

Wege zu einem grünen Bundeshaushalt

Kurz-Analyse der Spending Review des Bundesfinanzministeriums



Die Bundesregierung hat im Dezember 2022 ein Konzept für ein Green Budgeting vorgestellt. Spending Reviews sollen Nachhaltigkeitsaspekte über den gesamten Haushaltskreislauf systematisch integrieren.

Viele Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft fordern eine transparentere und nachhaltigere Finanz- und Haushaltspolitik. Diese ist für eine sozial-ökologische Marktwirtschaft, wie sie die Ampel anstrebt, unerlässlich, sowohl um Marktversagen zu korrigieren als auch um Einnahmen für öffentliche Investitionen zu generieren.

Doch in der Realität zeigt die Bundesregierung 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. Das Volumen umweltschädlicher Subventionen dagegen steigt stetig an. Beides konterkariert die Ziele von Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Green Budgeting kann helfen, diese Inkonsistenzen abzubauen, Transparenz zu Umweltwirkungen öffentlicher Finanzen zu erhöhen und ökologische und fiskalische Ziele besser zu vereinen.¹

1. Ziele des Green Budgeting der Bundesregierung

Der Koalitionsvertrag nennt das Ziel, „schrittweise den Bundeshaushalt (...) auf eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung um(zu)stellen“ sowie „überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben ab(zu)bauen“.² Zudem betont die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie öffentliche Finanzen als „wichtigen Hebel für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und für Fortschritte in den Transformationsbereichen“.³ 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.

¹ Die vorliegende Analyse beruht auf einer [Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft](#) im Auftrag des NABU aus dem Jahr 2023.

² SPD et al. (2021), Mehr Fortschritt Wagen, [Koalitionsvertrag](#), S.162

³ Bundesregierung (2021), [Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie](#), S.19

Kontakt

NABU-Bundesverband

Dr. Steffi Ober

Teamleiterin Ökonomie & Forschungspolitik

Tel. +49 (0)172-5254198

Steffi.Ober@NABU.de

Max Kolb

Referent Sustainable Finance

Tel. +49 (0) 172-2791029

Max.Kolb@NABU.de

Der Bundesrechnungshof (BRH) mahnte zuletzt „eine intensiviertere Verknüpfung von Klima- und Haushaltspolitik“ an. Er kritisiert, dass eine ressortübergreifende Koordination und eine zielorientierte Steuerung fehlen, um Kosten und Nutzen von Klimaschutzpolitik transparenter zu machen.⁴ Der BRH hebt ein zentrales Problem der Klimapolitik hervor, das den Reformbedarf unterstreicht. Zwar nutze die Bundesregierung viele unterschiedliche klimapolitische Instrumente: den „nationalen Emissionshandel, Steuervergünstigungen, Investitionen in die Infrastruktur sowie Klimaschutzförderprogramme“, 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“.

2. Die vorgeschlagenen Spending Reviews

Die Spending Review sieht öffentliche Finanzen als „einen wichtigen Hebel für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung“ und für Fortschritte in den sechs Transformationsbereichen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.⁵ 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 hebt hervor, 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.“

Der Bericht erkennt an, dass alle öffentlichen Finanzströme, die relevante Wirkungen haben, im Rahmen eines Green Budgetings erfasst werden sollten. Die Spending Review selbst leistet dies jedoch nicht.

Ziel der Spending Review und ihrer Empfehlungen ist es, dass über den gesamten Haushaltskreislauf hinweg eine stärkere systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erfolgen kann. Dies umfasst das **Signaling** (Beschreibung der Zielerreichung) bei der Haushaltsaufstellung, das **Tagging** (Verknüpfung der Ausgaben zur Zielerreichung) bei der Ausführung des Haushalts sowie das **Analysing** (Messung der Zielerreichung) zur Wirkungskontrolle.

3. Vier Thesen zum vorgelegten Ansatz

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 sollen ursprünglich Unterziele und positive wie negative Wechselwirkungen („Spillover“) auf nationaler und internationaler Ebene einbezogen werden. Der Bericht erkennt an, dass dies so nicht realisierbar ist. Ein Fokus auf einzelne zentrale Ziele kann dazu beitragen, den Ansatz zu fokussieren, die Methodik tatsächlich umzusetzen und politikrelevante Erkenntnisse zu generieren.

These #2: Das aktuelle Konzept hat blinde Flecken. Das Konzept fokussiert in der Analyse auf einzelne Ausgaben im Haushalt und **blendet die Einnahmenseite** explizit

⁴ Bundesrechnungshof (2022), [Bericht zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland](#)

⁵ Bundesfinanzministerium (2022), [Abschlussbericht Spending Review](#), S.8

aus. Der Blick auf andere Länder zeigt, dass im Fall von umweltschädlichen Wirkungen öffentlicher Finanzen insbesondere Steuervergünstigungen betrachtet werden, was etwa am Beispiel des Budget Vert in Frankreich deutlich wird. Die OECD verweist im Falle Deutschlands darauf, dass die Subventionen für fossile Energien nicht von Finanzhilfen, sondern primär von Steuervergünstigungen ausgehen. Nicht nur deswegen sollte unbedingt die Einnahmenseite mit betrachtet werden, wie auch der Bundesrechnungshof (BRH) vorschlägt.

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 und sollte deswegen mitentwickelt werden.

These #4: Budgeting braucht Transparenz, mehr parlamentarische Kontrolle und externe Expertise. Der bisherige Ansatz räumt den Fachministerien große Freiheiten im Signaling und Tagging ein. Es fehlen Pläne für eine stärkere parlamentarische Kontrolle, für die Integration von Expertengremien in den Budgeting-Prozess sowie 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 das Parlament an der Weiterentwicklung des Ansatzes unbedingt beteiligen.

4. Fazit

Das Green Budgeting kann grundsätzlich helfen, Inkonsistenzen zwischen Finanz- und Umweltpolitik abzubauen und ökologische und fiskalische Ziele wirkungsorientierter zu verbinden. Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung 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 jedoch nicht aus, um Konsistenz zwischen Finanz- und Umweltpolitik herzustellen und muss an verschiedenen Stellen weiterentwickelt werden. Eine Fokussierung auf zentrale Ziele (insbesondere den Klimaschutz), die Einbeziehung der Einnahmenseite, die Berücksichtigung auch negativer Wirkungen und eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und externen Expertise sind wichtige Ansatzpunkte, um die Wirksamkeit eines Green Budgeting zu erhöhen. Die Bundesregierung sollte diese Empfehlungen sowie bewährte Praktiken aus anderen Ländern bei der Weiterentwicklung des Ansatzes unbedingt berücksichtigen.