

STUDIE



Spending Review zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt

Was kann das SDG Budgeting der Bundesregierung leisten? Analyse und Empfehlungen

Holger Bär, unter Mitarbeit von Iwan Lund & Illiana Aleksandrova • Mai 2023

Inhalt

Die Studie stellt das Konzept zum Green/ SDG-Budgeting vor, das von der Bundesregierung im Rahmen des Spending Review zur Verbindung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt vorgelegt wurde. Sie diskutiert diesen insbesondere aus Perspektive der Umwelt- und Klimapolitik und fragt, was das Konzept beitragen kann, um die Inkonsistenz zwischen Umwelt und Finanzpolitik zu reduzieren.

Das Papier stellt Kriterien für erfolgreiche Green/SDG-Budgeting-Ansätze vor, beschreibt Probleme und gibt Empfehlungen zur Weiterentwicklung in Deutschland. Ziel ist es, Politikentscheider*innen und der interessierten Öffentlichkeit in Zivilgesellschaft und Wissenschaft dabei zu helfen, den Prozess besser zu verstehen, den Weiterentwicklungsprozess zum Green/ SDG Budgeting zu begleiten und zur Stärkung des Konzepts und der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen beizutragen.

Der Dank der Autoren geht an alle Expertinnen und Experten, mit denen wir im Rahmen der Studie sprechen konnten, insbesondere Dank an NABU, Klaus Jacob, Jacqueline Cottrell und Florian Peiseler für Hinweise und Kommentare.

Die Studie wird mit Mitteln des Naturschutzbundes Deutschland e.V. finanziert.



Veröffentlichung: Mai 2023

Herausgeber

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a
13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 – 30

Fax +49 (0) 30 76 23 991 – 59

www.foes.de - foes@foes.de

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



Analyse der Spending Review zur Nachhaltigkeit

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Ziel der Studie	5
2	Warum Deutschland eine nachhaltigere und konsistentere Finanzpolitik braucht	5
2.1	Forderungen nach mehr Transparenz und Konsistenz	5
2.2	Status quo: wie (in-)konsistent sind Klima- und Finanzpolitik in Deutschland?	5
2.2.1	Ausgaben für Umwelt und Klimaschutz steigen	6
2.2.2	Anteil der Umwelteinnahmen sinkt kontinuierlich	6
2.2.3	Volumen der umwelt- und klimaschädlichen Subventionen steigt kontinuierlich	8
2.3	Ungenutzte Potenziale einer ökologischeren Finanzpolitik	9
3	Internationaler Kontext: Priority, Green & SDG Budgeting	10
3.1	Priority Budgeting für zentrale Politikziele	10
3.2	Green Budgeting für mehr Konsistenz zwischen finanz- und umweltpolitischen Zielen	10
4	Die Spending Review zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt	13
4.1	Arbeitsauftrag und Arbeitsprozess	13
4.2	Ziele und Empfehlungen der Spending Review	15
4.2.1	Ziele der Spending Review zum Verhältnis von öffentlichen Finanzen und Nachhaltigkeit	15
4.2.2	Empfehlungen der Spending Review: Signaling, Tagging, Analysing	15
4.3	Signaling	16
4.3.1	Idee und geplante Umsetzung des Signaling	16
4.3.2	Beispiele zur Umsetzung des Signaling	17
4.4	Tagging	18
4.4.1	Idee und geplante Umsetzung des Tagging	18
4.4.2	Betrachtung negativer Wirkungen auf Nachhaltigkeit und Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen	19
4.4.3	Umsetzung des Taggings und Empfehlungen für zukünftiges Tagging	19
4.5	Analysing	20
4.5.1	Idee und geplante Umsetzung des Analysing	20
4.5.2	Empfehlungen für Instrumente	20
4.5.3	Umsetzung der Instrumente zum Analysing	21
5	Stärken und Schwächen der bisherigen Vorschläge und Handlungsempfehlungen	22
5.1	Kriterien für erfolgreiche Green/ SDG Budgeting Ansätze	22
5.2	Positiv: gut, dass der Prozess beginnt	22
5.3	Vier Thesen zum Konzept	22
5.4	These 1: Bandbreite der Ziele überfordert den Ansatz	23
5.4.1	Beobachtung: Der Bandbreite an Zielen des Ansatzes ist sehr hoch	23
5.4.2	Problem: Eine zu große Bandbreite der Ziele und ein zu hoher Anspruch überfordern den Ansatz	23
5.4.3	Empfehlungen: Den Ansatz fokussieren, um die Methodik umsetzen zu können, Zielkonflikte zu identifizieren und tatsächlich Veränderungen anstoßen zu können	24
5.5	These 2: Das aktuelle Konzept blendet zentrale „Baustellen“ aus	24
5.5.1	Beobachtung: Fokus auf „positive Ausgaben“ für Nachhaltigkeit	24
5.5.2	Problem: Der Ansatz betrachtet die Quellen der Inkonsistenz nicht: umweltschädlich wirkende Steuervergünstigungen	25
5.5.3	Empfehlungen: Steuervergünstigungen mit aufnehmen in die Betrachtung	26
5.6	These 3: Der Ansatz fokussiert primär auf Kommunikation	26
5.6.1	Beobachtung: Der Ansatz will vor allem nachhaltige Ausgaben besser darstellen	26
5.6.2	Problem: der Ansatz fokussiert auf die Kommunikation von Ausgaben mit nachhaltiger Wirkung, blendet negative Wechselwirkungen aus und kontrolliert nicht nach	26
5.6.3	Empfehlungen: Soll-Ist-Abgleich in ex-post Prüfungen und thematische Fokussierung	27
5.7	These 4: Budgeting braucht Transparenz, parlamentarische Kontrolle & externe Expertise	27
5.7.1	Beobachtung: Das Konzept gibt Ministerien freie Hand über den gesamten Prozess	27
5.7.2	Problem: Gefahr des Rosinenpickens und Greenwashings durch die zuständigen Akteure	28
5.7.3	Empfehlungen: Beteiligung von Parlament, Rechnungshof, interministeriellen AGs, Zivilgesellschaft, Watchdogs	29
6	Fazit	30

Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Dezember 2022 legte die Bundesregierung ein Konzept für ein Green/ SDG Budgeting vor. Diese Studie gibt einen Überblick sowie Einschätzungen dazu und formuliert Empfehlungen für dessen Weiterentwicklung. Zentrale Inhalte der Studie sind:

Warum braucht Deutschland eine nachhaltigere Finanzpolitik und was kann Green/ SDG Budgeting dazu beitragen? (→ Kapitel 2 & 3)

- 1 Viele Akteure fordern eine transparentere und nachhaltigere Finanzpolitik. Sie ist für eine **sozial-ökologische Marktwirtschaft, wie sie die Ampel anstrebt, unerlässlich, um Marktversagen zu korrigieren und Einnahmen für öffentliche Investitionen zu generieren**. Die Realität zeigt eine hohe Inkonsistenz zwischen Finanz- und Umweltpolitik: Der Anteil der Umwelteinnahmen in Deutschland sinkt seit zwei Jahrzehnten kontinuierlich und liegt im internationalen Vergleich auf sehr niedrigem Niveau. Ebenso steigt das Volumen umweltschädlicher Subventionen in Deutschland immer weiter an. Beides konterkariert die Ausgaben für Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Green Budgeting kann helfen, diese Inkonsistenz abzubauen, Transparenz zu Umweltwirkungen öffentlicher Finanzen zu erhöhen und ökologische und fiskalische Ziele besser vereinen.

Darstellung der *Spending Review*: Was plant die Bundesregierung? (→ Kapitel 4)

- 2 Die *Spending Review* fasst Empfehlungen einer **Arbeitsgruppe aus BMF, BMUV und BMZ** zusammen, die sich ein Jahr lang mit der Konzeption eines Green/ SDG Budgeting befasst hat. Im Zentrum der Empfehlungen stehen die drei Ansätze: **Signaling, Tagging und Analysing**. Die Ansätze wurden von BMUV und BMZ im letzten Jahr umgesetzt und in der Praxis getestet.

Einschätzungen zur *Spending Review* und Empfehlungen zur Weiterentwicklung (→ Kapitel 5)

- 3 **These #1: Die Bandbreite der Ziele überfordert den Ansatz.** Die *Spending Review* sieht 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.
- 4 **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 jedoch die Einnahmenseite mit betrachtet werden.
- 5 **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 kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dieser Gefahr entgegenzuwirken.
- 6 **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.

1 Einleitung und Ziel der Studie

Ziel der Studie ist es, das Konzept für ein *SDG Budgeting*, das von der Bundesregierung im *Spending Review* zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt vorgelegt wurde, darzustellen, im Rahmen einer ersten Analyse einzuordnen und Handlungsempfehlungen zu bestimmten Aspekten zu geben.

Unsere Perspektive auf das Konzept fokussiert sich dabei auf die Frage der ökologischen Nachhaltigkeit und ob und wie dieses dazu beitragen kann, die große Inkonsistenz zwischen umwelt- und klimapolitischen Verpflichtungen Deutschlands und der deutschen Finanzpolitik, zu reduzieren. Der damit verbundene Bedarf für eine nachhaltigere Finanzpolitik wird in Kapitel 2 dargestellt. Kapitel 3 nimmt den internationalen Kontext einer Vielfalt an Budgeting Ansätzen in den Blick mit, bevor in Kapitel 4 die zentralen Empfehlungen der Bundesregierung aus der *Spending Review* dargestellt werden. Kapitel 5 zeigt Kriterien für erfolgreiche *Green/SDG Budgeting* Ansätze auf. In Form von vier Thesen werden zentrale Beobachtungen und die damit verbundenen Probleme beschrieben. Darüber hinaus werden Empfehlungen abgegeben, wie diese Schwachstellen im Prozess der (Weiter-)Entwicklung in Deutschland adressiert werden können. Das Papier soll Politikentscheider*innen und die interessierte Öffentlichkeit in Zivilgesellschaft und Wissenschaft befähigen, den Prozess besser zu verstehen, zu begleiten und so zur Stärkung des Instruments – und damit zur Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen in Deutschland – beizutragen. Es ist positiv, dass die Bundesregierung anerkennt und selbst betont, dass noch viele weitere Schritte folgen müssen (BMF, 2022, S. 26). Es ist zu wünschen, dass die Regierung diesen Prozess öffnet – für Beiträge des Parlaments, von Expert*innen und aus der Zivilgesellschaft.

2 Warum Deutschland eine nachhaltigere und konsistentere Finanzpolitik braucht

2.1 Forderungen nach mehr Transparenz und Konsistenz

Viele Akteure und Strategien der deutschen Regierung betonen die **Notwendigkeit von mehr Transparenz öffentlicher Finanzen zu deren Umweltwirkungen** und die Notwendigkeit einer stärkeren Wirkungsorientierung. Der **Koalitionsvertrag der Ampel** nennt das Ziel, „schrittweise den Bundeshaushalt (...) auf eine **ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung** umstellen“ sowie „überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben ab(zu)bauen“ (SPD et al., 2021).

Die **deutsche Nachhaltigkeitsstrategie** betont die Bedeutung öffentlicher Finanzen als „wichtigen Hebel für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und für Fortschritte in den Transformationsbereichen“ (Bundesregierung, 2021, S. 19). Das Ziel „**Finanz- und Haushaltspolitik noch stärker als strategischen Hebel für eine nachhaltige Entwicklung** zu nutzen“ war der Ausgangspunkt für die *Spending Review* zur Verknüpfung des Haushalts mit Nachhaltigkeitszielen (siehe Kapitel 4).

Forderungen nach einer stärkeren Umwelterorientierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland kamen auch von der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit (wpm2030, 2020) oder vom **Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung**. Dieser betonte, die Nachhaltigkeitswirkungen des Haushalts **in den Haushaltsberatungen im Parlament zu diskutieren** (Parlamentarischer Beirat für & nachhaltige Entwicklung, 2020).

Der BRH mahnte im letzten Jahr eine **intensivierte Verknüpfung von Klima- und Haushaltspolitik** an und kritisierte, dass eine ressortübergreifende Koordinierung und ein **zielorientierte Steuerung fehle**, um **Kosten und Nutzen von Klimaschutzpolitik** transparenter zu machen (Bundesrechnungshof, 2022). Der BRH betont in seinem Bericht dabei ein zentrales Problem der Klimapolitik der Bundesregierung, dass den Bedarf für Reformen zeigt: zwar nutze die Bundesregierung viele unterschiedliche klimapolitische Instrumente: den „nationale(n) Emissionshandel, Steuervergünstigungen, Investitionen in die Infrastruktur sowie Klimaschutz-Förderprogramme“, die aber „nur dann ihre jeweiligen Wirkungen optimal entfalten, wenn sie konsistent sind. Sie **sollten nicht von anderen staatlich beeinflussbaren Faktoren wie klimaschädlichen Subventionen oder dem Steuer- und Abgabensystem konterkariert werden.**“ Um dies zu gewährleisten, schlägt der BRH u.a. die Einführung eines Green Budget Tagging („Klima-Tracking“, siehe Abbildung 17) vor.

2.2 Status quo: wie (in-)konsistent sind Klima- und Finanzpolitik in Deutschland?

Trotz der vielfältigen Bekenntnisse zum Ziel von mehr Konsistenz zwischen umweltpolitischen Zielen und der Finanzpolitik, zeigt der **Status quo** in Deutschland eine große **Inkonsistenz** zwischen den beiden Politikfeldern. Dies ist in vielen Studien des FÖS und anderen ausführlich dargestellt worden (Burger & Bretschneider, 2021; FÖS, 2022b, 2023). Der im Mai 2023 von der OECD vorgelegte Environmental Performance Review teilt diese Grundeinschätzung und weist auf eine Vielzahl von Stellenschrauben zur Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems hin (OECD, 2023) .

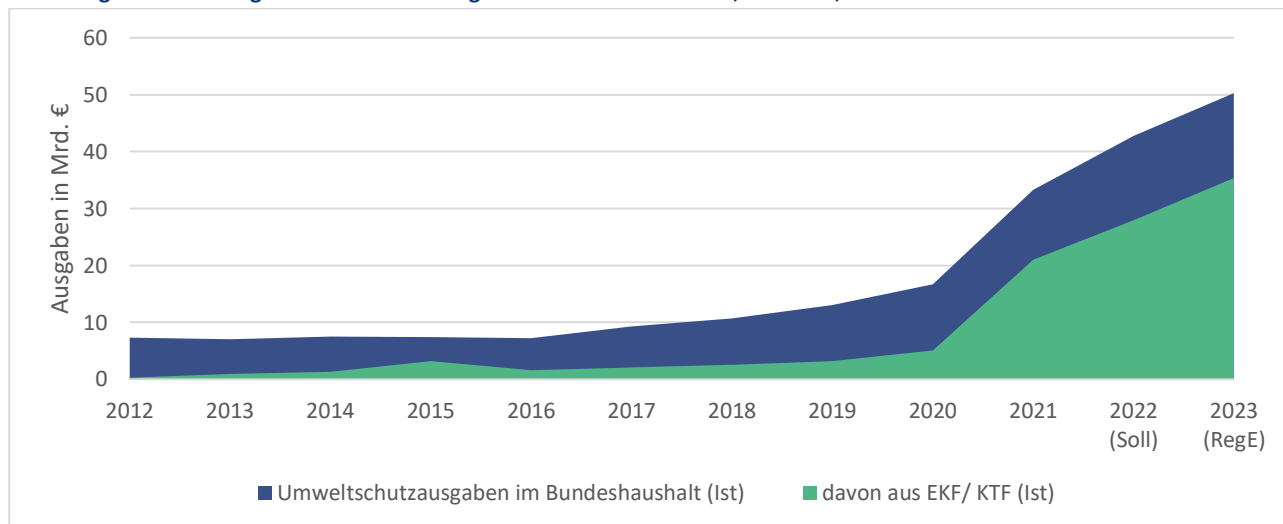
2.2.1 Ausgaben für Umwelt und Klimaschutz steigen

Zentral sind die folgenden Punkte: Einerseits **steigen die öffentlichen Ausgaben „für“ Umwelt- und Klimaschutz stark an** – sowohl innerhalb der Ressortpläne als auch im Rahmen des *Energie- und Klimafonds (EKF)*, bzw. *Klima- und Transformationsfonds (KTF)* (siehe

Abbildung 1).

Der Finanzplan des KTF zeigt, dass dessen Ausgaben bis 2024 ansteigen und dann auf diesem Niveau bis 2026 bleiben (sollen) (siehe Abbildung 20 im Anhang).

Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Umweltschutz*¹, in Mrd. €, 2012 – 2023



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

2.2.2 Anteil der Umwelteinnahmen sinkt kontinuierlich

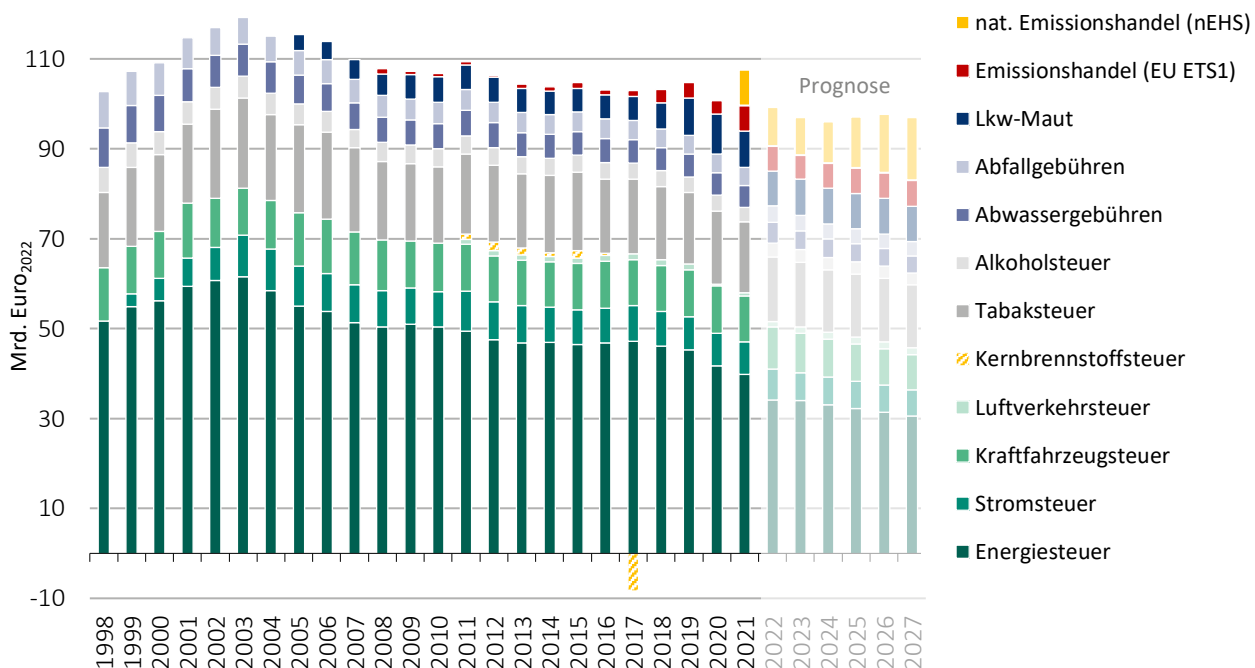
Gleichzeitig konterkarieren die Entwicklungen bei Steuern und Abgaben sowie Subventionen die Wirksamkeit dieser Ausgaben – wie vom BRH kritisiert.

Seit 2003 sinkt der Anteil der umweltbezogenen Einnahmen, die zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben beitragen, kontinuierlich. Ein Hauptgrund für diese Entwicklung in Deutschland ist die **Inflation**, die den Wert vieler Mengensteuern (Energiesteuer) **über Zeit erodieren** lässt. Dadurch sinkt die ökologische Lenkungs- und Anreizwirkung dieser Instrumente. Dies konterkariert nicht nur ökologische Ziele, sondern erschwert

auch das von der Ampel im Koalitionsvertrag beschlossene Ziel, „eine sozial-ökologische Marktwirtschaft neu zu begründen“ (FÖS, 2022a; SPD et al., 2021). Daten von Eurostat zum Anteil der Umweltsteuern an den öffentlichen Einnahmen zeigen, dass zwischen 2002 und 2021, **Deutschland** von einem Platz im Mittelfeld ganz ans Ende aller EU-Mitgliedstaaten gefallen ist: **in keinem EU-Land ist der Anteil von Umweltsteuern niedriger** (siehe Abbildung 17). Gleichzeitig stieg der Anteil aller anderen Faktoren Arbeit und Kapital sowie auf faktorneutrale Steuern (Umsatzsteuer) stark an (vgl. Abbildung 2 in FÖS, 2022d). Neben den ökologischen und ökonomischen Nachteilen des Rückgangs des Umweltanteils, ist es auch sozial ungerecht, wenn Steuern auf Arbeit und Konsum überproportional steigen.

¹ Die Darstellung basiert auf dem Finanzbericht der Bundesregierung und der Selbsteinschätzung der einzelnen Ressorts zu ihren Ausgaben für Umweltschutz und Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung. Die damit verbundene Gefahr der Überschätzung der umweltpositiven Ausgaben (insbesondere im Kontrast zur Methodik des statistischen Bundesamts), werden in FÖS (2022b) dargestellt.

Abbildung 2: Entwicklung der Umwelteinnahmen seit 1998 (in Mrd. Euro₂₀₂₂), Prognose ab 2022



Quelle : (FÖS, 2022d) Eigene Berechnungen auf Grundlage des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Arbeitskreis Steuerschätzung 2022 und weitere Jahre), Eurostat (2022) – HICP : annual data [prc_hicp_aind], Stand 1.11.2022 ; 2022 = 100.

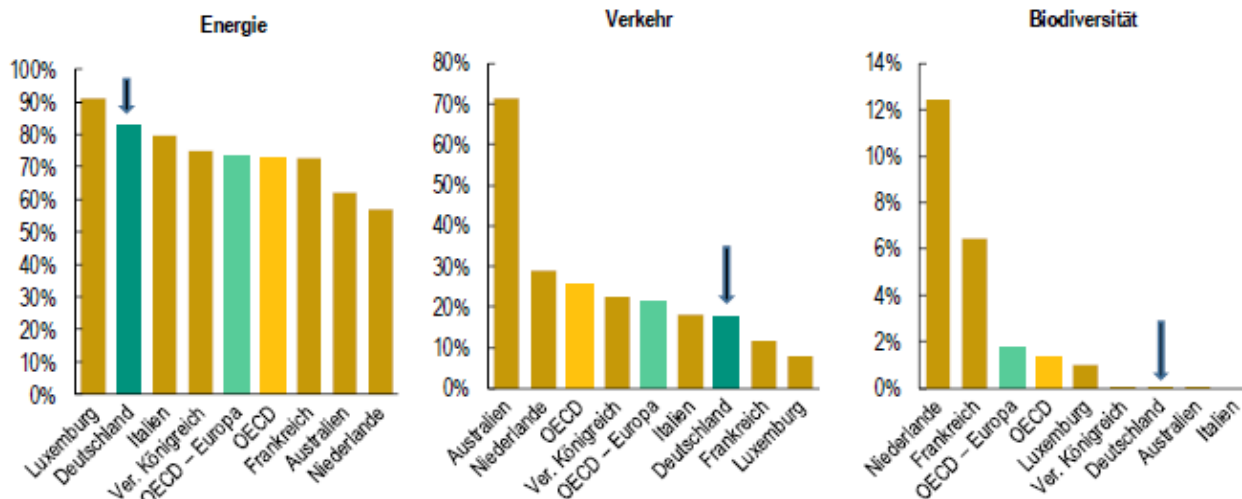
Die OECD (2023) bestätigt diesen Trend bei umweltbezogenen Steuern und Abgaben und zeigt auf, dass im internationalen Vergleich zwar die umweltbezogenen Steuern des Energiesektors über dem Mittelwert liegen – im **Verkehr und der Landwirtschaft/ Biodiversität** in Deutschland aber (weit) **unter dem OECD Durchschnitt** liegt.

Zu anderen Umweltsteuern betont die OECD: „**Steuern auf Umweltverschmutzung und natürliche Ressourcen sind praktisch inexistent**“ (OECD, 2023, S. 26). Dabei ist der deutsche Rohstoffverbrauch hoch. Er liegt knapp 10 % über dem europäischen und sogar knapp 100 % über dem weltweiten Durchschnitt (FÖS

et al., 2021). In Bezug auf die *Circular Material Use Rate*² - ein zentraler Indikator der Europäischen Kommission – lag Deutschland im Jahr 2020 mit 12 % zwar nur knapp über dem EU-27-Durchschnitt – aber weit hinter den Niederlanden (28 %), Belgien (24 %) oder Frankreich (20 %). Dabei zeigen Studien des VDI-Zentrum für Ressourceneffizienz und anderen **hohe Einsparpotenziale** auf (FÖS et al., 2021). Dies ist nicht nur in ökologischer Hinsicht relevant, sondern auch für die Wettbewerbsfähigkeit bei Materialkosten im produzierenden Gewerbe (Destatis, 2017). Ressourcensteuern könnten hier einen wichtigen Beitrag für ökologische Ziele als auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in einer Kreislaufwirtschaft leisten.

² Recycelte Abfälle werden ins Verhältnis zur gesamten Menge an verbrauchten Rohstoffen gesetzt. Für weitere Details, siehe bspw. NABU (o. J.).

Abbildung 3: Anteil der Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern nach Kategorie, Durchschnitt für den Zeitraum 2016 - 2020



Anmerkung: Für die Jahre nach 2010 liegen keine Daten zu Deutschlands Einnahmen aus Steuern auf Umweltverschmutzung vor.
Quelle: OECD (2022), „Environmental policy instruments“, *OECD Environment Statistics* (Datenbank).

Quelle: (OECD, 2023)

2.2.3 Volumen der umwelt- und klimaschädlichen Subventionen steigt kontinuierlich

Das fiskalische **Volumen umwelt- und klimaschädlicher Subventionen** in Deutschland **steigt** seit Beginn der systematischen Erfassung durch das Umweltbundesamt **kontinuierlich an** – von 42 Mrd. (2006) auf 65 Mrd. € (2018) an (47 % Verkehr; 39 % Energie).

Das Volumen dieser Subventionen hat im **Jahr 2022** durch **die**

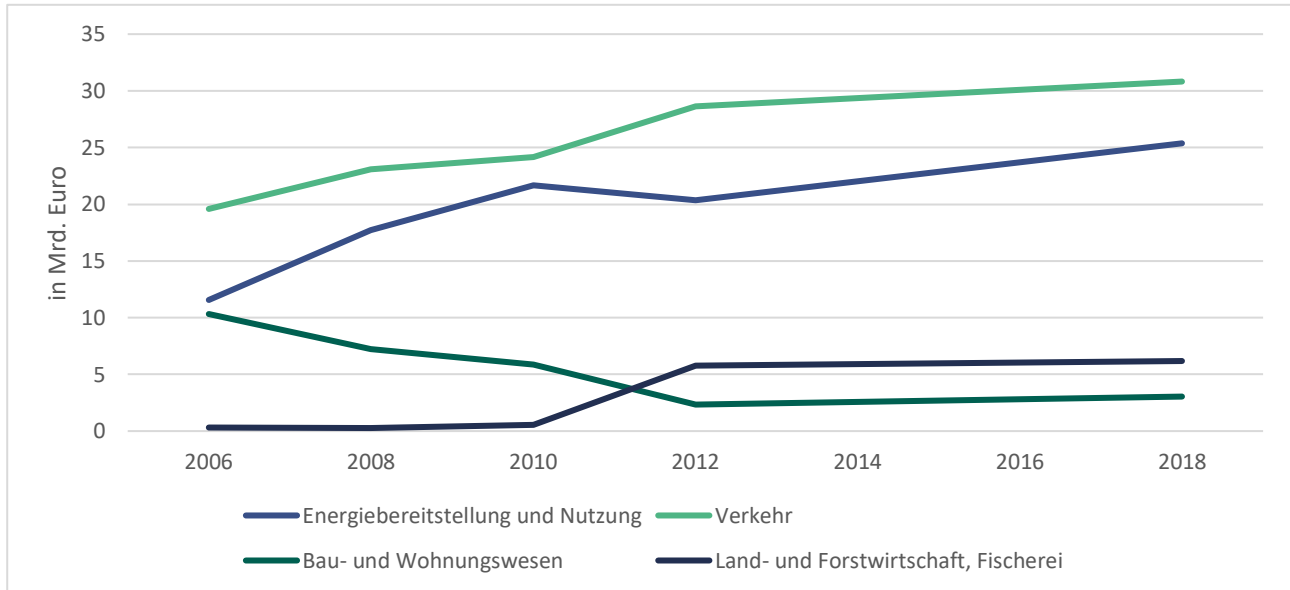
Ausgestaltung einiger Entlastungsmaßnahmen – wie beispielsweise dem **Tankrabatt** auf Benzin und Diesel – weiter zugenommen (siehe Übersicht in Kap. 2 in FÖS, 2022d).

Während es in Deutschland keine systematische Übersicht der Regierung zum Umfang der umweltschädlich wirkenden Entlastungsmaßnahmen gibt, zeigt in Frankreich das *Budget vert* zumindest transparent an, dass diese sich zwischen 2022 und 2023 fast verdoppelt haben.³

³ Zurück geht dies auf Maßnahmen zur Senkung der Preise fossiler Treibstoffe. Der Wert der umweltschädlich wirkenden Steuervergünstigungen lag wie im Vorjahr bei 7,1 Mrd. €. Insgesamt

stiegen im Haushalt 2023 die umweltschädliche Finanzwirkungen in Frankreich also auf 19,7 Mrd. € an (siehe Abbildung 6).

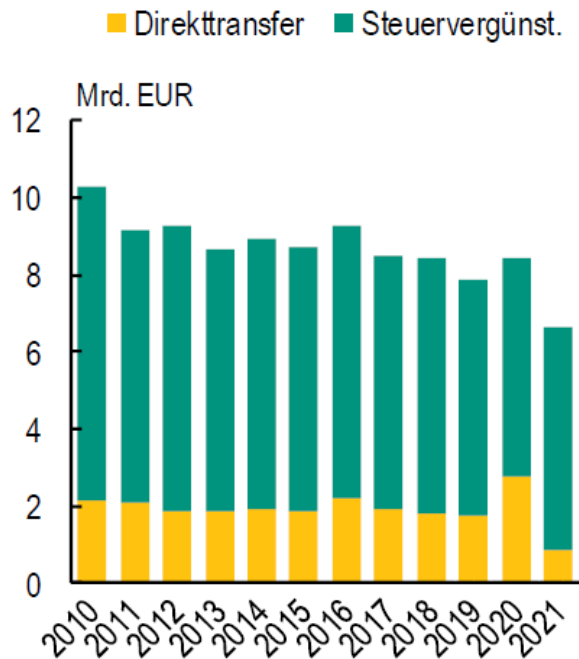
Abbildung 4: Entwicklung umweltschädlicher Subventionen in Deutschland, 2006 – 2018



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

Daten der OECD zeigen am Beispiel des Energiesektors, dass das **Subventionsvolumen für fossile Energieträger durch Steuerergünstigungen ein Vielfaches** des Volumens der **Finanzhilfen** ausmacht. Mehr Konsistenz zwischen Klima- und Finanzpolitik bedingt folglich, dass auch die negativen Wirkungen von Steuerergünstigungen berücksichtigt werden.

Abbildung 5: Subventionen für fossile Energieträger in Deutschland, 2010 – 2021, nach Fördermechanismus



Quelle: (OECD, 2023)

2.3 Ungenutzte Potenziale einer ökologischeren Finanzpolitik

Während die Bundesregierung über die Ressorts und den KTF jährlich mehr „in Klimaschutz“ investiert, **konterkariert** das hohe Niveau an umweltschädlichen Subventionen die Wirksamkeit dieser öffentlichen Investitionen. Die Potenziale von Umwelteinnahmen – gleichzeitig zu öffentlichen Einnahmen und durch Lenkungswirkungen zum Strukturwandel hin zu einer **sozial-ökologischen Marktwirtschaft** beizutragen – bleiben so in Deutschland bisher un- bzw. zu wenig genutzt.

Ansätze wie **Green/ SDG Budgeting** können durch systematische und transparente Analysen zu den Umwelt- (und Nachhaltigkeits-)wirkungen des Haushalts dazu beitragen:

- die bisherigen **Inkonsistenzen sichtbar** zu machen und zu verorten;
- die „**Herkunft**“ der **negativen Wirkungen** (aus welchen Einzelplänen sie stammen bzw. ob sie primär aus Ausgaben oder Steuerergünstigungen herrühren) zu identifizieren;
- dem **Parlament** mehr Kontrollmöglichkeiten geben, (dass die Regierung öffentliche Mittel im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung einsetzt);
- die **Entwicklung der Umweltwirkungen über Zeit** zu analysieren und offenzulegen, ob diese in die „richtige Richtung“ (mehr Konsistenz) gehen oder nicht.

3 Internationaler Kontext: *Priority, Green & SDG Budgeting*

3.1 *Priority Budgeting* für zentrale Politikziele

Idee: Fokussierung auf zentrale Ziele

Eine Reihe von Konzepten untersuchen, wie öffentliche Finanzen effektiv zur Erreichung bestimmter Politikziele beitragen. Unter dem Begriff des „*Priority Budgeting*“ formuliert die OECD das Ziel:

“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).

Ein solcher „*whole-of-government response*“ bedeutet, einerseits, dass ausreichend **finanzielle Ressourcen für dieses Politikziel** zur Verfügung gestellt werden (öffentliche Ausgaben und Steuervorteile, die zur Zielerreichung beitragen), als auch, dass öffentliche Finanzen **konsistent sind und nicht gleichzeitig Anreize geben, die in die entgegengesetzte Richtung wirken**. Dazu können Budgeting Ansätze einen Beitrag leisten, müssen aber auch entsprechend designed werden.

Eine Reihe unterschiedlicher Politikziele werden durch Formen des *priority budgetings* verfolgt, z.B. durch *Gender, Wellbeing* oder *Green Budgeting*. Die Ziele der Ansätze werden durch übergeordnete Strategien oder Politikziele definiert – z.B. durch die *SDG Development Goals*/die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie oder durch das Pariser Klimaschutzabkommen.

3.2 *Green Budgeting* für mehr Konsistenz zwischen finanz- und umweltpolitischen Zielen

Letzteres enthält – neben den Zielen zu Klimaschutz und Klimaanpassung – auch das häufig „übersehene“⁴ dritte Ziel in Artikel

2.1c des **Pariser Klimaschutzabkommens**, öffentliche und private Finanzen in Einklang zu bringen mit einem Pfad hin zu einer klimafreundlichen und resilienten Entwicklung. Zur Umsetzung dieses Ziels wurde im Rahmen der OECD die **Paris Collaborative on Green Budgeting** ins Leben gerufen, im Rahmen derer sich Mitgliedstaaten zu ihren nationalen Ansätzen für Green Budgeting austauschen.

Ziel dieser Ansätze ist durch mehr **Transparenz** über Wirkungen von Finanzpolitik zu zeigen, ob der Status quo diesen Prioritäten entspricht – oder nicht. So soll die **Konsistenz** zwischen umweltpolitischen Zielen und dem Haushalt gestärkt und Inkonsistenzen – umweltschädlich wirkende Steueranreize, Subventionen oder Ausgaben – identifiziert, reformiert und abgebaut werden. Die OECD (2020) betont dabei zwei Hebel, über die Green Budgeting Ansätze wirken:

- 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*“

Grundsätzlich werden öffentliche Einnahmen und Ausgaben mit (positiver oder negativer) Umweltwirkung gekennzeichnet (Tagging) (Europäische Kommission, 2021). Das Erfassen des Volumens umweltrelevanter Finanzflüsse sagt per se noch nichts über deren Umweltwirkungen (umweltschädlich oder umweltfreundlich) aus. Wichtig ist es dennoch, diese in einem ersten Schritt überhaupt erst einmal sichtbar zu machen.

Die existierenden Green Budgeting Ansätze innerhalb der EU und OECD zeigen eine große Vielfalt hinsichtlich:

- der **betrachteten Umweltziele**: einige fokussieren, bzw. beginnen mit Klimaschutz, während andere „alle“ sechs Ziele der EU-Taxonomie umfassen.⁵
- der **betrachteten Bereiche öffentlicher Finanzen**⁶: manche betrachten „nur“ Ausgaben einiger Ministerien, andere alle Ausgaben – weitere betrachten sowohl öffentliche Ausgaben als auch „*tax expenditures*“ (Steuervergünstigungen, d.h. über das Steuersystem getätigte Ausgaben)⁷.

⁴ Siehe dazu (Thwaites et al., 2018).

⁵ Diese sind (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. Sie werden im Rahmen des französischen Green Budgetings verwendet.

⁶ Eine Übersicht der Vielfalt der betrachteten Bereiche des Haushalts gibt Tabelle 2 im Anhang.

⁷ Sowohl der BRH (2023) oder auch Thöne & Happ betonen, dass der Verzicht auf Steuereinnahmen vergleichbar zu Ausgaben angesehen werden sollten. Folglich sollten sie Teil der Betrachtung in Haushaltsanalysen sein.

- der Frage ob **lediglich „positive“ Wirkungen** (für Klimaschutz, Nachhaltigkeit, etc.) betrachtet werden oder **positive und negative Wirkungen öffentlicher Finanzen gegenübergestellt** werden, um deren (In-)Konsistenz bewerten zu können.⁸

Die EU hat mit dem EU Green Budgeting Reference Framework einen Leitfaden vorgelegt für eine schrittweise Weiterentwicklung von Green Budgeting Ansätzen (European Commission, 2021). Die Methodik zielt darauf ab, schrittweise mehr Umweltziele als nur den Klimaschutz zu berücksichtigen, neben

„positiven“ Ausgaben auch negative und Steuervergünstigungen, den Bericht in den Haushaltsprozess zu integrieren und die Berichte der Regierung durch regierungsunabhängige Akteure zu begleiten (siehe Tabelle 1 im Anhang).

Einen Überblick zu Beispielen „guter Praxis“ für Green Budgeting in anderen Ländern gibt FÖS (2022c). Der umfassendste Ansatz in Europa ist das französische *Budget vert*. Textbox 1 stellt ihn kurz vor und gibt Einblick in die Ergebnisse des Prozesses und wie diese zur Verbesserung öffentlicher Finanzen beitragen können.

Textbox 1: Budget vert für den Haushalt 2023

Der „*Budget vert*“ Bericht wird von einer Gruppe französischer Regierungsbehörden seit 2020 jährlich erarbeitet. Vorgelegt wird der Bericht dem Parlament zusammen mit dem Finanzgesetz (CGEDD & IGF, 2019). Die Methodik zum Ansatz wurde 2019 von einer interministeriellen Arbeitsgruppe erarbeitet und wird seitdem schrittweise weiterentwickelt. Das *Budget vert* wird vertiefter in FÖS (2022c) dargestellt. Der aktuellste Bericht ist in Gouvernement zu finden (2022).

Der *Budget vert* Bericht umfasst nicht nur eine Analyse der **öffentlichen Ausgaben** der Zentralregierung, sondern ebenso alle **Steuervergünstigungen** und – in einem Zusatzkapitel – auch die Ausgaben, die über die Mittel der **Europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität (France Relance)** finanziert werden. Der Bericht für das Haushaltsjahr 2023 betrachtete öffentliche Ausgaben der Regierung in Höhe von **480 Mrd. €**, 465 Steuervergünstigungen der Regierung in Höhe von **89,1 Mrd. €** und weiteren Ausgaben im Rahmen von France Relance in Höhe von **4,5 Mrd. €**.

Untersucht wird die Wirkung dieser öffentlichen Finanzen auf alle sechs Umweltziele der EU-Taxonomie: **Klimaschutz, Klimaanpassung, Wasser, Abfall & Kreislaufwirtschaft, Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung und Biodiversität**. Der Bericht zeigt, dass der größte Teil der öffentlichen Aufgaben (90 %) und Steuervergünstigungen (97,3 %) keine Umweltwirkung haben, bzw. diese nicht bestimmt werden kann (z.B. bspw. bei Sozialtransfers). Die Positionen, die eine Umweltwirkung haben, werden bewertet und in die **Kategorien umweltpositiv, gemischt und umweltschädlich** eingeteilt. Die Bewertung des Haushalts für 2023 zeigte Ausgaben und Steuervergünstigungen mit Umweltrelevanz von 59,4 Mrd. €. Von diesen waren **63 % umweltpositiv** (37,5 Mrd. €), **4 % gemischt** (2,3 Mrd.€) und **33 % umweltschädlich** (19,6 Mrd.€).

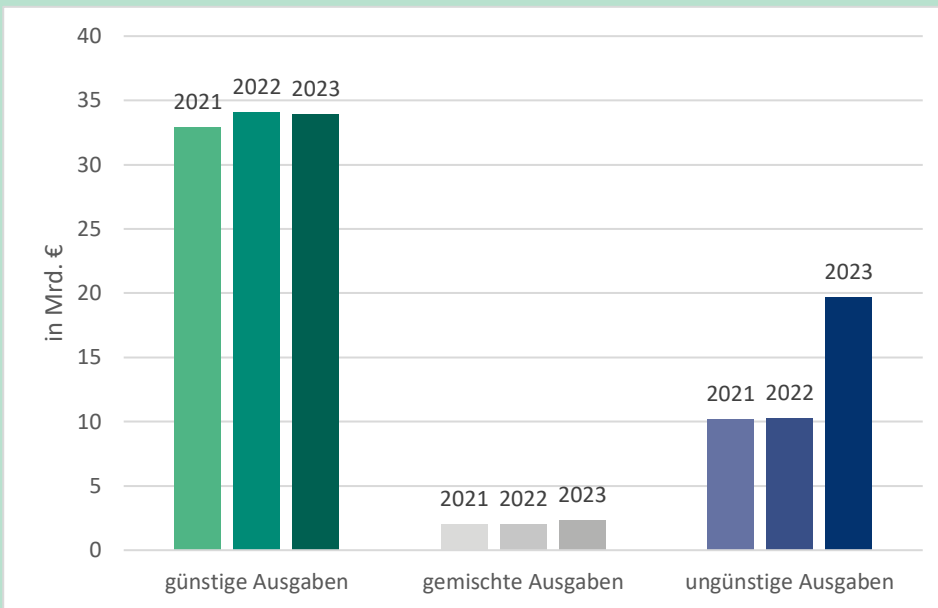
Der Serie aus drei *Budget vert* Berichten zeigt die Entwicklung der Umfänge umweltfreundlicher, gemischt wirkender und umweltschädlicher Ausgaben und Steuerausnahmen zwischen 2021 und 2023 (siehe Kapitel 1.2 in Gouvernement (2022)). Bezieht man die Entlastungsmaßnahmen mit ein, so wird ein **starker Anstieg der negativen öffentlichen Ausgaben** – von 3,2 Mrd. € **im Jahr 2022** auf 12,5 Mrd.€ im Jahr 2023 sichtbar.

Zurück geht dies auf Maßnahmen zur Senkung der Preise fossiler Treibstoffe. Der Wert der umweltschädlich wirkenden Steuervergünstigungen lag wie im Vorjahr bei 7,1 Mrd. €. Insgesamt stiegen im Haushalt 2023 die umweltschädliche Finanzwirkungen in Frankreich also auf 19,7 Mrd. € an (siehe Abbildung 6).

⁸ Der Fall Irlands zeigt beispielsweise, dass die irische Regierung in einem ersten Schritt nur auf die klimapositiven Haushaltswirkungen betrachtete (mit dem Ziel, diese auszuweiten) und

dann im zweiten Schritt, diesen die negativen Anreizwirkungen gegenüberstellte (siehe FÖS (siehe FÖS, 2022c).

Abbildung 6: Budget vert 2023: zeigt bspw. den Anstieg umweltschädlicher Ausgaben in der Energiekrise



Quelle : eigene Abbildung auf Basis der Daten in (Gouvernement, 2022).

Darüber hinaus analysiert das Budget vert die Einzelpläne und Steuervergünstigungen der einzelnen Ressorts und schafft so Transparenz darüber, in welchen Bereichen besonders viele umweltschädliche Wirkungen von den öffentlichen Finanzen ausgehen. Ebenso ermöglicht es eine Betrachtung pro Umweltziel, die beispielsweise zeigt, dass die klimarelevanten Wirkungen konsistenter sind als die in Bezug auf Biodiversität. Während beim Klimaschutz das Verhältnis von umweltpositiven zu umweltschädlichen Posten bei 4:1 liegt, ist das Verhältnis bei Biodiversität nur 2:1 (siehe FÖS 2022c und Abbildung 7).

Abbildung 7: Umfang umweltfreundlicher, neutraler und umweltschädlicher 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

4 Die *Spending Review* zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt

4.1 Arbeitsauftrag und Arbeitsprozess

Im Dezember 2022 legte das Finanzministerium ihre *Spending Review* zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt vor. Diese entstand im Rahmen eines

einjährigen Arbeitsprozesses einer Arbeitsgruppe (AG), deren Arbeit von einem Lenkungsausschuss auf Staatssekretärebene der **drei beteiligten Ressorts – BMF, BMUV und BMZ**, unter Einbeziehung des Kanzleramts – koordiniert wurde. In ihrer Arbeit sollte die AG auf „**international bereits vorhandenes Wissen zum Thema zurückgreifen**, bzw. auf diesem aufbauen (...) sachkundige Expertinnen und Experten konsultieren“ (BMF, 2022, S. 5).

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 etabliert als Reaktion auf die Kritik der OECD hinsichtlich der geringen Wirkungsorientierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland. 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.

Der **Arbeitsauftrag** an die Arbeitsgruppe **enthielt bereits drei Hebel**, die die AG betrachten sollte:

- „Formulierung von mit diesen Nachhaltigkeitszielen konformen Vorworten/Vorbemerkungen für Einzelpläne/Kapitel des Bundeshaushalts,
- Verknüpfung von diesen Nachhaltigkeitszielen mit haushaltsfinanzierten Maßnahmen/Programmen,
- Entwicklung von Vorschlägen für die Nutzung einer solchen Verknüpfung insbesondere zur Messung der Effektivität und Effizienz der Zielerreichung“

Der Arbeitsauftrag an die AG spiegelt bereits die drei Empfehlungen (*Signaling/ Tagging/ Analysing*) des Berichts wider. Hauptaufgabe für die AG war somit die Bewertung von

Erkenntnissen und Unterbreitung von konkreten Empfehlungen zur Umsetzung der Ansätze, „damit sie von allen Ressorts möglichst einfach und praktikabel umgesetzt werden können“ (BMF, 2022, S. 5).

Insgesamt tagte die AG zehn Mal und entschied im Laufe des Arbeitsprozesses, sich auf die beiden Hebel des *Signaling* und *Tagging* zu fokussieren. Im Dezember 2022 entschied das Kabinett zudem, eine **weitere *Spending Review*** („Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit“) durchzuführen, um an das Thema anzuknüpfen.

Abbildung 8: Zeitleiste zur *Spending Review* und Pilotphase zu *Signaling* und *Tagging*



Quelle: eigene Illustration

4.2 Ziele und Empfehlungen der *Spending Review*

4.2.1 Ziele der *Spending Review* zum Verhältnis von öffentlichen Finanzen und Nachhaltigkeit

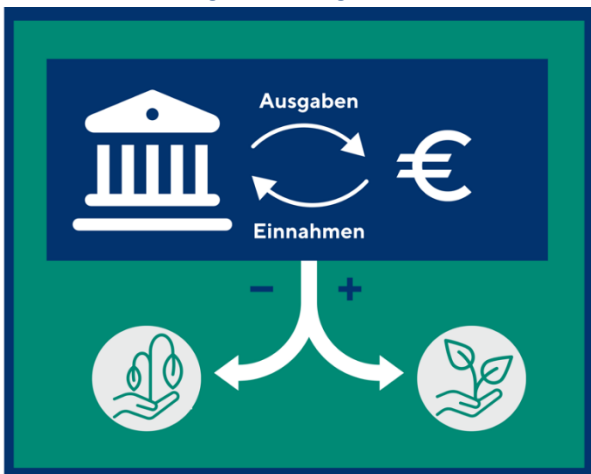
Die *Spending Review* betont, dass öffentliche Finanzen „einen **wichtigen Hebel für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung**“ und für Fortschritte in den sechs Transformationsbereichen“ (der DNS) sei (S.8). Sie knüpft so an die Zielrichtung vieler Green Budgeting Ansätze an – fasst den Zielkatalog nur sehr viel weiter. Anstelle des Fokus auf Klima- oder Umweltziele will die *Spending Review* zu Nachhaltigkeitszielen in der ganzen Breite beitragen.

Die *Spending Review* betont ebenso analog zu Green Budgeting Ansätzen, dass 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, 2022, S. 8).

Der Bericht erkennt also selbst an, dass **alle öffentlichen Finanzströme, die relevante Wirkungen haben, im Rahmen eines Green/ SDG Budgetings** erfasst werden sollten.

Abbildung 9: Illustration zu positiven und negativen Nachhaltigkeitswirkungen öffentlicher Finanzen



Quelle: eigene Illustration

4.2.2 Empfehlungen der *Spending Review*: *Signaling*, *Tagging*, *Analysing*

In der *Spending Review* werden drei zentrale Empfehlungen – *Signaling*, *Tagging* und *Analysing* – für eine stärkere Verknüpfung des Haushalts mit Nachhaltigkeitszielen formuliert. Diese drei Empfehlungen werden in den folgenden Unterkapiteln ausführlicher dargestellt.

Abbildung 10: Illustration zu: *Signaling*, *Tagging* & *Analysing*



Quelle: eigene Darstellung

Ziel der *Spending Review* und deren Empfehlungen war es, 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, 2022, S. 25) (siehe Abbildung 11).

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. **Abbildung 11: Verortung von Signaling, Tagging und Analysing im Haushaltsprozess**



Quelle: eigene Darstellung

4.3 Signaling

4.3.1 Idee und geplante Umsetzung des Signaling



Bisher gibt es **keine systematische Bezugnahme auf Nachhaltigkeitsziele** in den Vorworten und Vorbemerkungen. Eine Analyse der Einzelpläne des BMUV und BMZ zeigt, dass Bezüge sporadisch, aber nicht systematisch sind und sich wechselnd auf

die Agenda 2030, die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) oder die Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beziehen (DNS).

Durch das *Signaling* sollen die Bezüge der Haushaltsposten zu Nachhaltigkeitszielen in den **Vorworten und Vorbemerkungen**

konkret beschrieben und – soweit möglich – durch Messgrößen zur Zielerreichung unterlegt werden. Unterstützt werden soll dies durch das Tool der elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) um Bezüge systematischer zu erfassen. Ziel ist also, durch die Transparenz zu Beiträgen zu einzelnen SDGs durch bessere Beschreibungen zu erhöhen (BMF, 2022, S. 12).

Zur Umsetzung des *Signaling* sollen die haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes geändert werden, sodass in den Vorworten und Vorbemerkungen der Fachkapitel deutlicher auf die Nachhaltigkeitsziele hingewiesen wird und diese „hinreichend konkret“ beschrieben werden.⁹ Konkret sollen in den **Kapiteln 01 bis 09** eines Einzelplans „die **beiden finanziell bedeutsamsten** sowie **zwei aktuelle, politisch bedeutsame oder neue** Programmmittel dargestellt werden“ (2+2) (BMF, 2022). Ob die zusätzlichen Informationen über den Text verteilt („*sprinkling*“) oder in einem konzentrierten Abschnitt dargestellt werden sollen, legt die *Spending Review* nicht fest.

⁹ Siehe Kapitel 5.1.4 in der *Spending Review*.

Abbildung 12: Übersicht zum *Signaling*

	Vorworte	Vorbemerkungen der Fachkapitel
Bisher	Keine systematischen Bezüge zur Agenda 2030/DNS	Keine systematischen Bezüge zur Agenda 2030/DNS
Neu	<p>Sprinkling: Bezüge der veranschlagten Haushaltsmittel zu einem oder mehreren Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 und der DNS (als Klammerzusatz)</p> <p>und / oder</p> <p>Konzentrierter Absatz: Absatz, um Bezüge zu Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 und der DNS zusammenfassend darzustellen</p>	<p>Erweiterung der „2+2“-Regel: Zuordnung von Nachhaltigkeitszielen zu den zwei wesentlichen finanzwirksamen Schwerpunkten und zwei aktuellen Politikbereichen (<i>Sprinkling</i>)</p> <p>und</p> <p>Konzentrierter Absatz: Absatz, um Bezüge zu Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 und der DNS zusammenfassend darzustellen</p>
	Änderung der HRB erforderlich	Änderung der HRB erforderlich

Quelle : (BMF, 2022, S. 13)

4.3.2 Beispiele zur Umsetzung des *Signaling*

Im Abschlussbericht der *Spending Review* führt das BMF Beispiele für „nachhaltigkeitskonforme“ **Vorworte** und **Vorbemerkungen** auf (BMF, 2022, S. 29ff.). Die unterstrichenen Textteile

zeigen die Ergänzungen, die sich durch die Umsetzung des *Signaling* ergeben.

Abbildung 13 und Abbildung 14 zeigen Auszüge dieser „nachhaltigkeitskonformen“ Vorworte und Vorbemerkungen.

Abbildung 13: Beispiel Vorworte im Einzelplan 16, BMUV (Auszug)

Vorwort
<p>Wesentliche Politikbereiche und Ziele</p> <p>Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) richtet die Wahrnehmung seiner Ressortaufgaben auf den verschiedenen Gebieten des Umweltschutzes (z. B. Immissionsschutz-, Anlagen- und Chemikaliensicherheit, Wasser- und Abfallwirtschaft, Bodenschutz), des Naturschutzes, der Klimaanpassung, der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes sowie des Verbraucherschutzes <u>am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der 2030-Agenda und deren Umsetzung in Deutschland in Form der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) aus. Zielsetzung der 2030-Agenda und ihrer 17 Nachhaltigkeitsziele ist es, die globale Entwicklung in einer integrierten Form sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltig zu gestalten und somit die Transformation der Volkswirtschaften – und unseres Lebens allgemein – hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu forcieren.</u> Das BMUV wirkt an der Gestaltung und Umsetzung europäischer Politik und internationaler Vereinbarungen mit.</p>

Abbildung 14: Beispiel Vorbemerkung aus Einzelplan 23 BMZ zu Kapitel 2301 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Auszüge)

Vorbemerkung zu Kapitel 2301 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit
<p>Wesentliche finanzwirksame Schwerpunkte des Kapitels</p> <p>Kapitel 2301 ist das volumenmäßig umfangreichste Kapitel des Einzelplans 23. Es fasst die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit zusammen.</p>

...

Aufgrund der thematischen Vielfalt der Titel der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit tragen diese zur Verwirklichung aller SDG bei.

Ein weiterer politisch prioritärer Ausgabenschwerpunkt innerhalb des Kapitels ist Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur mit 937 Mio. Euro Ausgaben und 515 Mio. Euro Verpflichtungsermächtigungen. Der Mitteleinsatz betrifft vorwiegend die SDG 1-6, 13 und 16.

...

Durch die Kooperation mit Schwellenländern tragen die veranschlagten Haushaltsmittel auch zum Schutz und zur Sicherung globaler und regionaler öffentlicher Güter bei. Zudem dienen sie der Umsetzung internationaler finanzieller Zusagen der Bundesregierung in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung (SDG 13), den Schutz der natürlichen Lebensgrundlage (SDGs 6, 14, 15) sowie der globalen Gesundheitsvorsorge (SDG 3).

Mit den für Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur veranschlagten Mitteln soll die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) von Menschen und Institutionen in fragilen Situationen und langanhaltenden Krisen, beim (Wieder-)Aufbau von Infrastruktur nach Katastrophen und Konflikten sowie in Ländern und Regionen, die besonders durch extreme Naturereignisse und den Klimawandel gefährdet sind, strukturbildend gestärkt werden. Dabei werden Ernährungssicherung und soziale Basisdienstleistungen unterstützt. Mit den Mitteln soll auch zu Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung beigetragen werden (SDGs 1-6, 13 und 16).

4.4 Tagging

4.4.1 Idee und geplante Umsetzung des Tagging



Tagging bezeichnet die **Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit haushaltsfinanzierten Maßnahmen und Programmen**. D.h., es sollen in dem Prozess einzelnen Haushaltstitel den unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen, zu denen sie positiv oder negativ beitragen, zugeordnet werden.

Was soll betrachtet werden?

Betrachtet werden sollen laut der *Spending Review* nur **Teile der jeweiligen Einzelpläne**: die Titel der **Hauptgruppe 6** und **ausgewählte Titel der Hauptgruppen 5 und 8**. Erfasst wurden dabei nur die **Soll-Werte**. Die Hauptgruppen (und darunter Obergruppen und Gruppen) kategorisieren Einnahmen und Ausgaben im Haushalt nach finanzwirtschaftlichen Arten.

In **Hauptgruppe 6** fallen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Zuweisungen sind „einmalige oder laufenden Geldleistungen der öffentlichen Haushalte untereinander (Bund, Länder, Kommunen)“. Zuschüsse sind dem gegenüber Geldleistungen der öffentlichen Haushalte an private Akteure (z.B. Unternehmen, Verbraucher*innen). Konkrete Beispiele sind Subventionen für private

Akteure oder Förderprogramme der Ministerien oder die Forschungsförderung (siehe Bundesrechnungshof, 2023). In Hauptgruppe 8 (sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsmaßnahmen) fallen beispielsweise Zuschüsse zur Entwicklung der Bahninfrastruktur sowie an die Autobahn GmbH des Bundes).

Einige relevante Titel müssen also im Rahmen des *Taggings* nicht betrachtet werden, so z.B. Baumaßnahmen des Bundes (Hauptgruppe 7) oder auch **Einnahmen**: hierzu stellt die *Spending Review* klar: „Einnahmen sollten nicht betrachtet werden“ (BMF, 2022, S.16).

Welche Ziele sollen getagged werden?

Im Rahmen der *Spending Review* wurde ein *Tagging* durch BMUV und BMZ mit Hilfe eines **Excel-Tools** umgesetzt. Die Fachministerien waren beauftragt, die Bezüge ihrer Haushaltsposten zu:

- den Indikatoren der DNS und der Agenda 2030,
- den Transformationsbereichen der DNS
- sowie mögliche *Spillover*-Effekten“ zu erfassen (BMF, 2022, S. 9).

Die **75 Indikatoren und Ziele** (in 39 Bereichen) der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind an die 17 SDGs angelehnt. Zusätzlich zu ihnen definiert die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie **sechs Transformationsbereiche**. Die Bereiche sind:

- Menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, soziale Gerechtigkeit (SDGs 3, 4, 5, 8, 9, 10)

- Energiewende und Klimaschutz (SDGs 7,13)
- Kreislaufwirtschaft (SDGs 8,9,12)
- Nachhaltiges Bauen und Verkehrswende (SDGs 7, 8, 9, 11, 12, 13)
- Nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme (SDGs 2, 3, 8, 12, 13)
- Schadstofffreie Umwelt (SDGs 6, 8, 9, 14, 15).

Die Transformationsbereiche zeichnet aus, dass sie „mehrere Ziele der Agenda 2030 adressieren und deren Wechselwirkung (betonen)“ (Bundesregierung, 2021, S. 16). Die Wechselwirkungen sind verstärkend – d.h. positive (nachhaltige) Wirkungen in einem Bereich erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass sich auch in einem anderen Bereich nachhaltige Lösungen etablieren bzw. durchsetzen.

Die DNS betont, dass die „**Lenkung von Finanzströmen**“ (insb. bei Subventionen, Handelsverträgen und öffentlichen Investitionen) ein **zentraler Hebel für die Transformationsbereiche sind** (Bundesregierung, 2021, S. 67).

4.4.2 Betrachtung negativer Wirkungen auf Nachhaltigkeit und Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen

Unter dem Begriff der **Spillover-Effekte** versteht die *Spending Review* „**positive oder negative Beeinflussung anderer Nachhaltigkeitsziele**“. Die Erfassung von Zielkonflikten zwischen unterschiedlichen Politikzielen ist insb. wichtig vor dem Hintergrund der **Inkonsistenz zwischen Finanzpolitik und Nachhaltigkeitszielen** (siehe Kapitel 2.2). Damit Haushaltspolitik konsistenter, wirkungsorientierter und effizienter wird, müssen diese Zielkonflikte im Haushalt identifiziert werden, um sie im politischen Prozess zwischen Regierung und Parlament zu reformieren und aufzulösen.

Darüber hinaus existieren positive als auch negative **Wechselwirkungen und Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen** (vgl. Kapitel 1.3 in FÖS, 2023). Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der BRH weisen darauf hin, dass der fortschreitende Klimawandel und die enger werdenden Spielräume in der Klimapolitik Regierungen vor die Aufgabe stellen, „**Klimaschutzziele mit ökonomischen und sozialen Zielen** (insb. Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit) **in Einklang zu bringen**“ (Bundesrechnungshof, 2022; Bundesverfassungsgericht, 2021). Die im Jahr 2022 beschlossenen

Entlastungsmaßnahmen sind ein Beispiel dafür: Viele der Entlastungsmaßnahmen im Bereich Energie und Verkehr (Tankrabbatt, Strom- und Gaspreisbremse, Umsatzsteuersenkung auf Gas) sind aus umweltpolitischer Perspektive als nicht nachhaltig einzuschätzen (insb. SDG 12, 13) – aus sozialpolitischer Sicht sind sie anders zu bewerten.¹⁰ Eine **Nachhaltigkeitsbewertung** des Haushalts kann solche **Zielkonflikte sichtbar machen, Transparenz erhöhen** und so die **Möglichkeiten des Parlaments und der Zivilgesellschaft stärken**, Einfluss im Sinne von mehr Nachhaltigkeit zu nehmen.¹¹

Ebenso existieren Zielkonflikte **zwischen klima- und umweltpolitischen Zielen** – z.B. beim Ausbau erneuerbarer Energien zum Naturschutz (Eingriffe in Lebensräume, Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zur monokulturellen Biokraftstoffproduktion). Im *Budget vert* werden solche Beispiele mit negativen Wechselwirkungen¹² erfasst und transparent gemacht und als „gemischt“ eingestuft. Ein Beispiel sind die Ausgaben für die Bahn (positiv für Klimaschutz, negativ für Wasser, Abfall, Biodiversität) (siehe Abb. 14 in FÖS, 2022c).

Spillover-Effekte im Tagging bisher

Der sehr breite Ansatz der *Spending Review* auf alle Nachhaltigkeitsziele „gesamter Bandbreite“ macht die Betrachtung von *Spillover*-Effekten (positiven wie negativen) konzeptionell wie technisch. Einfacher wäre ein Fokus auf die transparente Darstellung von *Spillover*-Effekten mit Blick auf einzelne, zentrale Ziele (z.B. Klimaschutz). Ein gänzlicher Verzicht auf das Suchen nach negativen Wirkungen bedeutete aber, dass der Ansatz einen effektiven Hebel zur Beseitigung von Inkonsistenzen aufgeben würde.

4.4.3 Umsetzung des Taggings und Empfehlungen für zukünftiges Tagging

In der *Spending Review* wurden noch **keine konkreten Beispiele zur Umsetzung veröffentlicht**, sondern nur Erkenntnisse und entsprechende **Empfehlungen zur zukünftigen Umsetzung** der Pilotierungsphase. Ein Teil des *Taggings* von Haushaltstiteln soll im Finanzbericht des BMF veröffentlicht werden. Eingeschränkt wird diese Auswahl auf „bis zu sechs finanziell bedeutsamsten sowie zwei aktuelle, politisch bedeutsame oder neue Ausgabenblöcke“ um ein „Überfrachten des Finanzberichts“ zu verhindern (BMF, 2022, S. 20).

¹⁰ Die Konsequenz daraus lautet auch nicht, dass die Bundesregierung keine Entlastungsmaßnahmen hätte beschließen sollen, sondern diese so gestalten, dass die positiven Wirkungen im Bereich der Verteilungsfragen/sozialpolitische Entlastungen nicht auf Kosten ökologischer Zielkonflikte gingen.

¹¹ Das Beispiel des *Budget vert* zeigt exemplarisch den Anstieg umweltschädlicher Ausgaben im Haushalt 2023. Dies verhindert

nicht, dass Regierungen solche Maßnahmen in Krisen beschließen – erhöht aber den Rechtfertigungsdruck, parlamentarische Kontrolle und kann dazu beitragen, dass solche Kriseninstrumente nach kurzer Zeit wieder beendet werden.

¹² Im Rahmen der skalierten Bewertung, siehe dazu Kapitel 3.4.2 in (FÖS, 2022c).

Abbildung 15: Beispielhafte Darstellung im Finanzbericht

Epl. Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist t-2	Soll t-1	RegEt	Neu Nachhaltigkeitsziele	Neu Erläuterungen/Anmerkungen
			(in T €)			(%-Verteilung)	
23 (BMZ) 2303	687 02	Beteiligung am Welternährungsprogramm	50.000	70.008	28.008	SDG 2* (80 %) SDG 17* (20 %)	Erläutern, wie Haushaltsmittel zum Erreichen der SDGs beitragen (sollen). Sofern möglich, messbare Indikatoren angeben.

* Offizielle SDG-Piktogramme.

Quelle: (BMF, 2022, S. 21)

Die *Spending Review* betont dass bei Titeln, die viele Vorhaben finanzieren „grundsätzlich **sehr viele oder alle SDGs betreffen**“ seien (BMF, 2022, S. 18). Für eine Gewichtung der SDGs sei es nötig, „auf die Ebene der einzelnen Vorhaben bzw. Maßnahmen abzustellen“. Dies wäre mit zusätzlichem Aufwand (zeitlich und administrativ) verbunden und zum Teil unmöglich, da erst später über die konkrete Mittelverwendung entschieden würde (BMF, 2022, S. 18).

Die *Spending Review* empfiehlt „aus **Praktikabilitätsgrenzen**“ die **Zahl der Haushaltstitel zu begrenzen** (auf Hauptgruppe 6) und nur „die oberste Ebene“ der 17 Nachhaltigkeitsziele zu verknüpfen.¹³ Für den *Tagging*-Prozess der Ressorts soll künftig eine **Anwendung** zur Verfügung gestellt werden, die gezielt auch „**mögliche Wechselwirkungen und negative Auswirkungen** auf die Erreichung anderer SDGs in Deutschland, aber **auch in anderen Ländern**“, erfasst (BMF, 2022, S. 20).

4.5 Analysing

4.5.1 Idee und geplante Umsetzung des *Analysing*



Analysing beschreibt Ansätze zur **Messung der Zielerreichung** von Haushaltsposten. Der Ansatz zielt deshalb auch vor dem Hintergrund begrenzter Mittel darauf ab, deren **Effektivität und Effizienz** zu verbessern. Dies kann jeweils nur im konkreten Fall und auf konkrete SDGs bezogen, erfolgen.

4.5.2 Empfehlungen für Instrumente

Die *Spending Review* empfiehlt dazu verschiedene Instrumente:

- **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** sollen Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen. Dazu soll die Arbeitsanleitung¹⁴ entsprechen reformiert werden, um Bezüge zu Nachhaltigkeitszielen zu stärken. Ein entsprechender Arbeitsauftrag wurde an eine Arbeitsgruppe übermittelt.
- Die **Wirkungsberichte** der Fachministerien zur Umsetzung der Agenda 2030 sollen Nachhaltigkeitsberichte explizit berücksichtigen.¹⁵ Diese berichten bisher allgemein zu Bezügen ihrer Arbeit zu den 17 SDGs ohne konkrete Berücksichtigung des Haushalts. Zusätzlich zu diesen sollen ad-hoc Berichte zu Querschnittsthemen abrufbar werden. Dies würde die

¹³ Gleichzeitig schlägt die AG vor „künftig auch die SDG-Unterziele“ mit zu berücksichtigen.

¹⁴ Siehe <https://www.verwaltungsvorschriften-im-inter-net.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-003-A001.pdf>

¹⁵ Die Website der Bundesregierung enthält Wirkungsberichte aller Bundesministerien zu <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/berichte-und-reden-nachhaltigkeit/berichte-aus-den-ministerien-429902>

Fähigkeit des Parlaments (insb. des Haushaltsausschusses, des parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung) oder auch des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung stärken, Regierungshandeln effektiver zu prüfen (BMF, 2022, S. 23).

- Ergänzung der **Bundshaushaltsordnung** (BHO) um Anforderungen nachhaltiger Entwicklung als zusätzlicher **Richtschnur für das Handeln von Regierung und Verwaltung**, siehe Textbox 3:

Textbox 3: Ergänzungsvorschlag zur BHO (Ergänzung unterstrichen)

§ 2 Bedeutung des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und „Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung“ Rechnung zu tragen.

4.5.3 Umsetzung der Instrumente zum Analysing

Bisher wurden vor allem die Wirkungsberichte von BMUV und BMZ zu zwei ausgewählten Haushaltstiteln erstellt. Die Beispiele zur Umsetzung sind in Kapitel 9.2 der Spending Review zu finden. Die anderen Instrumente werden im Rahmen anderer Prozess parallel weiterentwickelt.

- Verknüpfung der *Spending Review* mit dem **Prozess zur Verbesserung der Wirkungsorientierung**. Unabhängig von der *Spending Review* sollen „Förder- und Ausgabenprogramme mit klar definierten, messbaren und auf die beabsichtigte Wirkung ausgerichteten Indikatoren“ versehen werden, um deren Erfolg besser kontrollieren zu können. Hier bestehen **Schnittmengen** zur Stärkung des Beitrags zu nachhaltiger Entwicklung.
- Stärkung der **Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht**. Die bestehende Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen im Subventionsbericht des BMF soll weiterentwickelt werden. Vom FÖS wird die bisherige Methodik kritisiert (Burger & Bretschneider, 2021, S. 23; FÖS, 2022b). Die *Spending Review* verweist auf die Prüfung, ob die Subventionsprüfung „im Sinne der stärkeren Ausrichtung der Subventionsberichterstattung auf die klima- und umweltpolitischen Ziele (...) eine **Aussage zur Klimawirkung** jeder Maßnahme“ (**klimafreundlich, ohne Relevanz** für den Klimaschutz oder **klimaschädlich**) unter Berücksichtigung quantitativer Daten erfolgt. Die *Spending Review* verweist darüber hinaus darauf, dass die Nachhaltigkeitsprüfung „als **Anwendungsbeispiel für Wirkungskontrollen generell genutzt werden kann**“ (BMF, 2022, S. 23).

5 Stärken und Schwächen der bisherigen Vorschläge und Handlungsempfehlungen

5.1 Kriterien für erfolgreiche Green/ SDG Budgeting Ansätze

Eine Kernaussage zur Bewertung von Green Budgeting Ansätzen ist: „*There is no one-fits-all*“ – jeder Ansatz sollte für den spezifischen (nationalen) Kontext und vor dem Hintergrund von (nationalen) Prioritäten entwickelt werden. Die Vielzahl von Beispielen unterschiedlicher Ansätze für Green Budgeting in und außerhalb Europas ermöglicht es trotzdem, einige zentrale Punkte zu verallgemeinern.

Erfolgskriterien für Green Budgeting

Aus der Analyse existierender Ansätze guter Praxis für Green Budgeting wurden an anderer Stelle vier **Erfolgskriterien für Green Budgeting** abgeleitet, anhand dieser die Ansätze in der *Spending Review* bewertet werden (siehe Kapitel 4 in FÖS, 2022b & Postic 2021).

Diese Studien betonen insbesondere mit Blick auf das **Design von Green/ SDG Budgeting**, dass die öffentlichen Finanzen umfassend, d.h. sowohl **Ausgaben als auch Einnahmen** und **umweltfreundliche als auch umweltschädliche Wirkungen**, betrachtet werden sollte. Ferner sollten Einschätzungen beim **Tagging nicht allein auf der Absicht von Regierungen (intent)** beruhen, sondern auf den **Wirkungen (impact)** und Indikatoren, die diese konkretisieren.

Hinsichtlich des Prozesses unterstreichen die Erfahrungen anderer Länder, dass die Ansätze an den **nationalen Kontext** der Haushaltspolitik und an umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Ziele und Indikatoren angepasst werden müssen. Abschließend betonen sie den **Prozesscharakter**: Budgeting Ansätze sollen über Zeit zur Steigerung der Transparenz und Verbesserung der öffentlichen Finanzen beitragen. Das können sie nur mit einer entsprechenden Verpflichtung politischer Entscheidungsträger zur schrittweisen Qualitätsverbesserung der Informationen und deren Nutzung im Rahmen der Finanzpolitik.

EU Green Budgeting Reference Framework

Ebenso zeigt das **EU Green Budgeting Reference Framework** zentrale Gestaltungsfragen auf und kann als Roadmap für Green/ SDG Budgeting Ansätze dienen. Tabelle 1 im Anhang zeigt diesen Rahmen, in dem grundlegende Anforderungen (Level 1) definiert und nächste Schritte der Weiterentwicklung weiter rechts in der Tabelle (Level 2 & 3). Vereinfacht: Budgeting Ansätze sollten so weiterentwickelt werden, dass sie von links nach rechts in der Tabelle „wandern“.

Versucht man Deutschland in diesem Rahmen einzuordnen, zeigt sich, dass die bisherigen Ansätze aus der Logik herausfallen. Auf Ebene der Ziele (Coverage) geht die *Spending Review* in seiner thematischen Breite über die vergleichbaren Green Budgeting hinaus (wäre über Level 3 zu verorten). In allen anderen Bereichen liegen die Vorschläge auf dem Minimalniveau (Level 1) und bleiben zum Teil hinter den Anforderungen zurück (z.B. bei *Transparency & Accountability* oder der Berücksichtigung der Einnahmenseite). Die Nachteile dieser Ausrichtung werden im Rahmen der Thesen sichtbar.

5.2 Positiv: gut, dass der Prozess beginnt

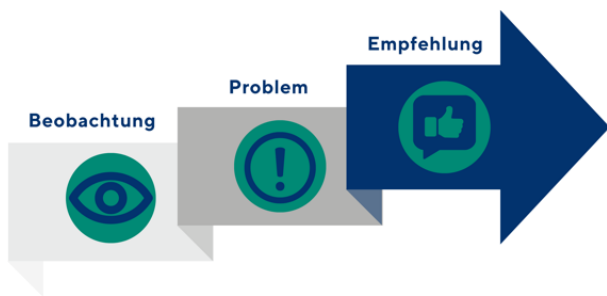
Im internationalen Vergleich zu Ansätzen zu Green Budgeting ist Deutschland ein Nachzügler. In einigen Entwicklungsländern gibt es Ansätze zur Erfassung öffentlicher Klimaschutzausgaben seit über zehn Jahren und seit dem Pariser Klimaschutzabkommen und der OECD Paris Collaborative on Green Budgeting entstehen auch immer mehr Ansätze in Industrieländern (Bova, 2021; World Bank Group, 2021). Dass die Bundesregierung nun in der *Spending Review* ein Konzept für ein *Green/ SDG Budgeting* vorgelegt hat, **ist positiv** zu bewerten.

Ebenso positiv ist, dass die Bundesregierung selbst betont, dass sie dies **als einen Prozess versteht**, dem „allerdings weitere Schritte folgen müssen“ (BMF, 2022, S. 26). Wir teilen gleichzeitig auch die Ansicht des **BRHs**, der betont, dass „der **Weg** hin zu einer stärkeren Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts **jedoch weit (ist)**“ (Bundesrechnungshof, 2023). Mehrere der Empfehlungen im Folgenden beziehen sich darauf, dass die Bundesregierung diesen Prozess öffnen sollte für Beiträge **anderer Akteure** – insb. das Parlament, Expertengremien als auch Zivilgesellschaft – um **gemeinsam die bisherigen Ansätze weiterzuentwickeln**.

5.3 Vier Thesen zum Konzept

Im Folgenden werden vier Thesen formuliert zum Status quo der Vorschläge zum SDG Budgeting der Bundesregierung. Diese werden stets im Dreischritt von **Beobachtung, Problembeschreibung und Handlungsempfehlungen** dargestellt.

Abbildung 16: Illustration: Aufbau der vier Thesen



Quelle: eigene Illustration

Für die Handlungsempfehlungen gilt die zentrale Erkenntnis zu Green Budgeting in allen Ländern: „*there is no one-fits-all*“ Ansatz (Battersby et al., 2021; FÖS, 2022c): Kein Ansatz aus einem Land sollte 1:1 auf ein anderes übertragen werden. Vielmehr geht es uns darum, mögliche Probleme und entsprechende Empfehlungen aufzuzeigen. Die konkrete Umsetzung dieser sollte im Rahmen der Pilotierung diskutiert und schrittweise umgesetzt werden.

5.4 These 1: Bandbreite der Ziele überfordert den Ansatz

5.4.1 Beobachtung: Der Bandbreite an Zielen des Ansatzes ist sehr hoch



Viele der europäischen Ansätze zum Green Budgeting beginnen mit einem Fokus auf den Klimaschutz und erweiterten dann ihre thematische Bandbreite auf andere Umweltziele, wie auch das EU Green Budgeting Reference Framework empfiehlt (vgl. „Coverage“ in Tabelle 1 im Anhang). Deutschland wählt einen anderen Weg und will **von Anfang an die gesamte Bandbreite aller Nachhaltigkeitsziele** – inkl. der positiven wie negativen Wechselwirkungen zwischen ihnen – erfassen.¹⁶ In der Logik des EU Green Budgeting Reference Framework geht der deutsche Ansatz bei der Bandbreite der Ziele über das höchste Niveau (Level 3) hinaus während es in allen anderen Bereichen auf dem Basisniveau (Level 1) einzusortieren ist.

Aktuell gibt es noch keine Festlegung, „welches Set“ an Nachhaltigkeitszielen & Indikatoren genutzt werden soll. So betreiben die Ressorts bisher den großen Aufwand, Haushaltsposten zu Zielen, Bereichen/Unterzielen und Indikatoren sowohl der

DNS als auch Agenda 2030 zu taggen (siehe Kapitel 5.2 in BMF, 2022). Die *Spending Review* selbst verweist darauf, dass **BMUV und BMZ** eine „**unterschiedliche fachpolitische Ausrichtung**“ verfolgen: während BMUV sich primär auf die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bezieht, ist es für das BMZ die Agenda 2030 maßgeblich.

5.4.2 Problem: Eine zu große Bandbreite der Ziele und ein zu hoher Anspruch überfordern den Ansatz

Wenig Aussagekraft, wenn Haushaltstitel zu „allen“ SDGs beitragen



Einige der Umsetzungsbeispiele zum Signaling und Tagging zeigen die Schwierigkeiten, wenn man mit der Bandbreite der 17 Nachhaltigkeitsziele startet. Die *Spending Review* stellt selbst fest, dass Haushaltskapitel häufig „zur Verwirklichung aller SDGs“ beitragen“, was eine Zuschreibung und Messung von Wirkungen sehr aufwändig, bzw. unmöglich macht.

Komplexität führt dazu, dass zentrale Ziele des Taggings nicht umgesetzt werden können



Beim *Tagging* wird dies dadurch erschwert, dass die Haushaltstitel sowohl den Zielen und Transformationsbereichen der DNS, als auch den Unterzielen und Indikatoren der Agenda 2030 zugeordnet werden sollen. Die große **Bandbreite der Ziele überfordert das Tagging** – insb., wenn die **oberste Ebene der 17 SDGs verlassen wird oder Spillover-Effekte betrachtet werden sollen**. Die Beispiele aus der *Spending Review* beschreiben, dass bei thematisch breiten Haushaltstiteln „alle SDGs“ betroffen sein können und schlägt vor, dass man hier sinnvolle Gewichtungen auf niedrigeren Ebenen des Haushalts finden müsse.

„Praktikabilitätsgründe“ stehen der Wirksamkeit des Instruments entgegen: Bandbreite der Ziele.

Die *Spending Review* beschreibt mehrere Beispiele, bei denen aus „Praktikabilitätsgründen“ der ursprüngliche Anspruch an das SDG Budgeting zurückgeschraubt werden soll. Dies betrifft insb. die thematische Bandbreite der Nachhaltigkeitsziele, deren positive und negative Wechselwirkungen („*Spillover Effekte*“). Die *Spending Review* folgert, dass dies nicht umsetzbar sei.¹⁷ Der Verweis darauf, dass entsprechende Instrumente „in

¹⁶ Eine ähnliche thematische Bandbreite mit allen 17 SDGs gibt es nur in Mexiko und Nepal (World Bank Group, 2021).

¹⁷ „Die *Spending Review* hat jedoch auch deutlich gemacht, dass insbesondere einer breiten und vertieften Untersuchung von

Nachhaltigkeitswirkungen Praktikabilitätsgrenzen gesetzt sind, z. B. für das systematische Erfassen von nationalen und internationalen *Spillover*-Effekten. Geeignete Instrumente

nachfolgenden Prozessen“ umgesetzt werden sollten, ist einerseits verständlich, zeigt aber das „Ungleichgewicht“ im deutschen Ansatz (vgl. Tabelle 1): durch den Blick auf viele Ziele wird es unmöglich, die negativen Wechselwirkungen im Haushalt zu erfassen, die zur heutigen Inkonsistenz beitragen. Ohne dies verbleibt durch das *Signaling* eine Darstellung vieler positiver Beiträge zu unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen. Der Ansatz kann so aber kaum zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen beitragen, sondern bleibt lediglich ein Kommunikationsinstrument der Bundesregierung (BMF, 2022).

5.4.3 Empfehlungen: Den Ansatz fokussieren, um die Methodik umsetzen zu können, Zielkonflikte zu identifizieren und tatsächlich Veränderungen anstoßen zu können



Selektiv Fokussieren, damit die Methodik wirken kann: „start with climate“

Eine **Fokussierung auf einzelne, zentrale Ziele** kann helfen, dass die Methodik des *Tagging* umfassend umgesetzt werden kann – insb. unter **Berücksichtigung von negativen Wechselwirkungen zwischen Zielen und Betrachtung von Steuervergünstigungen** (siehe auch These 2), die selbige häufig mit sich bringen. So könnten Zielkonflikte im Haushalt transparent gemacht und es dem Parlament und Regierung ermöglicht werden, die Konsistenz von Finanzpolitik zu erhöhen. Die Empfehlung greift die Logik des EU Green Budgeting Frameworks auf „klein anzufangen“ und die Methodik schrittweise weiterzuentwickeln.

Dazu soll nicht der Ansatz als *SDG Budgeting* hinterfragt werden. Ein sinnvoller Ansatz könnte sein, im *Signaling* die gesamte Bandbreite der Nachhaltigkeitsziele weiterhin zu betrachten, jedoch **beim Tagging und Analysing hinsichtlich der Haushaltswirkung auf Schwerpunktziele** (z.B. Klimaschutz oder Gender) **zu fokussieren**.¹⁸

hierzu müssen in nachfolgenden Prozessen aufgegriffen werden. Ebenso sollte in den Anschlussprozessen diskutiert werden, wie gewonnene Erkenntnisse/ Informationen für zentrale Transformationsprozesse nutzbar gemacht werden können“ (BMF, 2022, S. 25).

¹⁸ Zu diesen Schwerpunktzielen sollte das *Tagging* dann alle relevanten Teile des Haushalts umfassen – siehe Empfehlungen in Abschnitt 5.5.3.

Subventionsprüfung als Blaupause für eine Klimaprüfung weiterer Haushaltstitel prüfen



Die Bundesregierung prüft aktuell, die **Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht** zu überarbeiten (siehe Abschnitt 4.5.2).¹⁹ Dies ist zu begrüßen. Die *Spending Review* führt aus, dass die Reform der bisherigen Nachhaltigkeitsprüfung die Klimaschutzwirkung in den Fokus stellt. Konkret sollen die Subventionen in **drei Kategorien** (klimafreundlich, ohne Relevanz für den Klimaschutz oder klimaschädlich) eingeordnet werden, wie es in vielen Green Budgeting Ansätzen zu finden ist.

Die *Spending Review* verweist auf die Möglichkeit, die Methodik für die Klimaprüfung für Subventionen als „**Anwendungsbeispiel für Wirkungskontrollen generell**“ zu verallgemeinern. Eine solche Kategorisierung könnte auf Ausgaben und Steuervergünstigungen angewendet werden, um die positiven und negativen Klimaschutzwirkungen öffentlicher Finanzen transparent zu machen. Die dahinterstehende Methodik zur Kategorisierung kann im Prozess kontinuierlich weiterentwickelt und mit der Klimaschutzstrategie der Bundesregierung verbunden werden, die Wirkungsorientierung der öffentlichen Finanzen zu erhöhen. Dazu sollte die Methodik auch insbesondere die Wirkung, und nicht nur die Absicht der öffentlichen Finanzen evaluieren.

Die *Spending Review* verweist auf die Möglichkeit, die Methodik für die Klimaprüfung für Subventionen als „**Anwendungsbeispiel für Wirkungskontrollen generell**“ zu verallgemeinern. Eine solche Kategorisierung könnte auf Ausgaben und Steuervergünstigungen angewendet werden, um die positiven und negativen Klimaschutzwirkungen öffentlicher Finanzen transparent zu machen. Die dahinterstehende Methodik zur Kategorisierung kann im Prozess kontinuierlich weiterentwickelt und mit der Klimaschutzstrategie der Bundesregierung verbunden werden, die Wirkungsorientierung der öffentlichen Finanzen zu erhöhen. Dazu sollte die Methodik auch insbesondere die Wirkung, und nicht nur die Absicht der öffentlichen Finanzen evaluieren.

5.5 These 2: Das aktuelle Konzept blendet zentrale „Baustellen“ aus

5.5.1 Beobachtung: Fokus auf „positive Ausgaben“ für Nachhaltigkeit



Die *Spending Review* beschreibt, dass im Rahmen des *Taggings* nur ein Teil der Haushaltstitel untersucht werden soll. Dabei liegt der Fokus auf Ausgaben der Hauptgruppe 6 (bzw. optional Hauptgruppe 5 und 8) und Einnahmen sollen nicht betrachtet werden (BMF, 2022, S. 16) (siehe Abschnitt 4.4).

¹⁹ An anderer Stelle wurde die bisherige Methodik dafür kritisiert, dass sie letztlich für bestehende Subventionen stets „nachhaltige“ Begründungen finde und negative Wirkungen auf einzelne Aspekte zwar beschrieben werden, aber daraus sich keine konkrete Folge ergibt (FÖS, 2022b).

5.5.2 Problem: Der Ansatz betrachtet die Quellen der Inkonsistenz nicht: umweltschädlich wirkende Steuervergünstigungen

Das Design des Taggings schließt die größte öko-fiskalische Baustelle aus



Wenn das *Tagging* das Ziel verfolgt, positive und negative Wirkungen sichtbar zu machen, dann ist es ein **Designfehler** des Ansatzes, die Einnahmenseite und damit **Steuervergünstigungen („tax expenditures“)** nicht zu betrachten. Denn: Steuervergünstigungen sind „Substitute für direkte Staatsausgaben“. Im Gegensatz zu öffentlichen Ausgaben werden sie aber im Haushalt zugeordnet, sondern stehen „neben“ ihm und werden folglich auch **nicht vom Parlament** jedes Jahr **beraten oder kontrolliert** (Thöne & Happ, 2015).

Hier ist die *Spending Review* nicht konsistent, da sie an anderer Stelle betont, dass nicht nur die Ausgaben, sondern auch „durch **welche Steuern und Abgaben ein Staat Einnahmen** generiert“ positive wie negative Wirkungen auf Nachhaltigkeit haben kann. Postic verweist darauf, dass öffentliche Ausgaben nie mit der Absicht beschlossen werden, nicht-nachhaltige Wirkungen zu haben (2021, S. 20). Umso wichtiger ist es, die in der Praxis existierenden Zielkonflikte sichtbar zu machen.

Die Wichtigkeit, Steuervergünstigungen in eine systematische Betrachtung zu integrieren, zeigt sich an den Beispielen Frankreich und Irlands. Die Analysen des **Budget vert** in Frankreich zeigen, dass im französischen Haushalt 2022 **70% der umweltschädlich wirkenden Finanzflüsse von Steuervergünstigungen** ausgehen – und nur 30% von Ausgaben (siehe Kapitel 3.4.4 in FÖS, 2022c). Im Rahmen des **irischen Green Budgeting** wird eine Netto-Bilanzierung aus klimaschädlichen und klimapositiven Anreizen des Steuersystems vorgenommen. Die Ergebnisse zeigen, dass das Steuersystem zwischen 2011 und 2019 klimafreundlicher wurden, aber für jeden Euro an klimapositiver Wirkung, ein halber Euro an klimaschädlichen Anreizen gegenüberstehen (Government of Ireland, 2021).

Eine ähnliche Vermutung liegt für **Deutschland** beim Blick auf die von der OECD jüngst veröffentlichten Daten bzw. die Ergebnisse des Umweltbundesamts zu umwelt- bzw. **klimaschädlichen Subventionen durch Steuervergünstigungen** ebenfalls nahe (Burger & Bretschneider, 2021; OECD, 2023) (siehe auch Abbildung 5). Die Beispiele zeigen, dass umweltschädlich wirkende Steuervergünstigungen eine große Bedeutung haben.

Gleiches gilt in der jetzigen Ausgestaltung auch für **Steuervergünstigungen, die einen positiven ökologischen Beitrag** leisten.²⁰

Weitere Einschränkungen „aus Praktikabilitätsgründen“



An einer zweiten Stelle empfiehlt die *Spending Review* ebenso aus „Praktikabilitätsgründen“ eine weitere Einschränkung des ursprünglichen Anspruchs²¹: „aus Praktikabilitätsgründen ist die potenzielle **Anzahl von für das Tagging heranzuziehenden Haushaltstiteln zu begrenzen**“²².

²⁰ Beispiele für solche Steuervergünstigungen sind Sonderabschreibungsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer für E-Fahrzeuge oder elektrische Lastenräder, der ermäßigte Steuersatz für Personenbeförderung im Nah- und Schienenbahnfernverkehr, Steuerbefreiungen für E-Fahrzeuge, energetische Gebäudesanierungen, etc.

²¹ Vgl. hierzu die Aussage der Bundesregierung in Abschnitt 4.2.1, dass Entscheidungen über die Gestaltung von Einnahmen als auch der Ausgaben positive wie negative Nachhaltigkeitswirkungen haben können.

²² Verpflichtend sollen nur noch die Ausgaben in Hauptgruppe 6 betrachtet werden; „fakultativ“ können Titel der Hauptgruppen 5 und 8 hinzugezogen werden (SR, S. 19).

5.5.3 Empfehlungen: Steuervergünstigungen mit aufnehmen in die Betrachtung

Steuervergünstigungen betrachten – umweltschädlich wie umweltpositiv wirkende



In seinem parallel zur *Spending Review* erstellten Bericht zur Nachhaltigkeit im Bundeshaushalt, unterstreicht der BRH, dass der **Bundeshaushalt einige Steuerminderungen nicht enthält** – sowohl solche, die einen **positiven als auch negativen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten** (Bundesrechnungshof, 2023, S. 22). So wird nicht nur der Beitrag negativ wirkender Steuervergünstigungen ausgeblendet – auch der Umfang von Steuervergünstigungen, auf die „für Nachhaltigkeit“ verzichtet wird. Der BRH schlägt deshalb vor, den **Umfang des Taggings auf Hauptgruppe 0** „Mindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen“ zu **erweitern** und im Rahmen eines „Nachhaltigkeitsprotokolls“ anzugeben, welche Nachhaltigkeitswirkungen durch die gewährten Steuervergünstigungen erreicht werden sollen (Bundesrechnungshof, 2023, S. 23). Thöne & Happ betonen, dass mehr Transparenz zum Umfang von Steuervergünstigungen – bzw. „über das Steuersystem getätigte Staatsausgaben“ – vor allem dazu dient, diese Ausgaben Haushaltsausgaben gleichzustellen. Dazu wurde 2015 ein Konzept vorgelegt, wie aus Steuervergünstigungen vollständig in den Haushaltsprozess und die Haushaltssystematik integriert werden können (Thöne & Happ, 2015, S. 97ff.).

5.6 These 3: Der Ansatz fokussiert primär auf Kommunikation

5.6.1 Beobachtung: Der Ansatz will vor allem nachhaltige Ausgaben besser darstellen



Eine Erkenntnis zum Green Budgeting in anderen Ländern war, nicht zu sehr auf Absichtserklärungen der Ministerien, sondern auf tatsächliche Wirkungen zu achten („*focus on impact, not intent*“) (vgl. FÖS, 2022c; Postic, 2021). Die *Spending Review* beziehen sich häufig auf die Darstellung eben dieses „*intent*“. Wenn die *Spending Review* beispielsweise ausführt, dass durch „**transparentere und besser nachvollziehbare Darstellung von Nachhaltigkeitswirkungen** und den Zusammenhang von Nachhaltigkeitszielen und finanziellen Maßnahmen „die Grundlagen für besser informierte Entscheidungen“ geschaffen werden (BMF, 2022, S. 25). Als Ergebnis der *Spending Review* wird mit Blick

auf das *Tagging* „aus Praktikabilitätsgründen“ darauf verwiesen, negative *Spillover*-Effekte nicht (mehr) zu betrachten.

5.6.2 Problem: der Ansatz fokussiert auf die Kommunikation von Ausgaben mit nachhaltiger Wirkung, blendet negative Wechselwirkungen aus und kontrolliert nicht nach



Welche Wirkungen kann vom Signaling/ besseren Beschreibungen ausgehen?

Welche „Lenkungswirkung“ von solchen besseren Beschreibungen ausgeht, verbleibt im Unklaren. Vielmehr scheint das Augenmerk

insbesondere darauf zu liegen, die positiven Beiträge bereits bestehender Maßnahmen vollständiger zu erfassen und umfassender zu kommunizieren. Die *Spending Review* sieht den Mehrwert des Ansatzes darin, dass es „künftig leichter möglich sein (wird ...) ein detailliertes Bild darüber zu erhalten, wie viele Mittel – über welche Titel und Maßnahmen – in diesen Handlungsfeldern eingesetzt werden“ (BMF, 2022, S. 25). Ein tatsächlicher Mehrwert des Signaling ist, dass Ministerien verpflichtet werden, Prioritäten zu setzen und Ziele zu benennen.

Die bisherigen Beispiele aus **BMUV und BMZ benennen ausschließlich positive Beiträge** zu Nachhaltigkeitszielen. Zielkonflikte und negative Wechselwirkungen sind eher in den Einzelplänen anderer Ressorts zu erwarten²³. Deshalb ist es bisher nicht verwunderlich, dass bisher nur positive Beiträge zur Nachhaltigkeit dargestellt werden. Ob andere Ressorts das *Signaling* nutzen würden, auch kritisch negative *Spillover*-Effekte zu benennen und nicht nur auf positive Aspekte zu fokussieren, kann hinterfragt werden – insb., wenn die Fachministerien selbst darüber entscheiden, welche Teile sie beim *Signaling* darstellen (siehe 5.7.2).

„Aus Praktikabilitätsgrenzen“ auf zentrale Funktion – Transparenz zu Erfassung negativen Wirkungen – des Budgetings verzichten?



Die betont die *Spending Review* richtigerweise, dass öffentliche Finanzen direkte wie indirekte positive und negative Wirkungen auf Nachhaltigkeit haben können, jedoch werden diese nicht erfasst. (BMF, 2022, S.

25).

²³ In Frankreich zeigen sich negative Wirkungen beispielsweise im Landwirtschaftsressort oder der Verkehrspolitik.

Ursprünglich sollten laut *Spending Review* diese positiven und negativen *Spillover*-Effekte mithilfe eines Excel-Tools erfasst werden. Im Ausblick auf den weiteren Prozess werden die „**Praktikabilitätsgrenzen**“ im Hinblick auf *Spillover*-Effekte auf nationaler und internationaler Ebene hervorgehoben und empfohlen: „geeignete Instrumente hierzu müssen in nachfolgenden Prozessen aufgegriffen werden“ (BMF, 2022, S. 25).

Signaling und Tagging schauen aufs SOLL – nicht das IST



Die Konzeption von *Signaling* und *Tagging* sieht vor, ex-ante die **Soll-Ansätze** zu betrachten. Dies birgt, ohne einen späteren Soll-Ist-Abgleich, die **Gefahr**, das Volumen der tatsächlichen **Ausgaben für Nachhaltigkeit systematisch zu überschätzen**. Die Praxis des Energie- und Klimafonds zeigt, dass die Ist-Werte über viele Jahre hinweg weit unter den Soll-Werten lagen. Darauf wies auch der BRH unter Bezug auf das BMU zum Aktionsprogramm Klimaschutz hin, dessen Wirkungsprognosen die tatsächlichen Wirkungen deutlich überschätzten (vgl. Bundesrechnungshof, 2022, S. 16). Von den **Mitteln**, die für den Klimaschutz im Rahmen des **Energie- und Klimafonds** zur Verfügung gestellt wurden, **flossen fast 40% nicht ab** (Bundesrechnungshof, 2022, S. 43). Das Beispiel zeigt die Gefahr der systematischen Überschätzung positiver Nachhaltigkeitswirkungen. Um das Ziel der *Spending Review* umzusetzen, im gesamten Haushaltskreislauf das Leitprinzip Nachhaltigkeit zu verankern, sollte dieses bekannte Problem adressiert werden.

5.6.3 Empfehlungen: Soll-Ist-Abgleich in ex-post Prüfungen und thematische Fokussierung

Ex-post Analysen ermöglichen: wieviel wurde tatsächlich in welche Bereiche der Nachhaltigkeit investiert?



Um der Gefahr zu begegnen, die öffentlichen Ausgaben für Nachhaltigkeit bzw. Klimaschutz systematisch zu überschätzen, sollte **Möglichkeiten für einen Soll-Ist-Abgleich geprüft** werden, der insb. das Parlament in die Lage versetzt, Regierungshandeln effektiver zu kontrollieren und ggf. im nächsten Haushaltszyklus nachzusteuern.

In **Italien** wird diese Aufgabe dadurch erfüllt, dass die Regierung zwei Green Budgeting Berichte im Haushaltszyklus veröffentlicht. Das **Eco-Budget** (*Ecobilancio*) stellt die Soll-Ansätze der Regierung in den kommenden Jahren dar und wird durch den **Eco-Report** (*Ecorendiconto*), in dem das Finanzministerium die

Angaben der Behörden zu den tatsächlichen Ist-Ausgaben zusammenfasst, ergänzt.

Weniger umfassend ist die ex-post Evaluation zu einzelnen Programmen des **Irish Government Economic Evaluation Service**, mit dem Ziel, deren Effektivität messbar zu machen und schrittweise zu verbessern (Government of Ireland, 2021, S. 82).

Erfassung negativer Wechselwirkungen nicht aufgeben, sondern in einem fokussierten Ansatz umsetzen



Im Abschnitt 5.4.3 wurde eine **Fokussierung** auf den Klimaschutz (und ggf. ausgewählte weitere Ziele) empfohlen, **um (nicht-intendierte) negative Wechselwirkungen im Rahmen des Taggings erfassen zu können**. Die für die Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen vorgeschlagene Kategorisierung (klimaschädlich/XYZ/klimapositiv) wäre hierfür ein grundlegender Ansatz, der schrittweise weiterentwickelt werden kann.

5.7 These 4: Budgeting braucht Transparenz, parlamentarische Kontrolle & externe Expertise

5.7.1 Beobachtung: Das Konzept gibt Ministerien freie Hand über den gesamten Prozess



Die *Spending Review* führt zur Verantwortung für das *Signaling* und *Tagging* aus, dass die **Fachministerien für „ihre“ Einzelpläne jeweils zuständig** sind. Eine Umsetzung zusammen mit einem Ministerium, das die einheitliche Umsetzung gewährleistet (Finanzministerium, Kanzleramt/ Planungsstäbe²⁴ oder Umweltministerium²⁵) findet nicht statt. Erfahrungen aus anderen Ländern betonen aber die Wichtigkeit dessen (z.B. in World Bank Group, 2021). In der *Spending Review* wird lediglich darauf verwiesen, dass „die Ressorts (u.a. durch einen Einführungsworkshop und eine Handreichung zur Durchführung des *Taggings*) unterstützt“ werden und das BMF dafür ein Excel-basiertes Tool zur Verfügung stellt.

²⁴ Die Weltbank zeigt in ihrem Bereich, dass die zentrale Koordinierung in den meisten Fällen vom Finanzministerium übernommen wird (siehe Table 6 in World Bank Group, 2021)

²⁵ Das Beispiel Norwegens und die institutionellen Reformen darin zeigten, dass das Umweltministerium gegenüber den anderen Fachministerien zu schwach war, um die Aufgabe der „koordinierenden Unterstützung“

5.7.2 Problem: Gefahr des Rosinenpickens und Greenwashings durch die zuständigen Akteure

Rosinenpicken bei der Auswahl der Themen im Signaling



Zur Umsetzung von *Signaling* und *Tagging* räumt die *Spending Review* an mehreren Stellen den **Fachministerien große Gestaltungsspielräume** ein. Die konkrete Ausgestaltung durch die Ressorts ist noch nicht ersichtlich, aber es besteht hier zumindest die **Gefahr der Rosinenpickerei** durch die Fachministerien. Wenn diese, wie in der *Spending Review* skizziert, selbst entscheiden, zu welchen Aspekten sie das *Signaling* („die beiden finanziell bedeutsamsten sowie zwei aktuelle, politisch bedeutsame oder neue Programmtitel“ (...)) „sind hinreichend konkret zu beschreiben“) und *Tagging* anwenden und nur ausgewählte Titel im Finanzbericht des Bundes Niederschlag finden sollen („zwei aktuelle, politisch bedeutsame oder neue Ausgabenblöcke“) (BMF, 2022, S. 11 bzw. 20).

Die – mit Blick auf den Aufwand verständliche – Fokussierung beim *Signaling* auf eine Auswahl an Themen (2+2) kann sehr leicht dazu führen, dass sich **Ministerien auf positive Beiträge zur Nachhaltigkeit fokussieren** werden. Haushaltsposten **mit negativen Nachhaltigkeitswirkungen und solchen, die *trade-offs* zwischen unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen** (bspw. wirtschaftliche Entwicklung und Ökologie) beinhalten, werden vermutlich im Rahmen des *Signaling* **nicht thematisiert werden**, wenn alle Fachministerien selbst für „ihre“ Vorworte und Vorbemerkungen zuständig sind.

Die – mit Blick auf den Aufwand verständliche – Fokussierung beim *Signaling* auf eine Auswahl an Themen (2+2) kann sehr leicht dazu führen, dass sich **Ministerien auf positive Beiträge zur Nachhaltigkeit fokussieren** werden. Haushaltsposten **mit negativen Nachhaltigkeitswirkungen und solchen, die *trade-offs* zwischen unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen** (bspw. wirtschaftliche Entwicklung und Ökologie) beinhalten, werden vermutlich im Rahmen des *Signaling* **nicht thematisiert werden**, wenn alle Fachministerien selbst für „ihre“ Vorworte und Vorbemerkungen zuständig sind.

Gefahr von Rosinenpicken und Überschätzen positiver Wirkungen beim Tagging



Der Vorschlag der AG für die künftige Umsetzung des *Taggings* (in der Pilotphase) räumt den Ressorts die Freiheit ein, nur Posten aus Hauptgruppe 6 zu betrachten (und Hauptgruppe 5 und 8 wegzulassen). Ebenso sollen sie **allein für die Einschätzung verantwortlich** sein „ob ein Titel einen **wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit** leistet“ (BMF, 2022, S. 19).²⁶

Im Rahmen des bisherigen *Taggings* von BMUV und BMZ konnten „positive *Spillover*-Effekte nur in geringem Maße identifiziert“ werden. **Negative *Spillover*-Effekte wurden von keinem**

herangezogen, so dass es nicht im Ermessen eines Ministeriums liegt, wie ein Haushaltsposten „getagged“ wird.

²⁶ Zum Vergleich: im *Budget vert* werden diese Entscheidungen nicht durch das Ressort selbst, sondern die interministerielle Arbeitsgruppe von sechs Institutionen getroffen anhand eines Referenzszenarios für die jeweiligen Sektoren. Für die Bewertung werden spezifische Indikatoren und Zielwerte aus der französischen Nachhaltigkeitsstrategie und der EU-Taxonomie

Ressort angegeben mit der Begründung, dass die „bereits bei der Planung auf Maßnahmenebene berücksichtigt und so weit wie möglich eliminiert“ würden (BMF, 2022, S. 18).²⁷ Diese Selbsteinschätzung sollte nicht verallgemeinert werden auf alle Ressorts und die **Betrachtung negativer Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitswirkungen sollte folglich nicht ausgeklammert werden**.

Eine Studie zum Green Budgeting in Norwegen („*Environmental Profile of the State Budget*“) zeigt, dass Fachministerien dazu tendieren, besonders viele „ihrer“ Ausgaben als umweltfreundlich und nachhaltig einschätzen, wenn sie im Prozess sehr viel Entscheidungsfreiheit haben (FÖS & FFU, 2020). Gleiches zeigt sich im Finanzbericht der Bundesregierung in der Übersicht zu „Ausgaben der Bundesressorts für den Umweltschutz und für Maßnahmen mit umweltverbessernder Wirkung“. Diese Selbstauskunft aller Ressorts läuft Gefahr die umweltpositiven Ausgaben zu überschätzen (siehe Kapitel 3.3.1 in FÖS, 2022b). So lagen 2021 die Ausgaben in der Selbsteinschätzung der Bundesregierung (33,3 Mrd. Euro) fast dreimal so hoch, wie die vom Statistischen Bundesamt ermittelten Umweltschutzausgaben (12,6 Mrd. Euro) anhand der CEPA-Klassifikation mit einer strikten Methodik (siehe Kapitel 3.3.7 in FÖS, 2022b).

Bisher keine Kontrolle durch Parlament oder Experten vorgesehen



Ebenso ist (bisher) **keine parlamentarische Kontrolle oder Qualitätskontrolle durch eine unabhängige dritte Institution** vorgesehen.

An anderer Stelle betont der **BRH**, dass das geteilte Ziel der stärkere Wirkungs- und Nachhaltigkeitsorientierung in der Haushaltspolitik dazu beitragen kann, dass **parlamentarische Budgetrecht zu stärken** (Bundesrechnungshof, 2023).

Das EU Green Budgeting Reference Framework definiert für die Mindeststufe (Level 1) die Anforderung eines „**independent expert assessment of methodology**“ (siehe Tabelle 1 im Anhang). Hier bleibt der deutsche Ansatz also (bisher) hinter der Mindestanforderung zurück.

Das EU Green Budgeting Reference Framework definiert für die Mindeststufe (Level 1) die Anforderung eines „**independent expert assessment of methodology**“ (siehe Tabelle 1 im Anhang). Hier bleibt der deutsche Ansatz also (bisher) hinter der Mindestanforderung zurück.

herangezogen, so dass es nicht im Ermessen eines Ministeriums liegt, wie ein Haushaltsposten „getagged“ wird.

²⁷ Hier ist zu betonen, dass in anderen Handlungsfeldern - insbesondere Landwirtschaft, Bauen, Wirtschaft & Verkehr - sehr wohl negative Wechselwirkungen zu erwarten sind. Das legen internationale Erfahrungen nahe.

5.7.3 Empfehlungen: Beteiligung von Parlament, Rechnungshof, interministeriellen AGs, Zivilgesellschaft, Watchdogs

Damit Green & SDG Budgeting die Qualität und Wirkungsorientierung öffentlicher Finanzen verbessern kann, müssen die Prozesse auch Informationen bereitstellen, die das **Parlament, externe Akteure, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft** befähigen Regierungshandeln besser einzuschätzen, Reformvorschläge zu formulieren und – im Falle des Parlaments und des BRHs – die öffentlichen Finanzen zu kontrollieren (vgl. World Bank Group, 2021). Empfehlungen dazu sollen die Beteiligung von Parlament und anderen Akteuren stärken, die Qualität von *Signaling* und *Tagging* verbessern und die Transparenz der Ergebnisse stärken.

Einheitliche Umsetzung des Tagging gewährleisten



Um die Wirksamkeit des Konzepts zu stärken, muss die Methodik zwischen den Fachministerien einheitlich umgesetzt werden. Bisher wurde in diesem Kontext auf das vom BMF bereitgestellte Excel-Tool verwiesen.

Internationale Organisationen und viele Länder entwickeln zu diesem Zweck **Handreichungen und Anleitungen für das Tagging** (OECD, 2019; UNDP, 2019; World Bank Group, 2021). Solche Handbücher können einen wichtigen Beitrag zur Qualität des Green Budgeting Prozesses leisten, weil sie **Regierungshandeln beim Tagging überprüfbar** machen – für Rechnungshöfe oder die Zivilgesellschaft.

Beteiligung des Parlaments stärken



Wenn eine Fokussierung auf Teile eines Einzelplans unumgänglich ist, so könnte die **Auswahl der Bestandteile**, die im Rahmen von **Signaling und Tagging** betrachtet werden, zumindest zwischen den jeweiligen Ressorts und dem Parlament (in Form des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung bzw. der Fachausschüsse) vereinbart werden. Dies würde dem Parlament die Möglichkeit geben, die Nachhaltigkeit des Regierungshandelns besser zu kontrollieren bzw. darauf Einfluss zu nehmen.

Italien zeigt einen Lösungsansatz dafür auf: Hier werden im Haushaltskreislauf zwei Berichte – *Eco-Budget* (ex-ante) und *Eco-Report* (ex-post) – erstellt und deren Ergebnisse im Parlament beraten (Bova, 2021).

Einbindung externer Akteure & Expertise zum Monitoring und Verbesserung des Budgetings



Eine große Zahl von Ländern binden regierungsunabhängige „*Watchdog*“-Institutionen in ihre Green Budgeting Ansätze mit ein, um Transparenz und die Verantwortlichkeit der Regierungen zu erhöhen. Beispiele aus der

Praxis zeigen, dass:

- **Umwelt- und Klimaräte** die Abstimmung mit und den Beitrag des Budgeting zu nationalen und internationalen Klimazielen verbessern können. Das irische *Climate Action Delivery Board* überwacht die Umsetzung der nationalen Klimaschutzstrategie und damit verbunden auch das Green Budgeting der Regierung, um dessen Beitrag zum Klimaschutz zu erhöhen.
- **Rechnungshöfe** die methodische Umsetzung des *Taggings* prüfen und zur Verbesserung der Methodik von Budgeting-Ansätzen beitragen können. In diesem Kontext legt der französische *Cour des Comptes* (Rechnungshof) im Mai 2023 einen ersten Review-Bericht zur Bewertung der Qualität der *Budget vert* Berichte der Regierung vor.
- **Parlamentarische Dienste** können unabhängige Expertise für Analysen zum Green Budgeting der Regierung bereitstellen. Sie können Abgeordnete und das Parlament in ihrer Aufgabe stärken, die Regierung zu kontrollieren und die Wirkungsorientierung des Haushalts zu erhöhen. Der Budgetdienst des österreichischen Parlaments²⁸ erstellt haushaltspolitische Analysen im Auftrag der Abgeordneten und analysiert das Green Budgeting der Regierung (Parlament Österreich, 2021, S. 42ff.).

In Deutschland wäre denkbar, dass der **Rat für nachhaltige Entwicklung oder der Expertenrat für Klimafragen**, vergleichbare Aufgaben übernehmen könnte, um die Methodik oder die Verknüpfung mit Klima- und Nachhaltigkeitszielen zu verbessern. Der **BRH** hat sich mehrfach zur Verhältnis von Klima- und Finanzpolitik geäußert, ein „*Klima-Tagging*“ gefordert und sich zur Stärkung von Nachhaltigkeit im Haushaltsprozess geäußert (Bundesrechnungshof, 2022, 2023). Die **wissenschaftlichen Dienste** des Bundestages könnten darüber hinaus, über thematische und methodische Analysen das Parlament (insbesondere Haushalts- und Finanzausschuss sowie den parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung) mit ihrer Expertise unterstützen.

Transparente Darstellung der Ergebnisse



Die *Spending Review* formuliert das Ziel **im Haushaltszyklus 2025** die Angaben der Ressorts im Rahmen des *Taggings* zu **veröffentlichen**. Über die Veröffentlichung von Ergebnissen in der Pilotierungsphase sagt der Bericht nichts aus. Er betont lediglich den **Informationsaustausch zwischen den Ministerien** und die Zusammenarbeit zwischen BMF und den Fachministerien. Die Ergebnisse der Pilotierungsphase sollten darüber hinaus auch dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, damit diese zur Stärkung der Nachhaltigkeit in den an der Pilotierung beteiligten Ressorts und zur Verbesserung der Methodik beitragen können. Ein Positivbeispiel für die transparente Darstellung ist – zum wiederholten Male – Frankreich. Eine Website²⁹ stellt inzwischen die Ergebnisse des *Budget vert* dar und gibt Einblicke in die Umweltwirkungen der öffentlichen Finanzen – wahlweise nach einzelnen Ressorts, den Wirkungen von Ausgaben und Steuervergünstigungen oder nur positiv oder negativ wirkenden Finanzen. Die transparente Darstellung befähigt über das Parlament hinaus auch zivilgesellschaftliche Akteure, Inkonsistenzen zu thematisieren und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen beizutragen.

wichtige Ansatzpunkte, um die Wirksamkeit eines Green/SDG Budgeting zu erhöhen. Die Bundesregierung sollte diese Empfehlungen sowie bewährte Praktiken aus anderen Ländern bei der Weiterentwicklung des Ansatzes berücksichtigen.

6 Fazit

Die Studie analysiert das Konzept der Bundesregierung zu ihrem Green/SDG Budgeting. Sie analysiert Stärken und Schwächen des Konzepts, gibt Empfehlungen zur Weiterentwicklung und zeigt Lösungsansätze auf. Diese sind kurz in der Zusammenfassung bzw. ausführlich in Kapitel 5 zu finden.

Die Inkonsistenz zwischen Finanz- und Umweltpolitik und der Mangel an Transparenz, insbesondere zu den umweltschädlichen Wirkungen von Steuervergünstigungen, konterkarieren die öffentlichen Ausgaben der Bundesregierung für Klimaschutz und die Transformation und die Entwicklung einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft. Green/SDG Budgeting kann grundsätzlich helfen, diese Inkonsistenzen abzubauen und ökologische und fiskalische Ziele wirkungsorientierter zu verbinden. Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung (endlich) ein Konzept vorlegt und darin selbst betont, dass die *Spending Review* lediglich der erste Schritt in einem längeren Prozess der Weiterentwicklung ist.

Das bisherige Konzept der Bundesregierung reicht nicht aus, um Konsistenz zwischen Finanz- und Umweltpolitik zu leisten und sollte an verschiedenen Stellen weiterentwickelt werden. Eine Fokussierung auf zentrale Ziele (insbesondere den Klimaschutz), die Einbeziehung der Einnahmenseite in die Betrachtung, die Berücksichtigung auch negativer Wirkungen und eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und externen Expertise sind

²⁹ Siehe <https://datavision.economie.gouv.fr/budget-vert/>

Literatur

- Battersby, B., Blazey, A., Bova, E., Lelong, M., Pojar, S., Rentería, C., Tim, T., European Commission, Organisation for Economic Co-operation and Development, & International Monetary Fund. (2021). *Green budgeting: Towards common principles*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/cop26_en.pdf
- BMF. (2021). *Spending Reviews im Bundeshaushalt*. Bundesministerium der Finanzen. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html
- BMF. (2022). *Abschlussbericht Spending Review 2021/2022 „Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt“*. Bundesministerium der Finanzen. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-spending-review-nachhaltig.html
- Bova, E. (2021). *Green Budgeting in the EU: A First Review* (Bd. 8022). <https://doi.org/10.2765/94030>
- Bundesrechnungshof. (2022). *Bericht nach §99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesrechnungshof. (2023). *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen. Nachhaltigkeit im Bundeshaushalt. Verankerung des Leitprinzips Nachhaltigkeit im Haushaltskreislauf*. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/bundeshaushalt-nachhaltigkeit-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesregierung. (2021). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie—Weiterentwicklung 2021*. Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf>
- Bundesregierung. (2022). *Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026* (Drucksache 20/3101). Bundesregierung. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003101.pdf>
- Bundesverfassungsgericht. (2021). *Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021* (de). Bundesverfassungsgericht. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html
- Burger, A., & Bretschneider, W. (2021). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.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

- Destatis. (2017). *Produzierendes Gewerbe. Kostenstruktur der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden. Fachserie 4 Reihe 4.3*. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/IndustrieVerarbeitendesGewerbe/Strukturdaten/Kostenstruktur2040430157004.pdf?__blob=publicationFile
- Europäische Kommission. (2021). *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp140_en.pdf
- European Commission. (2021). *Green Budgeting Reference Framework*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/european_commission_green_budgeting_reference_framework.pdf
- Eurostat. (2022). *Environmental tax statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics
- FÖS. (2022a). *Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Warum Umweltsteuern sinken und wie wir sie auf Klimaschutz programmieren*. https://foes.de/publikationen/2022/2022-03_FOES_Steuerstruktur_2021.pdf
- FÖS. (2022b). *Green Budgeting in Deutschland: Handlungsbedarf, Anknüpfungspunkte und Erfolgskriterien*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Green_Budgeting_Deutschland.pdf
- FÖS. (2022c). *Green Budgeting: Internationale Ansätze zur Umwelterorientierung öffentlicher Finanzen*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Green_Budgeting_Internationale_Ansaetze.pdf
- FÖS. (2022d). *Weiterhin nicht auf Kurs: Inflation und Entlastungen untergraben eine ökologische Finanzpolitik*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2022/2022-11_FOES-Steuerstruktur.pdf
- FÖS. (2023). *Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte*. Bertelsmann Stiftung. https://foes.de/publikationen/2023/2023-2_FOES_Klima-_und_Finanzpolitik_zusammendenken.pdf
- FÖS & FFU. (2020). *Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umwelterorientierung der öffentlichen Finanzen. UBA Texte 76/2020*. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/reform-rechtlicher-institutioneller>
- FÖS, Fraunhofer ISI, & FFU Berlin. (2021). *Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes. Abschlussbericht*. https://foes.de/publikationen/2021/2021-03_FOES_UBA_Optionen_oekonomische_Instrumente_Ressourcenschutz.pdf
- Gouvernement. (2022). *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État—Octobre 2022*. <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/19125>
- Government of Ireland. (2021). *Climate Action Plan 2021: Securing our Future*. <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/224574/be2fecb2-2fb7-450e-9f5f-24204c9c9fbf.pdf#page=null>
- Government of Ireland. (2021). *Budget 2022: A Review of Green Budgeting from a Tax Perspective*. <https://assets.gov.ie/201243/56e364cf-9bfc-4993-b405-e34784b0c4bc.pdf>
- NABU. (o. J.). *Kreislaufwirtschaft in Deutschland*. NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V. <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/29818.html>

- OECD. (2019). *OECD DAC Rio Markers for Climate: Handbook*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf
- OECD. (2020). *OECD Green Budgeting Framework*. <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>
- OECD. (2023). *OECD Environmental Performance Reviews: Germany 2023*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/f26da7da-en>
- Parlament Österreich. (2021). *Tätigkeitsbericht des Budgetdienstes 2021*. Österreichisches Parlament. https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/taetigkeitsberichte/BD_-_Taetigkeitsbericht_des_Budgetdienstes_2021_BF.pdf
- Parlamentarischer Beirat für & nachhaltige Entwicklung. (2020). *Positionspapier: Den Nachhaltigkeitszielen im Gesetzgebungsverfahren ein angemessenes Gewicht verleihen*. Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/704126/5200ee72f67fa1a6f17bb0e32a4d401d/positionspapier-Weiterentwicklung-PBnE-data.pdf>
- 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
- SPD, Bündnis 90/ Die Grünen Bundestagsfraktion, & FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>
- Thöne, M., & Happ, D. (2015). *Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen* (Nr. 17; Nummer 17). Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut Köln. http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-be-richte_nr_17_subventionen.pdf
- Thwaites, J., Whitley, S., Wright, H., & Ott, C. (2018). *Aligning Finance Is the Forgotten Goal of the Paris Agreement, But It Is Vital to Successful Climate Action*. <https://www.wri.org/insights/aligning-finance-forgotten-goal-paris-agreement-it-vital-successful-climate-action>
- UBA. (2008). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*. Umweltbundesamt. <http://opus.kobv.de/zb/volltexte/2008/6920/>
- UBA. (2010). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2010*. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4048.pdf>
- UBA. (2016). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2016*. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016>
- UBA. (2021). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf

UNDP. (2019). *Knowing what you spend: A guidance note for governments to track climate finance in their budgets.*

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/RBAP-DG-2019-Climate-Budget-Tagging-Guidance-Note.pdf>

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>

wpn2030. (2020). *Stellungnahme zur Dialogfassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.* wpn2030.

<https://www.wpn2030.de/stellungnahme-zur-dialogfassung-der-deutschen-nachhaltigkeitsstrategie/>

Anhang

Tabelle 1: 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

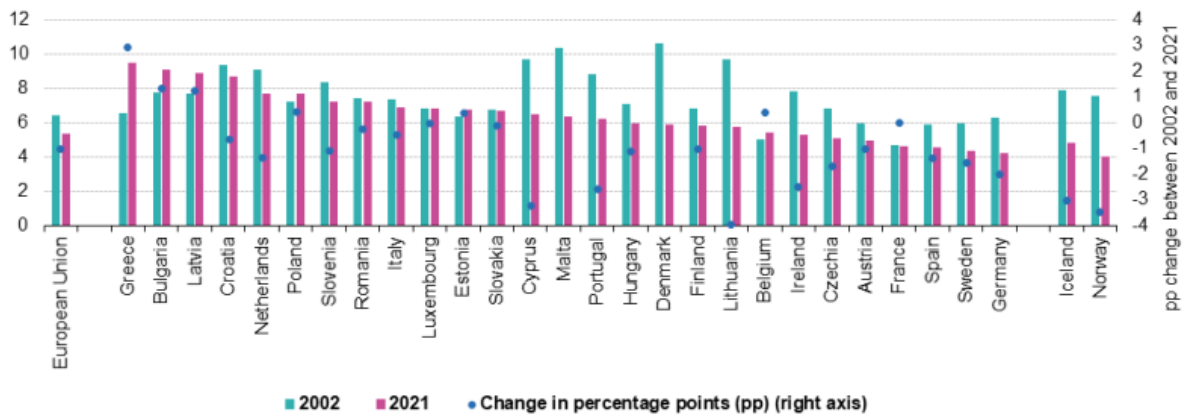
Quelle: (European Commission, 2021)

Tabelle 2: Überblick zu im Rahmen von Green Budgeting betrachteten Teilen öffentlicher Finanzen

Selected Sectors, Ministries, and Agencies Only	All Sectors, Ministries, and Agencies Included	Investment Budget Only	Investment and Recurrent Budget Included	Tax Expenditures Included	Subnational Transfers/ Budgets Included	Transfers to SOEs or Autonomous Bodies Included
Bangladesh Cambodia Colombia Ethiopia Indonesia Odisha (India) Pakistan	Ecuador Ghana France Honduras Ireland Kenya Moldova Mexico Nepal Nicaragua Philippines Uganda	Ireland Mexico Moldova Nepal Odisha (India)	Bangladesh Cambodia Colombia Ecuador France Ghana Honduras Indonesia Kenya Nicaragua Pakistan Philippines Uganda	France	Bangladesh (transfers) Colombia Ecuador Ghana Honduras (de-concentrated) Kenya Nepal (block grants) Pakistan Philippines Uganda	Ecuador France Pakistan Philippines

Quelle: (World Bank Group, 2021, S. 26)

Abbildung 17: Anteil der Umweltsteuern an den öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben, 2000 – 2021, in % und % Veränderung zwischen 2000 - 2021



Eurostat (online data code: env_ac_tax)

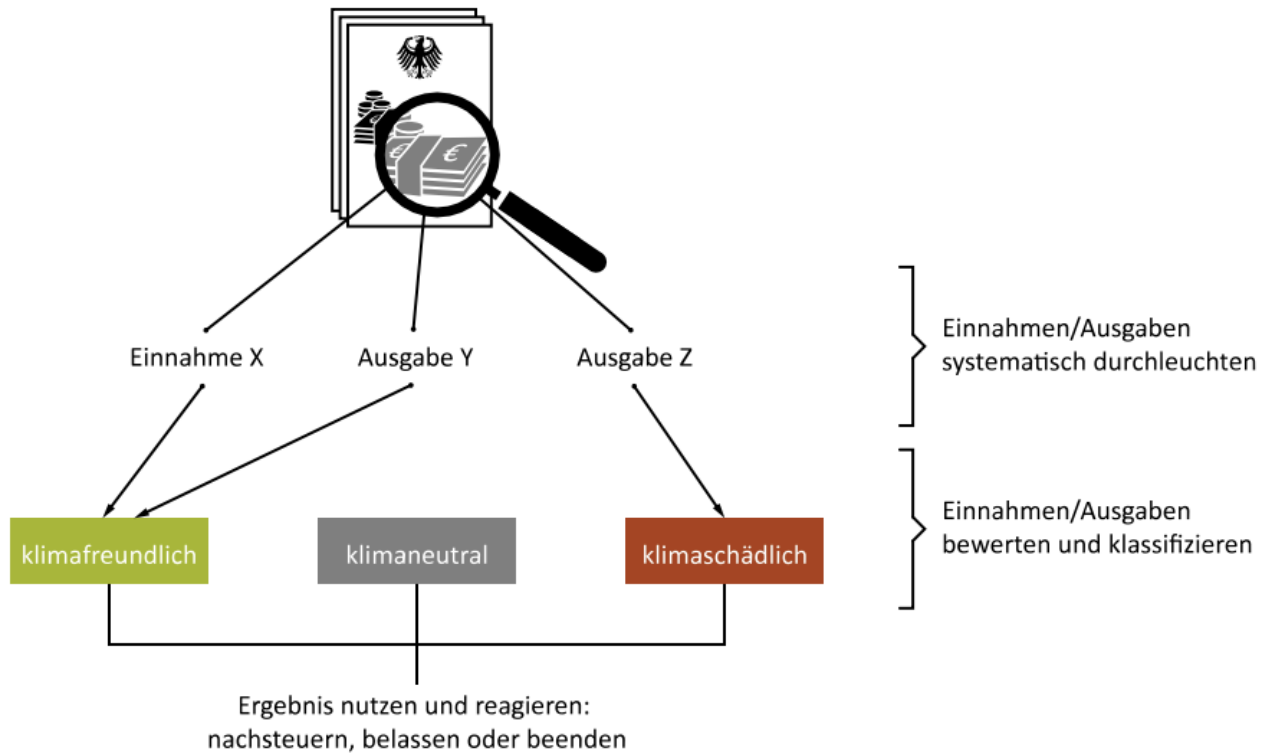


Quelle: (Eurostat, 2022)

Abbildung 18: Klima-Tracking des Bundesrechnungshofs

Klima-Tracking bringt Transparenz in den Bundeshaushalt

Die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sollten systematisch durchleuchtet und bewertet werden, um die Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf den Bundeshaushalt zu erfassen und nachsteuern zu können.



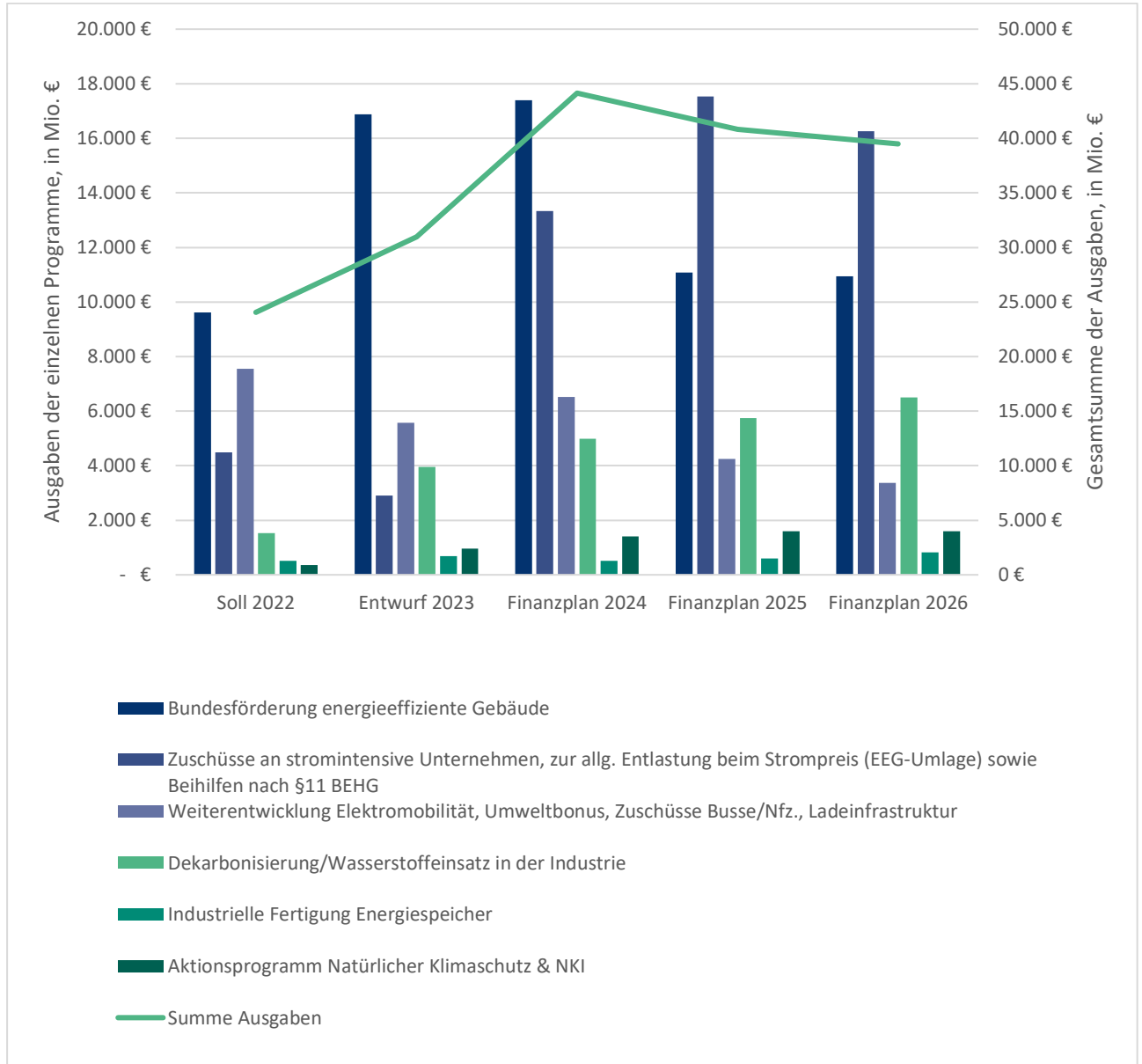
Quelle: (Bundesrechnungshof, 2022)

Abbildung 19: Überblick zu den sechs Transformationsbereiche der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie



Quelle: (Bundesregierung, 2021)

Abbildung 20: Geplante Programmausgaben des KTF, in Mio. € pro Jahr, 2022 - 2026



Quelle: (Bundesregierung, 2022)