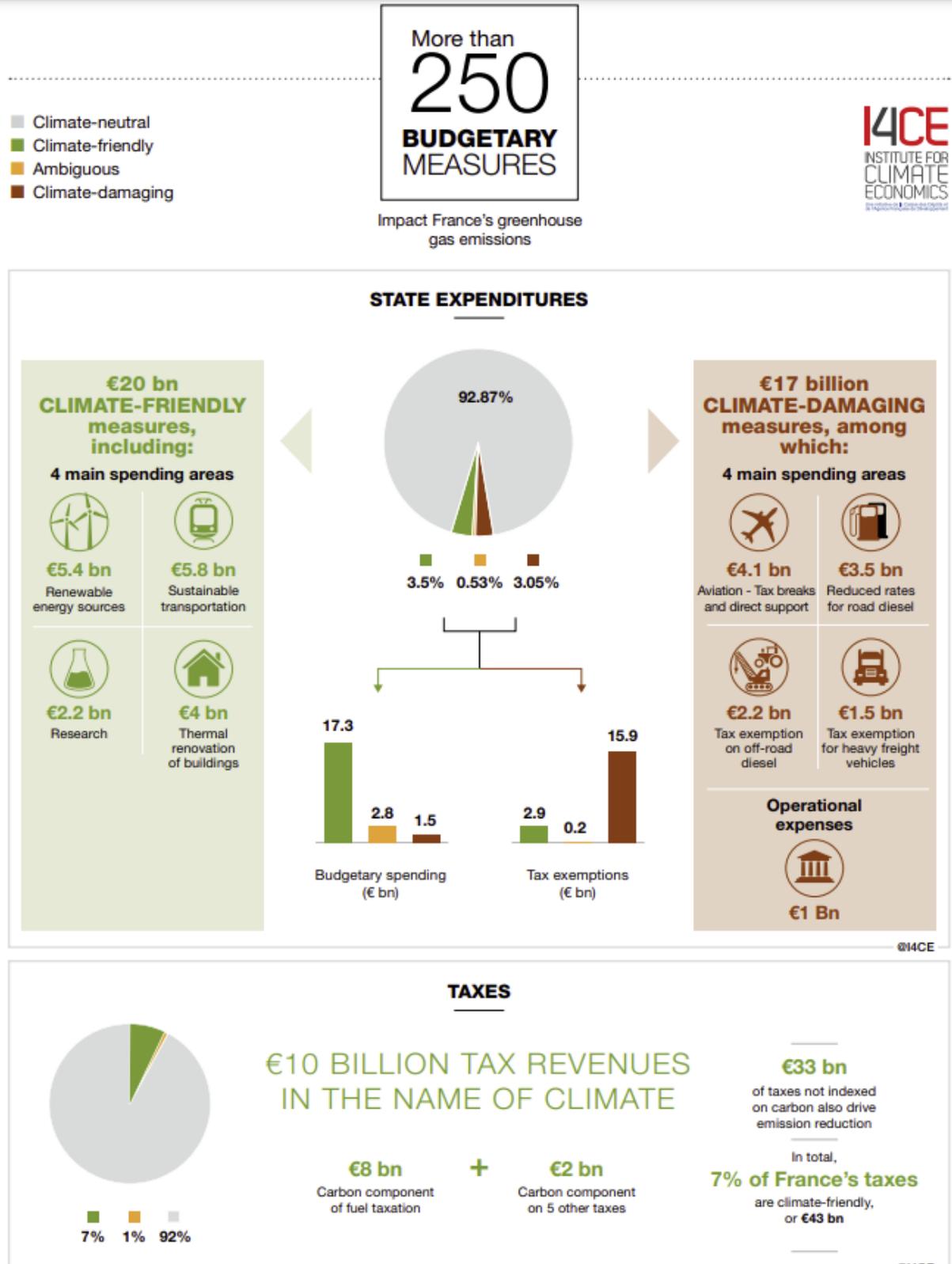
## ANHANG

Tabelle 3: EU Green Budgeting Reference Framework

ELEMENTS	LEVEL 1- Essential	LEVEL 2 - Developed	LEVEL 3 - Advanced
<b>Coverage</b> <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)
<b>Methodology</b>	Tagging methodology	Tagging methodology	Tagging methodology Impact assessment of policies methodology
<b>Deliverables</b>	Identification in annual budget Reporting on budget execution	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans Extra-budgetary spending reports
<b>Governance</b>	Ad-hoc central task force	Permanent central structure (not necessarily separated)	Permanent central structure (not necessarily separated) Green budgeting correspondents in various ministries/agencies
<b>Transparency &amp; Accountability</b>	All deliverables public Independent expert assessment of methodology	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion Ex-post review

Quelle: (European Commission, 2021)

Abbildung 18: I4CE Analyse zu den Klimawirkungen des französischen Haushalts, 2019



Quelle: (Fetet et al., 2019)