



Nachhaltige Haushaltspolitik in Deutschland: Wie entwickelt sich das SDG Budgeting (weiter)?

Wie kann der öffentliche Haushalt besser mit den Zielen von Nachhaltigkeit und Klimaschutz in Einklang gebracht werden? Während viele europäische Nachbarn auf Green Budgeting setzen, entwickelt die Bundesregierung seit einigen Jahren den Ansatz des SDG Budgeting zur besseren Verknüpfung des Bundeshaushalts mit Nachhaltigkeitszielen. Über die Spending Reviews berichtet die Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Methodik. Das FÖS begleitet diesen Prozess seit Jahren durch Analysen und Veranstaltungen. Dieser Policy Brief blickt auf die Entwicklungen im letzten Jahr und die ersten veröffentlichten Teilergebnisse zum SDG Budgeting.

Von Holger Bär und Florin Collmer

1 Einleitung: Nachhaltige Haushaltspolitik ist Teil von Klima-Finanzpolitik¹

Die Frage, wie **Nachhaltigkeit und Klimaschutz im Haushalt** – auf Einnahmen- und Ausgabenseite –

besser in Einklang gebracht werden können, ist zentral für den Erfolg von Klimaschutz- und Nachhaltigkeitspolitik, aber auch für die Frage der Wirkungsorientierung öffentlicher Finanzen. Beides waren **Ziele im Koalitionsvertrag der Ampel** und auch Gegenstand des FÖS-Projekts **Zukunftsfähige Klima-Finanzpolitik**.² In dessen Dialogreihe zu nachhaltiger Haushaltspolitik³ standen zwei Fragen im Mittelpunkt:

¹ Die Autoren danken insbesondere Swantje Fiedler und Marcel Schubecker für Kommentare und Ergänzungen zum Papier.

² Siehe <https://foes.de/de-de/unsere-aufgaben/projekte/2023-zukunftsfaeihige-klima-finanzpolitik>

³ Siehe <https://foes.de/de-de/unsere-aufgaben/veranstaltungen/2023-09-dialogreihe-fuer-eine-zukunftsfaeihige-klima-finanzpolitik>

Zentrale Fragen im Workshop der Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft waren, wie aus dem

deskriptiven SDG Budgeting ein „lenkender“ werden kann, der tatsächlich zu mehr Nachhaltigkeit führt, wie die Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Zielen sichtbar werden im Konzept – insbesondere mit Blick auf umweltschädliche Subventionen. Kritisch blickten mehrere Statements auf die Frage, ob sich nicht die Ressorts ihre „Zeugnisse selbst schreiben“. Als sinnvolle Erweiterungen für den Ansatz wurde daraus verwiesen, dass nicht nur ökologischen

- Wie gestaltet sich die **öffentliche Finanzierung von Klimaschutz** (Wie hoch sind die öffentlichen Finanzbedarfe? Welche Mittel werden bereitgestellt und „kommen diese auch an“?)⁴?
- Ist das **SDG Budgeting** der Bundesregierung ein **Kompass hin zu mehr Nachhaltigkeit** und Wirkungsorientierung?

Das FÖS hat die Entwicklung des Ansatzes in Deutschland über die letzten Jahre intensiv begleitet (FÖS 2022a; FÖS 2022b). Im letzten Jahr wurde eine erste Analyse des Konzepts der Bundesregierung für ein SDG Budgeting vorgelegt (siehe Textbox 1). Ziel dieses

Policy Briefs ist es, an diese Analyse anzuknüpfen, die Entwicklungen zum SDG Budgeting im letzten Jahr aufzuzeigen und einzuordnen.

Der Policy Brief diskutiert im nächsten Kapitel den internationalen Kontext zum Green bzw. SDG Budgeting. In Kapitel 3 wird zunächst der bisherige Arbeitsprozess zur Verknüpfung des Bundeshaushalt mit Nachhaltigkeit vorgestellt und danach die drei Ansätze des Signaling, Tagging und Analysing sowie die aktuellen Entwicklungen dazu. Ein Exkurs zum Green Budgeting in Österreich komplettiert das Kapitel. Kapitel 4 zieht ein Fazit zur bisherigen Entwicklung.

Textbox 1: Vier Thesen zum SDG Budgeting aus FÖS (2023)

These #1: Die Bandbreite der Ziele überfordert den Ansatz. Die *Spending Reviews* sehen vor, nicht nur Klima- oder Umweltwirkungen, sondern **alle Nachhaltigkeitsziele** zu betrachten. Zusätzlich sollten ursprünglich **Unterziele und positive wie negative Wechselwirkungen** („*Spillover*“) auf nationaler und internationaler Ebene einbezogen werden. Der Bericht selbst betont, dass dies so nicht realisierbar ist. Ein **Fokus auf einzelne, zentrale Ziele** kann dazu beitragen, den Ansatz zu fokussieren, die Methodik tatsächlich umzusetzen und politikrelevante Erkenntnisse zu generieren.

These #2: Das aktuelle Konzept blendet zentrale „Baustellen“ aus. Das Konzept fokussiert sich in der Analyse auf einzelne Ausgaben im Haushalt und **blendet die Einnahmenseite explizit aus**. Der Blick auf andere Länder zeigt, dass im Fall von umweltschädlichen Wirkungen öffentlicher Finanzen insbesondere von Steuervergünstigungen ausgegangen wird, was besonders am Beispiel des Green Budgeting in Frankreich deutlich wird. Die OECD verweist im Falle Deutschlands darauf, dass die **Subventionen für fossile Energien** nicht von Finanzhilfen, sondern ebenfalls **primär von Steuervergünstigungen ausgehen**. Wie der Bundesrechnungshof (BRH) vorschlägt, sollte die Einnahmenseite mit betrachtet werden.

These #3: Der Ansatz setzt den Fokus auf Kommunikation. Der bisherige Ansatz thematisiert vor allem die Frage, wie positive Beiträge zur Nachhaltigkeit besser kommuniziert werden können. Damit entsteht die **Gefahr, primär „gute Absichten“** der Regierung und weniger die konkreten Wirkungen zu bewerten. Eine ex-post Prüfung zur Abgleichung von Ist und Soll würde dieser Gefahr entgegenwirken.

These #4: Budgeting braucht Transparenz, mehr parlamentarische Kontrolle & externe Expertise. Der Ansatz bisher räumt den Fachministerien sehr große Freiheiten im *Signaling* und Tagging ein. Daraus entsteht die Gefahr des „Rosinenpickens“ durch die einzelnen Ressorts, um sich selbst ein gutes Zeugnis auszustellen. Bisher fehlen Pläne sowohl für eine stärkere parlamentarische Kontrolle, die Integration von Expertengremien in den Budgeting Prozess als auch zur transparenten Darstellung der Ergebnisse. Wie die parlamentarische Kontrolle gestärkt und Umwelt- und Klimaräte oder der BRH integriert werden können, um die Qualität des Budgeting Prozesses zu verbessern, zeigen europäische Nachbarn. Im Interesse der Weiterentwicklung des Budgetings sollte die Bundesregierung diese an der Weiterentwicklung des Ansatzes unbedingt beteiligen.

Quelle: (FÖS 2023)

Herausforderungen berücksichtigt, sondern mit sozialen Zielen zusammen gedacht werden sollte (um nicht gegeneinander ausgespielt zu werden) sowie die Frage der Integration der Länderhaushalte in den

Ansatz, bzw. eine Verbindung zur europäischen Ebene (z.B. über das europäische Semester).

4 Siehe dazu FÖS (2024)

2 Internationale Ansätze und Rahmenwerke für Green und SDG Budgeting: Methodik und Entwicklung

Artikel 2 des Pariser Abkommens benennt drei zentrale Ziele: Die Begrenzung des Anstiegs der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau; die Erhöhung der Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen und die Förderung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen; sowie dass „die **Finanzmittelflüsse in Einklang gebracht werden** mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase **emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung**“ (Art. 2.1c) (Bär u. a. 2021).

Artikel 2.1c des Pariser Abkommens fordert die Vertragsparteien auf, ihre Finanzströme mit den Zielen des Abkommens in Einklang zu bringen. Dies bedeutet, öffentliche Haushalte so zu gestalten, dass sie die Bekämpfung der Klimakrise unterstützen und nachhaltige Entwicklung fördern. In diesem Kontext gewinnen Konzepte wie Green Budgeting und SDG Budgeting zunehmend an Bedeutung. Sie tragen dazu bei, Inkonsistenzen zwischen Umwelt- und Klimapolitik und öffentlichen Finanzflüssen in anderen Politikbereichen zu identifizieren und zu reduzieren, um schrittweise den Beitrag öffentlicher Finanzflüsse zu nachhaltiger Entwicklung und damit die Qualität öffentlicher Finanzen zu erhöhen. Auf internationaler Ebene werden seitdem Ansätze entwickelt, wie dies gelingen kann.

⁵Seit 2017 unterstützt die OECD **Paris Collaborative on Green Budgeting** Länder dabei, ihre Haushalte umweltfreundlicher zu gestalten, indem in Workshops Erfahrungen zu Green Budgeting ausgetauscht werden (Europäische Kommission 2021). ⁶ **Green bzw. SDG Budgeting** beschreiben über **zwei unterschiedliche Wege**, wie öffentliche Einnahmen und Ausgaben zu Klima- und Nachhaltigkeitszielen beitragen bzw. konsistenter ausgestaltet werden können (Europäische Kommission 2021):

- 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“

Um den Beitrag der **EU-Ausgaben für Klimaschutz und Biodiversität** zu erhöhen, werden Zielvorgaben zum Anteil der Ausgaben, die zu diesen Zielen beitragen, gemacht. So müssen bspw. mind. 30% aus dem Fonds für Regionalentwicklung, mind. 37% der Ausgaben der RRF, bis hin zu 60% in der Connection Europe Facility zum Klimaschutz beitragen. Im Just Transition Fund sind es 100% (siehe Tabelle 5 in Levarlet u. a. 2022). Die Kontrolle dieser Vorgaben erfolgt durch die Europäische Kommission, die dafür die sogenannte Rio-Marker-Methode einsetzt. Dieses dreistufige System gewichtet Haushaltsausgaben basierend auf ihrem Beitrag zu Umweltzielen: 100% für Maßnahmen mit Umweltzielen als „*principal objective*“, 40% für „*significant objectives*“ und 0% für nicht relevante Ausgaben. Zusätzlich sollen die Ausgaben das „*Do no significant harm*“-Prinzip (DNSH) der EU-Taxonomie erfüllen.⁷

Das **Green Budgeting Reference Framework** der Europäischen Kommission dient als ein Leitfaden für die Einführung und Weiterentwicklung von Green oder SDG Budgeting Ansätzen auf nationaler Ebene (European Commission 2021). Dieses Rahmenwerk sieht eine schrittweise Weiterentwicklung vor: „Level 1“ konzentriert sich auf grundlegende Ansätze, wie die Kennzeichnung von klimarelevanten Einnahmen und Ausgaben. Auf den höheren Stufen „Level 2“ und „Level 3“ wird der Fokus erweitert, beispielsweise auf eine umfassendere Bewertung der Auswirkungen auf Umweltziele und die Integration in Haushaltsprozesse (siehe Tabelle 4 im Anhang).

Der deutsche Ansatz zum SDG Budgeting entspricht genau nicht der Logik der Roadmap. Mit dem Ziel, alle Nachhaltigkeitsziele – und nicht „nur“ Klima und Umwelt – zu erfassen, geht die Bundesregierung in der Dimension der Ziele (*objectives*) sehr ambitioniert vor (siehe Tabelle 4 im Anhang). Zu vielen anderen Elementen – z.B. der Frage ob auch negativ wirkende Ausgaben, Steuervergünstigungen oder Länderhaushalte mit betrachtet werden oder zur Frage wie durch unabhängige Kontrolle und Beteiligung des Parlaments oder von Expert*innen *Transparency & Accountability*

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

⁶ Siehe <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>

⁷ In der Praxis wurde dieses Prinzip jedoch abgeschwächt, da Mitgliedstaaten durch nationale Erklärungen Maßnahmen als „grün“ deklarieren können, auch wenn das DNSH-Prinzip nicht vollständig eingehalten wird.

gewährleistet werden, erfüllt der deutsche Ansatz bisher kaum die Level 1-Anforderungen. Im nächsten Kapitel stellen wir den bisherigen Arbeitsprozess zum SDG Budgeting, dessen Kerninhalte und bisherige Ergebnisse dar.

3 SDG Budgeting in Deutschland

3.1 Arbeiten zur Verknüpfung des Bundeshaushalts mit Nachhaltigkeitszielen

Ausgehend von der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beauftragte das Bundeskabinett im Sommer 2021 eine Spending Review (siehe Textbox 2) zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt, die Ende 2022 vorgelegt, vom Kabinett beschlossen und als 10. Spending Review veröffentlicht wurde (siehe Abschnitt 0). Die Arbeitsgruppe wird von einem interministeriellen Lenkungsausschuss unter Leitung des BMF koordiniert. Die Arbeitsgruppe sollte auf „international bereits vorhandenes Wissen zum Thema zurückgreifen, bzw. auf diesem aufbauen (...) sachkundige Expertinnen und Experten konsultieren“ (BMF 2022a).

Die Arbeiten zum SDG Budgeting wurden fortgesetzt und im 11. Spending Review Bericht weiterentwickelt, der 2024 veröffentlicht wurde und im Zentrum dieses Policy Briefs steht (siehe Abschnitt 0). Auch die 12. Spending Review („Umsetzung von Empfehlungen zur Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt“, vorgesehen im Jahr 2025) wird sich mit der Weiterentwicklung des Themas Wirkungsorientierung

beschäftigen und die bisherigen Arbeiten dazu weiterführen. Ebenso sollen darin das „Roll-out“ von Signaling und Tagging Bestandteil sein (Bundesregierung 2024) (vgl. Abbildung 1).

Textbox 2: Was sind Spending Reviews?

Spending Reviews sind seit 2015 jährlich erscheinende **Haushaltsanalysen**, die sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben des Bundeshaushalts berücksichtigen. Das Instrument wurde als Reaktion auf die Kritik der OECD hinsichtlich der geringen Wirkungsorientierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland etabliert. Das Ziel der Berichte ist folglich, die Zielorientierung und Wirksamkeit öffentlicher Finanzen zu prüfen und zu erhöhen, so dass öffentliche Mittel effektiver und effizienter eingesetzt werden (BMF 2021).

Die Themen der *Spending Reviews* werden im Rahmen des Eckwertebeschlusses zum Haushalt vom Bundeskabinett auf Empfehlung des Lenkungsausschusses auf Staatssekretär*innenebene festgelegt (BMF 2021).

Die Erstellung der *Spending Reviews* erfolgt durch eine durch das Bundesfinanzministerium eingesetzte Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreter*innen des BMF und den fachlich zuständigen Bundesministerien zusammensetzt. Zusätzlich kann sich die Arbeitsgruppe durch Wissenschaftler*innen und Expert*innen fachlich unterstützen lassen (FÖS 2023).

Abbildung 1: Abfolge und Schwerpunkte der Spending Reviews



3.1.1 10. Spending Review: Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt

Die 10. Spending Review betont, dass öffentliche Finanzen „einen **wichtigen Hebel für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung**“ und für Fortschritte in den sechs Transformationsbereichen“ der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie darstellen (vgl. Bundesregierung 2021). Das Konzept zu Signaling und Tagging wurde zunächst zwei Ministerien (BMUV und BMZ) getestet.



Mit dem Anknüpfen an den Zielkatalog der SDGs geht der deutsche Ansatz weit über den Scope anderer europäischer Länder hinaus, die ihre Green Budgeting Ansätze (zunächst) auf Klimaschutz fokussieren und dann erweitern (entsprechend der Idee der Green Budgeting Roadmap, vgl. Tabelle 4). In der Spending Review erkennt die Bundesregierung auch an, dass nicht nur öffentliche Ausgaben zur Zielerreichung beitragen, sondern auch die Entscheidungen:

- „durch **welche Steuern und Abgaben ein Staat Einnahmen** generiert und
- wofür die zur Verfügung stehenden **Haushaltsmittel ausgegeben werden**
- grundsätzlich **positive als auch negative** sowie **direkte und indirekte Auswirkungen** auf das Erreichen der einzelnen Nachhaltigkeitsziele haben“ (BMF 2022a).

Zwei **zentrale Kritikpunkte** des FÖS zum Konzept waren, dass das Konzept diesen weiten Blick auf öffentliche Finanzen nicht konsequent umsetzt und die Einnahmenseite (und insb. umweltschädliche Subventionen in Form von **Steuervergünstigungen** nicht thematisiert) genau wie **negative Wechselwirkungen** (bisher) nicht sichtbar gemacht werden (FÖS 2023).

Bereits im Arbeitsauftrag an die zuständige Arbeitsgruppe aus BMF, BMUV und BMZ wurden die drei wesentlichen Instrumente des SDG Budgetings vorgegeben. Der Arbeitsauftrag lautete:

- „**Formulierung** von mit den Nachhaltigkeitszielen konformen **Vorworten und Vorbemerkungen** für Einzelpläne/Kapitel des Bundeshaushalts (→ Signaling),

- **Verknüpfung** von diesen **Nachhaltigkeitszielen mit haushaltsfinanzierten Maßnahmen/Programmen** (→ Tagging),
- Entwicklung von Vorschlägen zur Messung der **Effektivität und Effizienz der Zielerreichung** (→ Analysing) (BMF 2022b, S. 5).

Diese Punkte spiegelten sich in den drei zentralen Empfehlungen zur Umsetzung des SDG Budgeting, die im Ergebnis vorgestellt wurden: **Signaling, Tagging und Analysing** (siehe Abschnitt 3.2). Diese ermöglichen, dass „über den gesamten Haushaltskreislauf hinweg eine stärkere systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erfolgen kann, angefangen bei der Haushaltsaufstellung mit Signaling und Tagging über die Ausführung des Haushalts bis hin zu Wirkungskontrollen mit Analysing“ (BMF 2022b, S. 25). Der Fokus der 10. Spending Review lag jedoch zunächst auf Signaling und Tagging, die 2024 pilotiert wurden. Die Ergebnisse des Taggings wurden nicht veröffentlicht. Wie das Signaling bisher umgesetzt wurde, zeigt Abschnitt 3.2.1.

3.1.2 11. Spending Review: Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit

Die Pilotierung des SDG Budgeting wurde im Rahmen der 11. Spending Review weiter begleitet und zum Analysing bzw. der Wirkungsorientierung öffentlicher Finanzen vertieft.

Der Auftrag an die zuständige Arbeitsgruppe von BMF, BMWK und BMUV umfasste dafür folgende Punkte:

- Begleitung und **Umsetzung** der Empfehlungen der **10. Spending Review**
- **Pilotierung des Taggings** für ausgewählte Titel in den Einzelplänen von BMUV und BMZ
- **Verknüpfung** der Themen **Nachhaltigkeits- und Wirkungsorientierung** durch die Etablierung eines **einheitlichen Controllings** zur Messung der Zielerreichung
- Verbesserung der **Digitalisierung** durch die Funktionserweiterung der Haushaltsdatenbank sowie Einrichtung ressortübergreifender Koordinierungsgruppen und Evaluationsplattformen (BMF 2024).



Wichtige Weiterentwicklungen und Neuerungen der 11. Spending Review sind:

1) **Fokus auf Klimaschutz**

- Zusätzlich zu den Einzelplänen der Ressorts wurden die Haushaltstitel des Klima- und Transformationsfonds sowie die Grünen Bundeswertpapiere aufgrund ihrer „besonderen Relevanz für die Nachhaltigkeitsziele“ in das Tagging aufgenommen.
- Ebenso wurde ein Pilotprojekt für ein titelübergreifendes Analysing vorgeschlagen, das insbesondere die Minderung von Treibhausgasemissionen (THG) im KTF betrachtet.

2) **Ziel- und Wirkungsorientierung**

- Die Entwicklung einer einheitlichen Definition der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH), standardisierter und aggregierbarer (Kern-)Indikatoren und einheitlicher Evaluationsmethoden, um die Wirkungsorientierung zu stärken.
- Stärkung einer „Evaluationskultur“ durch Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Bundeshaushaltsordnung), die Nutzung SMARTer (spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert) Ziele und die Veröffentlichung von Evaluationsberichten der Ressorts und deren Veröffentlichung auf einem Evaluationsportal des Bundes.
- Zielkonflikte im Hinblick auf SDGs sollen in Evaluationen deutlicher sichtbar gemacht werden.

3) **Digitalisierung des Taggings**

- Die IT-Anwendung für das Tagging wurde verbessert, um zusätzliche Funktionalitäten wie das Hinzufügen von SDG-Unterzielen und weiteren politischen

Zielen zu ermöglichen. Ziel ist eine stärkere Digitalisierung des Monitorings und der Datenauswertung.

3.2 Die Instrumente des SDG Budgetings: Signaling, Tagging, Analysing

Die drei Kernelemente des SDG-Budgetings in Deutschland sind das **Signaling, Tagging und Analysing**.⁸ Sie dienen der systematischen Berücksichtigung und Bewertung der Beiträge öffentlicher Ausgaben



zur Erreichung der SDGs, der Unterstützung von Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Haushaltsplanung sowie der Förderung der Integration von Nachhaltigkeitszielen in finanzpolitisches Handeln.

Die Ansätze ergänzen einander indem:

- das Signaling Ziele konkretisiert und Bezüge zu den Nachhaltigkeitszielen herstellt,
- das Tagging relevante Information zur Inputsteuerung bereitstellt, indem Haushaltstitel Nachhaltigkeitszielen zugeordnet werden und
- das Analysing die Wirkungsorientierung der Haushaltstitel verbessert durch ext-ante Assessment, ex-post Evaluationen, etc.

Ziel der Ansätze ist es, dass „über den gesamten Haushaltskreislauf hinweg eine stärkere systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erfolgen kann“ - von der Haushaltsaufstellung mit Signaling und Tagging über die Ausführung des Haushalts bis hin zu Wirkungskontrollen mit Analysing (BMF, 2022, S. 25) (siehe Abbildung 2).

⁸ In (FÖS 2023) werden die drei Ansätze noch ausführlicher dargestellt.

Abbildung 2: Signaling, Tagging (& „Nach-Tagging“) und Analysing im Haushaltsprozess



Quelle: FÖS-Darstellung.

3.2.1 Signaling – Bezugnahme auf SDGs in den Vorworten und Vorbemerkungen der Einzelpläne

- „Signaling ist die Formulierung von SDG-konformen Vorworten zu den Einzelplänen und Vorbemerkungen zu den Fachkapiteln des Bundeshaushalts (sog. Programmbudgets). Damit wird in den Vorworten und Vorbemerkungen ausgewiesen, zu welchen SDGs die betreffenden Politikbereiche beitragen.“ (BMF, 2024, S. 12).

Das Signaling ist ein kommunikatives Instrument, das Orientierung und Transparenz schafft, indem es Haushaltspolitik mit den Nachhaltigkeitszielen verknüpft.

Das Signaling basiert auf den im April 2024 geänderten **Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes**⁹. Diese besagen, dass Einzelpläne und die darin enthaltenen Kapitel des Bundeshaushalts Vorworte bzw. Vorbemerkungen enthalten sollen, um „die wesentlichen Politikbereiche des Geschäftsbereichs mit ihren

wesentlichen Zielen darzustellen“, wodurch „die bedeutsamsten sowie aktuelle, politisch wichtige oder neue Politikbereiche mit Zielen konkret beschrieben werden“ (BMF 2022b, S. 11). Dabei gilt die sogenannte **„2+2-Regel“**, gemäß derer die Darstellungen jeweils die zwei finanziell bedeutsamsten sowie zwei aktuelle, politisch bedeutsame Ausgabentitel umfassen sollen. Das empfohlene Signaling sieht vor, dass die Vorworte und Vorbemerkungen nun **zusätzlich systematische Bezüge zu den Nachhaltigkeitszielen ausweisen** sollen. Im Rahmen der 10. Spending Review wurde das Signaling erstmals durch BMUV und BMZ umgesetzt („pilotiert“). Darauf aufbauend wurde vom BMF eine Handreichung zum Signaling erarbeitet, die die ressortübergreifende Einheitlichkeit des Signalings gewährleisten soll. Für den Entwurf zum Bundeshaushalt 2025 wurde schließlich die konkrete Umsetzung des Signalings sichtbar. Es ist positiv zu bewerten, dass fast alle Ressorts – mit Ausnahme des BMFSJ – das Signaling umgesetzt haben.

⁹ Siehe https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_23042024_IIA1H11052110003003.htm

Tabelle 1: Übersicht zur Umsetzung des Signaling in Vorworten und Vorbemerkungen in den Einzelplänen der Ressorts (Bundeshaushalt 2025)

Ressort	Signaling im Vorwort	Signaling in den Vorbemerkungen
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt (BKA)	Nein	Ja, mit konkreten Nennungen von Investitionen und entsprechender Kopplung an SDGs
Auswärtiges Amt (AA)	Ja	Ja, sehr konkrete Beschreibung der Schwerpunkte mit entsprechender Verknüpfung zu den einzelnen SDGs
Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)	Ja	Ja, mit konkreten Nennungen von Investitionen und entsprechender Kopplung an SDGs
Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Ja	Ja, mit konkreten Nennungen von Investitionen und entsprechender Kopplung an SDGs
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	Ja	Ja, mit Nennungen von Schwerpunkten und entsprechender Kopplung an SDGs
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)	Ja	Ja, sehr allgemeine Nennung am Ende
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)	Ja	Ja, mit konkreten Nennungen von Investitionen und entsprechender Kopplung an SDGs
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Ja	Ja, sehr konkrete Beschreibung der Schwerpunkte und Investitionen mit entsprechender Verknüpfung zu den einzelnen SDGs
Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)	Ja	Ja, sehr konkrete Beschreibung der Schwerpunkte und Investitionen mit entsprechender Verknüpfung zu den einzelnen SDGs
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	Ja	Ja, teils konkrete Nennung von Investitionen teils allgemeine Nennung am Ende
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)	Ja	Ja, sehr konkrete Beschreibung der Schwerpunkte und Investitionen mit entsprechender Verknüpfung zu den einzelnen SDGs
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)	Ja	Ja, mit konkreten Nennungen von Investitionen und entsprechender Kopplung an SDGs
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Nein	Nein
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Ja	Ja, sehr konkrete Beschreibung der Schwerpunkte und Investitionen mit entsprechender Verknüpfung zu den einzelnen SDGs
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)	Ja	Ja, sehr konkrete Beschreibung der Schwerpunkte und Investitionen mit entsprechender Verknüpfung zu den einzelnen SDGs
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)	Ja	Ja, sehr allgemeine Nennung am Ende

Quelle: FÖS-Recherche

Die 11. Spending Review resümiert, „dass eine Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der verfolgten Nachhaltigkeitsziele in den jeweiligen Einzelplänen erreicht wurde“ und dass dementsprechend das Signaling wie empfohlen zukünftig für den gesamten Bundeshaushalt durchgeführt werden soll, erstmalig bei der Aufstellung des Haushalts 2025 (BMF 2024, S. 13).

Anhand zweier Beispiele aus zwei Ressorts – des BMUV und BMDV – zeigen wir, wie die konkrete Umsetzung des Signalings in den Vorworten zu den Einzelplänen bzw. in den Vorbemerkungen zu den Kapiteln

erfolgt.¹⁰ Die Beispiele zeigen, dass der Einzelplan des BMUV sehr viel mehr unterschiedliche SDGs adressiert und die Haushaltstitel im Durchschnitt einen

wesentlich geringeren Umfang haben als die größeren und fokussierten Titel (auf SDGs 9, 11, 13) im Einzelplan des BMDV.

Tabelle 2: Umsetzung des Signalings in Vorworten (Auszug)

BMUV	BMDV
<p>... Das BMUV trägt im Rahmen seiner Ressortaufgaben wesentlich zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) 1 "Keine Armut", 2 "Kein Hunger", 3 "Gesundheit und Wohlergehen", 5 "Geschlechtergleichstellung erreichen", 6 "Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen", 7 "Bezahlbare und saubere Energie", 8 "Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum", 9 "Industrie, Innovation und Infrastruktur", 10 "Ungleichheit verringern", 11 "Nachhaltige Städte und Gemeinden", 12 "Nachhaltige/r Konsum und Produktion", 13 "Maßnahmen zum Klimaschutz", 14 "Leben unter Wasser", 15 "Leben an Land", 16 "Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen" und 17 "Partnerschaften zur Erreichung der Ziele" der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) bei.</p>	<p>... Das Niveau der Haushaltsmittel des Bundes für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur stärkt die Umsetzungsperspektive des geltenden Bundesverkehrswegeplans. Mobilität muss für alle zugänglich und bezahlbar sein, daher nimmt die Unterstützung des Öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) einen besonderen Stellenwert ein. Um die Zukunft der Digitalisierung und der klimaneutralen Mobilität technologieoffen gestalten zu können, investiert das BMDV umfassend in Forschung und Innovation und schafft mit seinen Förderprogrammen die Basis für eine zukunftsfähige Mobilität (SDGs 9, 11, 13). Ein besonderer Fokus liegt auf dem Erreichen der Klimaneutralität im Mobilitätssektor. Dies wird maßgeblich unterstützt durch eine gesteigerte Förderung klimafreundlicher Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße sowie die Nutzung der Potenziale der Digitalisierung und die Förderung des Radverkehrs und den Ausbau der Radinfrastruktur (SDGs 11, 13). Der weitere Ausbau der digitalen Infrastrukturen hat eine hohe Bedeutung für die digitale Transformation, die Zukunftsfähigkeit unseres Landes, und den Wirtschaftsstandort Deutschland. Mit der Gigabitstrategie beschleunigt das BMDV flächendeckend den Ausbau hochleistungsfähiger digitaler Infrastrukturen (SDG 9). ...</p>

Quelle: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/ep16.pdf> & <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/ep12.pdf> Unterstreichungen durch Autoren.

Tabelle 3: Umsetzung des Signalings in den Vorbemerkungen (Auszug)

BMUV, Kapitel 01 Umweltschutz	BMDV, Kapitel 02 Bundesschienenwege
<p>Das Kapitel wird durch die Umweltbereiche Immissionsschutz, Bodenschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft, Chemikaliensicherheit, Umwelt und Verkehr, Umwelt und Gesundheit, Ressourceneffizienz sowie Anpassung an den Klimawandel geprägt. Die Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (Titel 685 01, <u>SDGs 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15</u>) stellt mit rd. 39 Mio. Euro einen Schwerpunkt dar, ebenso wie die Ressortforschung (Titel 544 01) oder</p>	<p>... Die Reduzierung der Lärmbelastung an Bundesschienenwegen ist wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz zunehmender Mobilität und Modernisierung der Infrastruktur. Mit dem beabsichtigten Einsatz von Haushaltsmitteln in Höhe von rund 2,6 Mrd. EUR für Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes soll im Wesentlichen dazu beigetragen werden, nachhaltige Städte und Gemeinden</p>

¹⁰ Die haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes führen aus zu den Vorworten sind "wesentliche Politikbereiche ihr jeweiliger Beitrag zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und/oder zur Agenda 2030 (SDG1 bzw. Nennung von Unterzielen) durch Klammerzusatz und/oder zusammenfassende Darstellung auszuweisen; zu den Vorbemerkungen: "Die

relevanten Nachhaltigkeitsziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und/oder der Agenda 2030 (SDGs/Targets) sind in Klammern anzugeben. Bei Bedarf können alternativ die jeweiligen Titel oder Titelgruppen aufgeführt werden."

Maßnahmen zur Künstlichen Intelligenz auf dem Umweltgebiet (Titel 686 02) sowie Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen (Titel 892 01, insbesondere SDGs 9, 12 und 13, rd. 34 Mio. Euro). Für den Export von Technologien gegen die Vermüllung der Meere (Titel 687 06, SDGs 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17) sind weitere 20 Mio. Euro veranschlagt.¹¹ Für das Sofortprogramm Munitionsaltslasten (Titel 892 05, SDGs 3, 9, 14) sind Ausgaben in Höhe von 24 Mio. Euro veranschlagt.

zu etablieren und mit dem dafür notwendigen Infrastrukturausbau einen Beitrag zur globalen Energiewende und der Transformation hin zur Klimaneutralität zu leisten (SDGs 9, 11, 13). Mit den rund 1 Mrd. EUR für die Aus- und Neubaumaßnahmen des Bedarfsplans Schiene soll die deutsche Schieneninfrastruktur gezielt erweitert und damit nachhaltig gestärkt werden (SDG 9). Für Maßnahmen zur Lärmsanierung stehen 185 Mio. EUR zur Verfügung, die zu einer Steigerung von Gesundheit und Wohlergehen beitragen (SDG 3).

Quelle: <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/epl16.pdf> & <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/epl12.pdf> Unterstreichungen durch Autoren.

3.2.2 Tagging – Zuordnung von Nachhaltigkeitszielen zu Titeln des Bundeshaushalts

- „Tagging ist die Zuordnung von prozentualen Anteilen von Haushaltsmitteln auf Ebene der Haushaltstitel (...)“ (BMF 2024, S. 5).

Tagging ist ein Instrument zur systematischen Kennzeichnung von Haushaltspositionen, um ihre Verbindung zu spezifischen SDGs sichtbar zu machen. Damit wird eine transparente Kategorisierung, Nachverfolgung und Bewertung der Mittelverwendung in Bezug auf unterschiedliche SDGs möglich. Bereits in FÖS (2023) haben wir kritisch darauf verwiesen, dass der Ansatz fast ausschließlich auf positive Wirkungen fokussiert und negative Wirkungen auf andere SDGs lediglich optional erwähnt werden können in einem Kommentarfeld.¹²

Das Tagging erfolgt in allen Ressorts durch Fachabteilungen mithilfe einer vom BMF bereitgestellten digitalen Anwendung.

Erste Erfahrungen zum Tagging im Rahmen der 10. Spending Review

Die **Pilotierung des Taggings** durch BMUV und BMZ wird im Abschlussbericht der 10. Spending Review gemischt resümiert. Es zeigten sich inhaltliche wie methodische Herausforderungen: Bei inhaltlich breit angelegten Titeln beispielsweise war die Anzahl der davon betroffenen SDGs sehr groß. Das verkompliziert eine konkrete Zuordnung des gesamten Titels, weil

Detailprüfungen der jeweils finanzierten Maßnahmen erforderlich werden. Auch die Identifizierung von Spillover-Effekten stellte sich als schwierig heraus, sie konnten nur sehr begrenzt erfasst werden. Des Weiteren sind die zugrundeliegenden Indikatoren der DNS und der Agenda 2030 oft ungeeignet für ein präzises Tagging, weil sie zu unspezifisch sind. Darüber hinaus sind die begrenzten Möglichkeiten der manuellen tabellarischen Erfassung mithin nicht ausreichend, um die Komplexität des Taggings in Bezug auf SDG-Unterziele, Transformationsbereiche sowie Spillover-Effekte umzusetzen (vgl. BMF 2022b, S. 18).

Welche Teile des Haushalts werden getagged?

Die 11. SR konkretisierte die Implementierung des Taggings in mehreren Punkten. Im ersten Jahr des Roll-outs bestand die Option, sich auf eine „repräsentative Auswahl an Titeln der Hauptgruppe 6, fakultativ der Hauptgruppen 5 und 8 der Kapitel 01 bis 10 des Einzelplans zu beschränken“ (BMF 2024, S. 14). Der vollständige Roll-out betrifft zunächst nur öffentliche Ausgaben der Hauptgruppe 6¹³, freiwillig dazu jene der Hauptgruppe 8 des KTF. Für den KTF soll der Schwerpunkt auf SDG 13 (THG-Minderungswirkung) liegen. Darüber hinaus soll ein angestrebtes Roll-out des Taggings auf Grüne Bundeswertpapiere geprüft werden.

Da im parlamentarischen Verfahren noch Änderungen an Haushaltstiteln vorgenommen werden können, soll die Möglichkeit für ein „Nach-Tagging“ durch die zuständigen Ressorts geschaffen werden (BMF 2024).

¹¹ Vgl. das Beispiel zum Tagging des Haushaltstitel in Abbildung 3.

¹² Hier wiegt umso schwerer, dass das Tagging nicht durch unabhängige Akteure, sondern das zuständige Ressort vorgenommen wird, welches wenig Anreize hat auf negative Nachhaltigkeitswirkungen „eigener“ Ausgaben zu verweisen.

¹³ Einzelpläne des Bundeshaushalts werden in Kapitel unterteilt, in welchen wiederum die darin enthaltenen einzelnen Haushaltspositionen in sogenannte „Hauptgruppen“ (HG) unterteilt werden. Diese kategorisieren Haushaltstitel nach ihrer Art: HG 5 beispielsweise umfasst „Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für den Schuldendienst“, HG 6 umfasst „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ und HG 8 umfasst „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“.

Für die Auswahl der zu taggenden Titel wurden Kriterien festgelegt, um die Repräsentativität zu stärken:

- Alle Titel, die im Rahmen des Signaling genannt werden und
- mind. 20 % der Anzahl der Titel, aber mind. 10 Titel und
- mind. 20 % des Ausgabenvolumens der Titel und
- mind. ein Titel pro belegtem Fachkapitel mit Hauptgruppe 6 (BMF 2024 f).

Wie funktioniert das Tagging?

Die **Zuordnung der Haushaltstitel** erfolgt auf Ebene der **SDGs**. Es wird den Ressorts nahegelegt, bei der Zuordnung zu den SDGs die Ziele und Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen, um zu entscheiden, ob und welches SDG-Ziel mit einem Haushaltstitel verbunden ist. Grundsätzlich können Haushaltstitel keinem, einem oder mehreren (bis zu 17) SDGs zugeordnet werden („multidimensionales Tagging“).

Im zweiten Schritt erfolgt eine **prozentuale Erfassung der Teilbeiträge** der zuvor ausgewählten SDGs (jeweils für das Ist des vorherigen Haushaltsjahres, das Soll des aktuellen und für den Entwurf des kommenden Jahres. Neben der Eingabe der Prozentwerte können **Erläuterungen** ergänzt werden, um die Werte im Sinne einer Qualitätssicherung zu begründen. Über ein Kommentarfeld können (!) zusätzlich „mögliche Wechselwirkungen und positive bzw. negative Auswirkungen auf die Erreichung anderer SDGs in Deutschland, aber auch in anderen Ländern (Spillover-Effekte)“ dargelegt werden. Während es positiv ist, dass das SDG Budgeting die möglichen negativen

Wechselwirkungen anerkennt, ist die freiwillige Erfassung über ein Kommentarfeld nicht geeignet, diese systematisch zu erfassen – insbesondere, wenn das für den Haushaltstitel zuständige Ressorts diese negativen Wechselwirkungen benennen soll (vgl. Thesen in FÖS 2023).

Für den Fall, dass ein Titel mehreren SDGs zugeordnet wird (multidimensionales Tagging), empfiehlt die 11. Spending Review:

- Ein Haushaltstitel kann nach „Schwerpunktprinzip“ einem SDG als „Hauptziel“ zugeordnet werden und dazu bis zu fünf weiteren SDGs, dabei entfällt mindestens 50 % des finanziellen Umfangs auf das Haupt-SDG und jeweils in mindestens 5 %-Stufen auf die weiteren SDGs.
- Alternativ kann ein Haushaltsposten ganz oder teilweise den verfolgten SDGs zugeordnet werden. Der für den Posten angesetzte finanzielle Betrag wird dem Anteil des jeweiligen SDG entsprechend als Ausgabe für das SDG ausgewiesen. Falls dabei die für den Haushaltsposten veranschlagte Höhe der Ausgaben überschritten wird, wird die Summe „proportional gekürzt“, also gemäß dem anfangs festgesetzten Verhältnis der betroffenen SDGs skaliert (BMF 2024, S. 16).

Abbildung 3 zeigt anhand des Haushaltstitels „Internationaler Umweltschutz – Export von Technologien gegen die Vermüllung der Meere“ (16 01 68706 – 332) aus dem Einzelplan des BMUV die proportionale Zuordnung des Titels auf die drei SDGs (3, 6, 14). Für denselben Haushaltstitel zeigt Tabelle 3 das entsprechende Signaling im Rahmen der Vorbemerkung zu Kapitel 01 des Einzelplans des BMUV.

Abbildung 3: Darstellung des mehrdimensionalen Taggings (am Beispiel „Export von Technologien gegen die Vermüllung der Meere“)

Tagging		Teilbeiträge				ERLÄUTERUNGEN	
SDG	IST 2022 PROZENT	IST 2022 1 000 €	SOLL 2023 PROZENT	SOLL 2023 1 000 €	ENTW. 2024 PROZENT		ENTW. 2024 1 000 €
SDG 3	33	4.536	34	8.500	33	6.600	<input type="text"/>
SDG 6	34	4.673	33	8.250	33	6.600	<input type="text"/>
SDG 14	33	4.536	33	8.250	34	6.800	<input type="text"/>

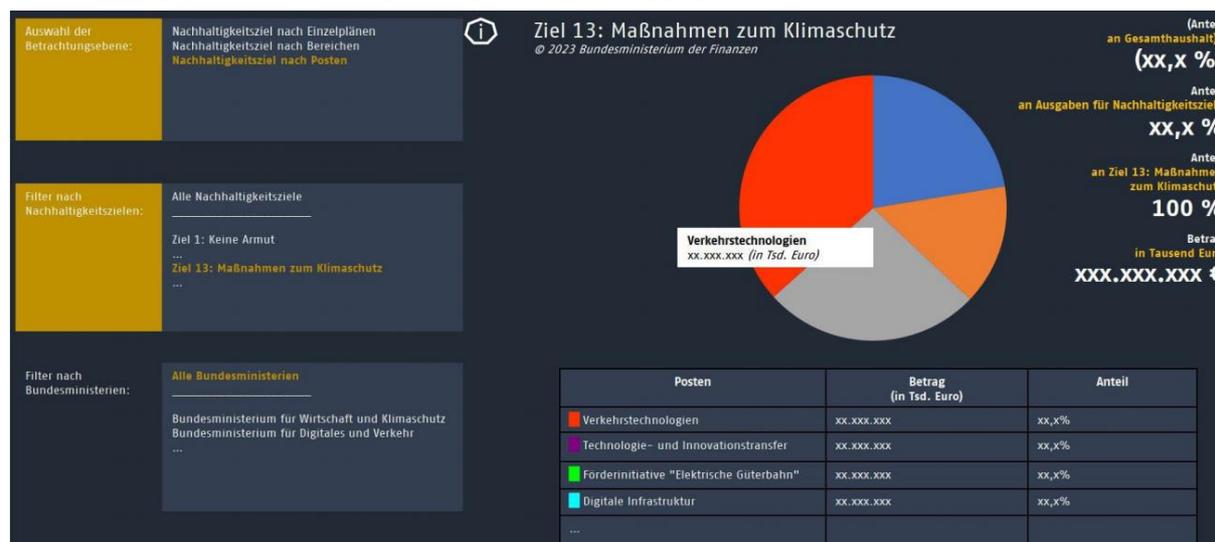
Quelle: BMF (2024)

Veröffentlichung der Ergebnisse des Taggings

Die Ergebnisse des durchgeführten Roll-outs des Taggings werden nicht veröffentlicht. Die 11. Spending Review verweist darauf, dass eine Veröffentlichung "auf der Basis der Daten des Regierungsentwurfs für den Bundeshaushalt 2026" auf www.bundeshaushalt.de erfolgen soll.¹⁴ Wie die Visualisierung der Ausgaben pro SDG aussehen kann, zeigt eine Darstellung in der

11. Spending Review (siehe Abbildung 4). Sie veranschaulicht, dass pro SDG dann Haushaltsmittel auf Ebene einzelner Titel, Bereiche und Einzelpläne, bzw. gefiltert nach Ressorts ausgegeben werden können. Die Darstellung belegt auch, dass bisher weiterhin ein enger Fokus auf Ausgaben gilt und Steuervergünstigungen ("tax expenditures") im Rahmen des Konzepts nicht mitbetrachtet werden).

Abbildung 4: geplante Darstellung der Ergebnisse des Taggings



Quelle: BMF (2024)

3.2.3 Analysing – Orientierung an Zielen und damit verbundenen Indikatoren

- *Definition: „Analysing bezeichnet die systematische Befassung mit vorab definierten übergreifenden strategischen bzw. politischen Zielen oder diesen Zielen zugeordneten Indikatoren (wenn die Zielerreichung nicht direkt messbar ist) auf Ebene eines Haushaltstitels oder in titelübergreifender Weise. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf den Nachhaltigkeitszielen.“ (BMF, 2024, S. 6).*

Das *Analysing* bezeichnet die systematische Analyse von Daten, um die Beiträge finanzieller Maßnahmen zu klar definierten strategischen oder politischen Zielen – hier: den Nachhaltigkeitszielen (SDGs) – zuordnen zu können. Es ergänzt die Instrumente *Signaling* und *Tagging*, indem es den Beitrag von Haushaltsmaßnahmen zu den Zielen prüft und misst, z. B. durch Erfolgskontrollen oder Evaluationen. Es soll eine datenbasierte Überprüfung ermöglichen und die Planung, Steuerung und Effizienz von Haushaltsmaßnahmen verbessern. Ein aktueller Bericht des Bundesrechnungshofs zum Klima- und Transformationsfonds betont, dass die Zielkontrolle zu dessen Programmen bisher ungenügend ist und zu vielen Programmen gar keine Zielindikatoren veröffentlicht würden (Textbox 3).

¹⁴ Entgegen den Plänen in der 10. SR soll das Tagging auch nicht mehr separate im Finanzbericht, sondern

nur noch auf www.bundeshaushalt.de veröffentlicht werden.

Textbox 3: Bericht des Bundesrechnungshofs betont mangelnde Erfassung von Klimaschutzwirkungen von KTF-Maßnahmen

Der Bericht des BRH hat keinen expliziten Bezug zum SDG Budgeting - er nimmt aber explizit Bezug zum Thema Wirkungskontrolle in Bezug auf Klimaschutz im Klima- und Transformationsfonds und wie der Mangel an vergleichbaren Indikatoren zur Klimaschutzwirkung die Transparenz zu den Wirkungen von KTF-Maßnahmen mindert. Der Bericht zeigt, dass nur zu 26 % der KTF-Maßnahmen (32 von 125 Fördermaßnahmen) Angaben zur Treibhausgasminderung durch die Programme gemacht würden - obwohl die Maßnahmen ja genau dazu beitragen sollen (Bundesrechnungshof 2024). Der Prozentwert entspricht damit denen der letzten zwei Jahre. Unter den ausgewiesenen gab es darüber hinaus Unklarheit darüber, ob es sich um Netto- oder Bruttowerte handelte und zum Teil wurden gar keine oder unterschiedliche Bezugszeiträume ausgewiesen.

Das BMF hält die Ermittlung der THG-Fördereffizienz primär bei investiven Maßnahmen mit direkter THG-Minderung für sinnvoll, bei nicht-investiven Maßnahmen mit mittelbarer THG-Minderung wird geprüft, ob auf die Angabe der THG-Fördereffizienz verzichtet werden kann. Der BRH erkennt in seinem Bericht an, dass die THG-Fördereffizienz nicht das "alleinige Steuerkriterium für die Finanzmittel des KTF" sein sollte, betont aber, dass dies nicht dazu führen dürfe, dass von vornherein auf die Wirkungskontrolle verzichtet werden dürfe, wenn Maßnahmen in eine bestimmte Kategorie fielen. Entsprechend fordert der BRH das BMF auf zu prüfen, ob "Maßnahmen ohne ermittelbare Fördereffizienz überhaupt noch im KTF zu veranschlagen sind" (Bundesrechnungshof 2024).

Noch mehr als beim Signaling oder Tagging ergeben sich beim Analysing erhebliche methodische Herausforderungen: Es ist schwer möglich, kausale Zusammenhänge zwischen einzelnen Ausgaben und einem Nachhaltigkeitsindikator zu identifizieren und von Kontextfaktoren abzugrenzen. Um sich dieser Kausalität anzunähern, muss laut 10. Spending Review in der Regel „die kontrafaktische Situation abgebildet werden, in der die Haushaltsmittel nicht eingesetzt wurden“ (BMF 2022b, S. 22). So sollen die in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) für alle finanzwirksamen Maßnahmen vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen¹⁵ künftig einen expliziten Bezug zu den Nachhaltigkeitszielen ausweisen. Zudem soll die Nachhaltigkeitsprüfung des Subventionsberichts im Hinblick auf die Klimaschutzwirkung der Subventionen weiterentwickelt werden (BMF 2022b).

Die 11. Spending Review betont die **Wichtigkeit einer datenbasierten Zielkontrolle**, z.B. durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen. Dafür ist es nötig, klare Definitionen von SMARTen Zielen (spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert) zu erarbeiten und diese mit standardisierten und aggregierbaren (Kern)Indikatoren zu verknüpfen. Das Analysing soll vom BMF in einer **Pilotierungsphase für ausgewählte Titel des KTF bezogen auf SDG 13 (Treibhausgasminderung)** durchgeführt werden. Ziel ist eine titelübergreifende Analyse der finanziellen Maßnahmen des KTF hinsichtlich ihrer direkten und

indirekten Beiträge zur Minderung von Treibhausgasemissionen unter Nutzung bestehender Daten aus verschiedenen Datenquellen und Evaluationsberichten. Die Ergebnisse dieser Pilotierung sollen grundlegende Erkenntnisse über die „Potenziale und Herausforderungen des titelübergreifenden Analysings aufdecken“ (BMF 2024, S. 20). Neben der Wirkungs- und Zielkontrolle ist es wichtig, die gewonnenen **Erkenntnisse in bestehende Prozesse** in der Haushaltspolitik zu **integrieren**.

Zur Stärkung einer **„Evaluationskultur“** und Transparenz innerhalb der Bundesregierung soll die Koordination zwischen Ressorts erhöht und durch die Veröffentlichung von Evaluationsberichten auf einem eigenen Evaluationsportal der Bundesregierung die Transparenz zu den Wirkungen von Haushaltstiteln auf die SDGs erhöht werden. Letztlich sollen im Rahmen dieser Evaluationen auch **Zielkonflikte sichtbar** gemacht werden, um sie in Folge abzubauen.

Im Rahmen eines FÖS-Webinars zum SDG Budgeting und Analysing zeigte sich, dass die **Erwartungen und Einschätzungen** der Teilnehmenden zum Analysing sehr gemischt waren: Eine deutliche Mehrzahl sahen mehr Potenziale als Zielkonflikte zwischen Wirkungsorientierung und Nachhaltigkeit. Unter den drei Ansätzen Signaling, Tagging und Analysing wurde dem Analysing das höchste Potenzial zugesprochen - gleichzeitig gingen die Einschätzungen hier auch am stärksten auseinander.

¹⁵ Diese untersuchen, „ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme geeignet und ursächlich (kausal) für die Zielerreichung war

(Wirkungskontrolle) und ob sich die Maßnahme als wirtschaftlich erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle)“ (BMF, 2022a, S. 22).

3.3 Exkurs: Green Budgeting in Österreich

In den bisherigen Publikationen des FÖS zu Green & SDG Budgeting in Deutschland zeigt sich stets, dass es sich lohnt, von Budgeting Ansätzen der europäischen Nachbarn zu lernen. Entsprechend skizziert dieser Exkurs die Entwicklungen in Österreich. Der **nationale Aufbau- und Resilienzplan Österreichs**¹⁶ unter der europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität (EU 2021/241) umfasst neben anderen Reformen einen Spending-Review-Zyklus (2022-2025) mit sechs Modulen, darunter eines zu digitalem Wandel und fünf zu „Grünem Wandel“ zur Einhaltung von Artikel 2.1c des Pariser Klimaabkommens (Bundesministerium für Finanzen 2022).

Das erste Modul der Spending Review (SR) 2022 befasste sich mit der „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“ und führte

einen „Green Budgeting“ Ansatz ein. Dieser beinhaltet **neben Input- auch Impact-Betrachtungen** und soll damit nicht nur die Höhe und Verwendung, sondern **auch die Wirkung eingesetzter Haushaltsmittel erfassen**. Die zentralen Instrumente sind – ähnlich wie in Deutschland – ein „Basis-Tagging“ zur Erfassung klimarelevanter Finanzströme, eine mehrstufige Klassifizierung der Positionen und ihrer Wirkung sowie ein „Reporting“, also die transparente Aufbereitung der erfassten Daten (Bundesministerium für Finanzen 2022). Die sechs Schritte fassen wir in Textbox 4 im Anhang zusammen.

Bewertet werden die Titel anhand einer Scorecard (Abbildung 5). Damit werden die Zahlungsströme nach ihrer Wirkung kategorisiert, wodurch eine qualitativ präzisere Erfassung des Budgets ermöglicht wird. Die Scores stellen jedoch keine Grundlage für eine quantitative Analyse des Haushalts dar.

Abbildung 5: Green Budgeting Scorecard in Österreich

	Score	Beschreibung	Beispiele
Identifiziert/kategorisiert (Kapitel 4.1. + 4.2.)	- 2	Intendierte Kontraproduktivität: Maßnahme (Zahlung) wirkt bewusst und eindeutig den klimapolitischen Zielen gemäß Kapitel 2 und 3 entgegen	Strompreiskompensation, Abüberweisungen gemäß NEHG 2022 (u.a. Carbon Leakage, Härtefall)
	- 1	Kontraproduktivität als Nebeneffekt: Kontraproduktive Wirkung ist gegeben, steht allerdings nicht im Fokus der Maßnahme	Pendlerpauschale, Dienstreisen, Treibstoffe
	0	Keine Wirkung: Maßnahme (Zahlung) ist identifiziert, allerdings ist keine direkte THG-Wirkung erfassbar	Druckkosten bzw. sonstige administrative Kosten von Maßnahmen
	1	Produktivität als Nebeneffekt: Produktive Wirkung ist gegeben, steht allerdings nicht im Fokus der Maßnahme	Energieabgaben (u.a. MÖSt), ÖBB
	2	Intendierte Produktivität: Maßnahme (Zahlung) trägt bewusst und eindeutig zur Erreichung der klimapolitischen Ziele gemäß Kapitel 2 und 3 bei	NEHG 2022 (mit Ausnahme der Rückverteilungen), UFI, KLIEN
	99	Unklare Wirkung: Maßnahme (Zahlung) ist identifiziert, allerdings ist die Wirkungsrichtung unklar.	Regionaler Klimabonus

Quelle: Bundesministerium für Finanzen (2022)

Die vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) erarbeitete Green Budgeting-Methode wurde erstmals 2023 in Teilen angewendet und in der „**Budgetbeilage Klima- und Umweltschutz**“ des Haushaltsentwurfs (Bundesvoranschlag, BVA) vorgestellt

(Bundesministerium für Finanzen 2023). Zur **Pilotierung und Weiterentwicklung** der Methode wurde ebenfalls 2023 das Budget der Untergliederung (UG) **34 „Innovation und Technologie** (Forschung)“ einer **Detailanalyse** gemäß der Green Budgeting-Methode

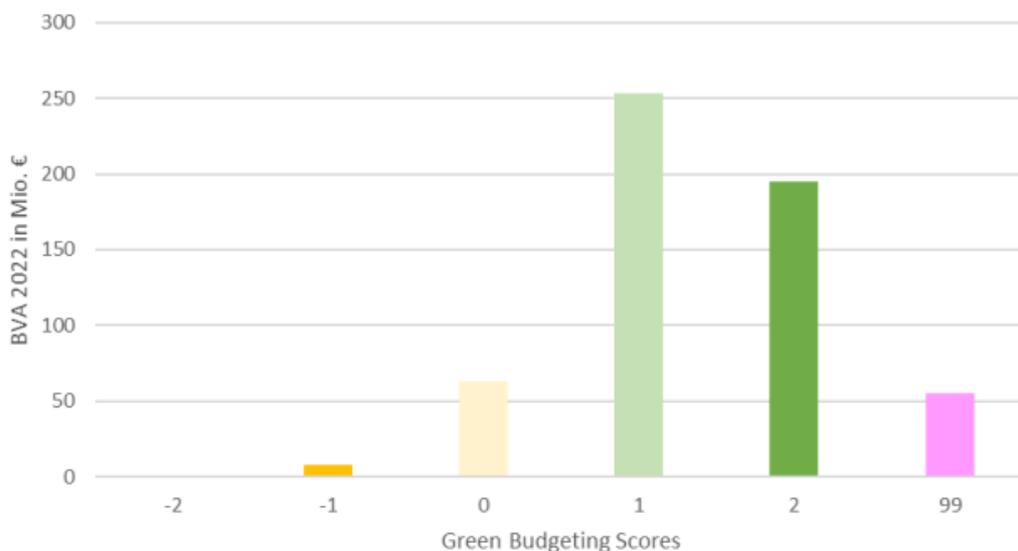
¹⁶ Online verfügbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:daa6ed52-1070-41d5-acf6->

[5f980dc6e0dd/Oesterreichischer-Aufbau-und-Resilienzplan-2020-2026.pdf](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:5f980dc6e0dd/Oesterreichischer-Aufbau-und-Resilienzplan-2020-2026.pdf).

unterzogen und in einem Bericht vorgestellt (Bundesministerium für Finanzen/Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2023). Erste Ergebnisse zeigen, dass von 61 Budgetpositionen der UG 34 30 als klimarelevant eingestuft wurden – diese belaufen sich auf 574,4 Mio. Euro (98,7% des Budgets von insgesamt 581,6 Mio. Euro). Abbildung 6 zeigt, dass 34 % des Budgets mit einem Score von +2 (intendiert produktiv) und

44 % mit einem Score von +1 (nicht-intendiert produktiv) bewertet, 1% mit einem Score von -1 (nicht-intendiert kontraproduktiv) bewertet wurden. Der Score -2 (intendiert kontraproduktiv) wurde nicht vergeben, 21% des Budgets wurden mit den Scores 0 (keine Wirkung) oder 99 (unklare Wirkung) bewertet (Bundesministerium für Finanzen/Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2023).

Abbildung 6: Zuordnung des Budgets der UG 34 gemäß Green Budgeting Scorecard



Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023)

Die Pilotierung bildet die **Grundlage zur Weiterentwicklung** und schrittweisen Ausweitung der Analyse des Haushalts. Zudem werden analog zur ersten Implementierung 2023 die jährlichen BVA mit der schrittweise auszuweitenden Methode verknüpft (ex-ante-Betrachtung) sowie jährlich eine Aktualisierung der Zahlen anhand der tatsächlichen Ausgaben (ex-post-Betrachtung) vorgenommen (Bundesministerium für Finanzen/Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2023).

4 Fazit zur Weiterentwicklung des SDG Budgetings

Die 11. Spending Review zeigt die laufenden Arbeiten der Bundesregierung zur besseren Verknüpfung des Bundeshaushalts mit Nachhaltigkeitszielen (SDG Budgeting) und vertiefte diese insbesondere zum Aspekt des Analysings. Mehrere Aspekte können **positiv** hervorgehoben werden:

- Die Bundesregierung berichtet jetzt in regelmäßigen Abständen zur methodischen Weiterentwicklung. Erste Ergebnisse zum

Signaling wurden tatsächlich umgesetzt und veröffentlicht. Für das Signaling wurden die haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes ergänzt sowie das Signaling in Vorworten und Vorbemerkungen von (fast) allen Ressorts umgesetzt und inzwischen veröffentlicht.

- Die Aufnahme des Klima- und Transformationsfonds in das SDG Budgeting ist mit Blick darauf, dass die allermeisten öffentlichen Klimaschutzausgaben nicht über den Kernhaushalt, sondern den KTF finanziert werden, folgerichtig und zu begrüßen.
- Das Pilotvorhaben zum Analysing im KTF ist eine nachvollziehbare und sinnvolle Wahl. Grundsätzlich ist sie geeignet, die beiden Ziele mehr Wirkungsorientierung öffentlicher Ausgaben und mehr Klimaschutz durch die öffentlichen Ausgaben des KTF zu stärken. Ob und wie das Ziel eines titelübergreifenden Wertes für Treibhausgasreduzierungen erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

In FÖS (2023) zur 10. Spending Review wurden einige **zentrale Kritikpunkte** am Konzept der

Bundesregierung zum SDG Budgeting herausgearbeitet. Viele davon **haben Bestand**, bzw. wurden bisher von der Bundesregierung nicht angegangen. Dies sind:

- Weiterhin fokussiert der Ansatz (allein) auf solche öffentlichen Ausgaben, die positive Effekte auf Ziele der nachhaltigen Entwicklung haben zu fokussieren. Negative Wechselwirkungen und Zielkonflikte werden so nicht erkennbar.
- Weiterhin wird lediglich auf die Ausgaben-seite geschaut. Die Effekte von Steuervergünstigungen – losgelöst von der Frage, ob sie nachhaltig oder nicht-nachhaltig wirken – wird aktuell ausgeblendet.
- Weiterhin stellen sich die Ressorts “ihr Zeugnis” selbst aus. Sie sind ebenso diejenigen, die die Entscheidungen treffen, zu welchen Haushaltstiteln sie berichten. Ob und in welchem Umfang sie auf (negative oder positive) Wechselwirkungen mit anderen SDGs eingehen, scheint ihnen selbst überlassen zu sein.
- Weiterhin ist unklar, wie Wechselwirkungen und Spillover-Effekte der Haushaltstitel systematisch erfasst werden können, um negative Wechselwirkungen zu reduzieren und positive zu verstärken. Der Ansatz, dass Ressorts auf freiwilliger Basis diese in einem Kommentarfeld erfassen, erscheint dazu wenig erfolgversprechend.

Im Sommer 2025 soll die nächste Spending Review veröffentlicht werden, die Einblicke in die Weiterentwicklung zum Analysing geben und zur Stärkung der Wirkungsorientierung beitragen soll. Ebenso wird interessant werden, welche Daten aus dem Tagging zum nächsten Entwurf zum Bundeshaushalt die Bundesregierung veröffentlicht, welche Erkenntnisse sich aus der Aggregation der Ausgaben ableiten lassen und ob bzw. wie es der Bundesregierung gelingt, die bisher ausgeklammerten Bereiche (negativ wirkende Haushaltstitel/ Zielkonflikte und Steuervergünstigungen) in den Ansatz zum Signaling, Tagging und Analysing zu integrieren. Auch weiterhin läuft das SDG Budgeting fast ausschließlich innerhalb der Bundesregierung. Hier sollte nicht nur auf das Interesse von außen kommunikativ eingegangen, sondern die Expertise von außen aktiv in die Weiterentwicklung des SDG Budgetings einbezogen werden.

Literaturverzeichnis

- Bär, H., Schenuit, C., Runkel, M. (2021): Öffentliche Finanzen und die ökologische Transformation: Ansatzpunkte für mehr Konsistenz. Zwischen politischer Neuorientierung und fiskalischer Krisenbewältigung. Berlin. S. 17–34.
- BMF (2021): Spending Reviews im Bundeshaushalt. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html
- BMF (2022a): Abschlussbericht Spending Review 2021/2022 „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt“. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-spending-review-nachhaltig.html
- BMF (2022b): Abschlussbericht Spending Review: Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt 2021/2022. Berlin.
- BMF (2024): Abschlussbericht 11. Spending Review: Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit. Berlin.
- Bundesministerium für Finanzen (2022): Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans. Modul 1 „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“. Abrufbar unter: <https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:932718e0-485a-4332-a503-c54364bb1873/Spending%20Review%20Modul%201%20-%20Klima-%20und%20Energie.pdf>.
- Bundesministerium für Finanzen (2023): Klima- und Umweltschutz. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013. Abrufbar unter: https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2023/beilagen/Klima-_und_Umweltschutz_2023.pdf.
- Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023): Analyse der Untergliederung (UG) 34 Innovation und Technologie (Forschung) im Rahmen von Green Budgeting. Abrufbar unter: https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:0d31504a-f840-4a51-8d2b-3ac75ca3ce9d/Green%20Budgeting%20Detailanalyse_Deep%20Dive%20UG34_final.pdf. Letzter Zugriff am: 12.6.2024.
- Bundesrechnungshof (2024): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds, Kapitel 6092.

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Weiterentwicklung 2021. Berlin.

Bundesregierung (2024): Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/124/2012401.pdf>

Europäische Kommission (2021): Green Budgeting Practices in the EU: A First Review. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp140_en.pdf.

European Commission (2021): Green Budgeting Reference Framework. Abrufbar unter: <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Euro-pean%20Union%20Green%20Budgeting%20Reference%20Framework.pdf>

FÖS (2022a): Green Budgeting: internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Green_Budgeting_Internationale_Ansaetze.pdf.

FÖS (2022b): Green Budgeting in Deutschland: Handlungsbedarf, Anknüpfungspunkte und Erfolgskriterien. Berlin.

FÖS (2023): Was kann das SDG Budgeting der Bundesregierung leisten? Analyse und Empfehlungen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023_05_NABU_Spending_Review_Nachhaltigkeit.pdf

FÖS (2024): Planen ist Silber, Ausgeben ist Gold: Warum weniger Geld für Klimaschutz fließt, als wir

denken. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2024/FOES_2024_KTF_Soll-Ist_Analyse.pdf

Levarlet, F., Alessandrini, M., Schratzenstaller-Altzinger, M., Franceschelli, N. (2022): Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update. S. 78.

FÖRDERHINWEIS

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführende Vorständin: Carolin Schenuit

Foto Titelseite: Lukas Blazek

Anhang

Tabelle 4: 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)
Methodology	Tagging methodology	Tagging methodology	Tagging methodology Impact assessment of policies methodology
Deliverables	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
Governance	Ad-hoc central task force	Permanent central structure (not necessarily separated)	Permanent central structure (not necessarily separated) Green budgeting correspondents in various ministries/agencies
Transparency & Accountability	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)

