

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

(Einzelplan 09)

23 Bundesregierung muss wissen, was Klimaschutz kostet und wie er wirkt

Zusammenfassung

Die Bundesregierung investiert Milliarden in den Klimaschutz. Wie erfolgreich ihre Investitionen sind und ob sie sich lohnen, weiß sie jedoch nicht. Ihr fehlt ein Verfahren, mit dem sie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Klimaschutzmaßnahmen erfassen kann.

Das Erreichen der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 wird den Bund viel Geld kosten. Die Bundesregierung schätzt, dass sie dafür allein bis zum Jahr 2030 einen dreistelligen Milliardenbetrag benötigen wird. Um deren wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz sicherzustellen, muss die Bundesregierung ihre Klimaschutzpolitik besser steuern. Der gesetzlich vorgesehene Klimaschutzbericht eignet sich in seiner derzeitigen Form dafür nicht.

Die Bundesregierung erklärte, sie wolle eine neue Kennzeichnung im Bundeshaushalt einführen (Tagging). Das Tagging solle zeigen, welche Nachhaltigkeitsziele mit den einzelnen Ausgaben verfolgt werden. Zu diesen Nachhaltigkeitszielen zählt auch der Klimaschutz. Außerdem möchte die Bundesregierung die Subventionen hinsichtlich ihrer Klimaschädlichkeit im Subventionsbericht bewerten.

Das geplante Tagging und die Änderungen im Subventionsbericht sind nicht geeignet, die Steuerung des Klimaschutzes zu verbessern. Die Bundesregierung benötigt ein umfassendes Bild über den jeweiligen Stand der klimapolitischen Maßnahmen und die dafür eingesetzten Mittel (Monitoring). Für jede Maßnahme muss sie die geplanten und erzielten Treibhausgasminderungen sowie die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen angeben. Nur mit einem solchen „Klimahaushalt“ kann sie erkennen, ob und wie sie ihre Klimaschutzziele erreicht.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Im Bundes-Klimaschutzgesetz ist festgelegt, dass Deutschland ab dem Jahr 2045 klimaneutral sein soll. Zunächst sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 65 % im Vergleich zum Jahr 1990 zurückgehen. Damit dies gelingt, will die Bundesregierung u. a. den Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energien stark beschleunigen. Dies stellt besonders angesichts des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der damit einhergehenden Energiekrise in Deutschland eine große Herausforderung dar. Möglicherweise wird sich dies auch auf die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele auswirken.

Mit den aktuellen Klimaschutzmaßnahmen kann die Bundesregierung ihrer Einschätzung nach voraussichtlich nur Treibhausgasminderungen von etwa 50 % bis zum Jahr 2030 erreichen. Das eigene Klimaschutzziel würde damit deutlich verfehlt.

Um den Ausstoß an Treibhausgasen zu verringern, hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die sich auf den Bundeshaushalt auswirken. Dazu gehört beispielsweise die Förderung energieeffizienter Gebäude oder der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr.

Intransparenz bei der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen

Für Klimaschutzmaßnahmen sind sämtliche Bundesministerien zuständig. Die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben sind in ihren Einzelplänen oder im Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF) veranschlagt. Allein anhand der Haushaltstitel im Bundeshaushalt ist nicht immer erkennbar, ob bzw. zu welchem Anteil die veranschlagten Mittel für Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden.

Die Bundesregierung gewährt jährlich auch Subventionen in Milliardenhöhe. Etliche dieser Subventionen begünstigen klimaschädliche Aktivitäten. Deren Höhe bezifferte das Umweltbundesamt im Jahr 2018 auf über 65 Mrd. Euro.

Seit dem Jahr 2015 überprüft die Bundesregierung die Subventionen anhand der Nachhaltigkeitsziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Das Ergebnis veröffentlicht sie in ihrem Subventionsbericht.

In ihrem jährlichen Klimaschutzbericht informiert die Bundesregierung über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen z. B. in der Industrie oder im Verkehr sowie über den Stand einzelner Klimaschutzmaßnahmen. Sie hat den Klimaschutzbericht dem Deutschen Bundestag zuzuleiten. Der Bericht enthält keine Angaben zu den Ausgaben und Einnahmen im Klimaschutz. Die Bundesregierung betrachtet den Klimaschutzbericht als zentrales Monitoringinstrument ihrer Klimaschutzpolitik. Bei parlamentarischen Anfragen konnte sie dennoch nicht die Ausgaben für den Klimaschutz genau beziffern. Sie schätzte lediglich, dass sie bis zum Jahr 2030 einen dreistelligen Milliardenbetrag benötigen wird, um die Klimaschutzziele

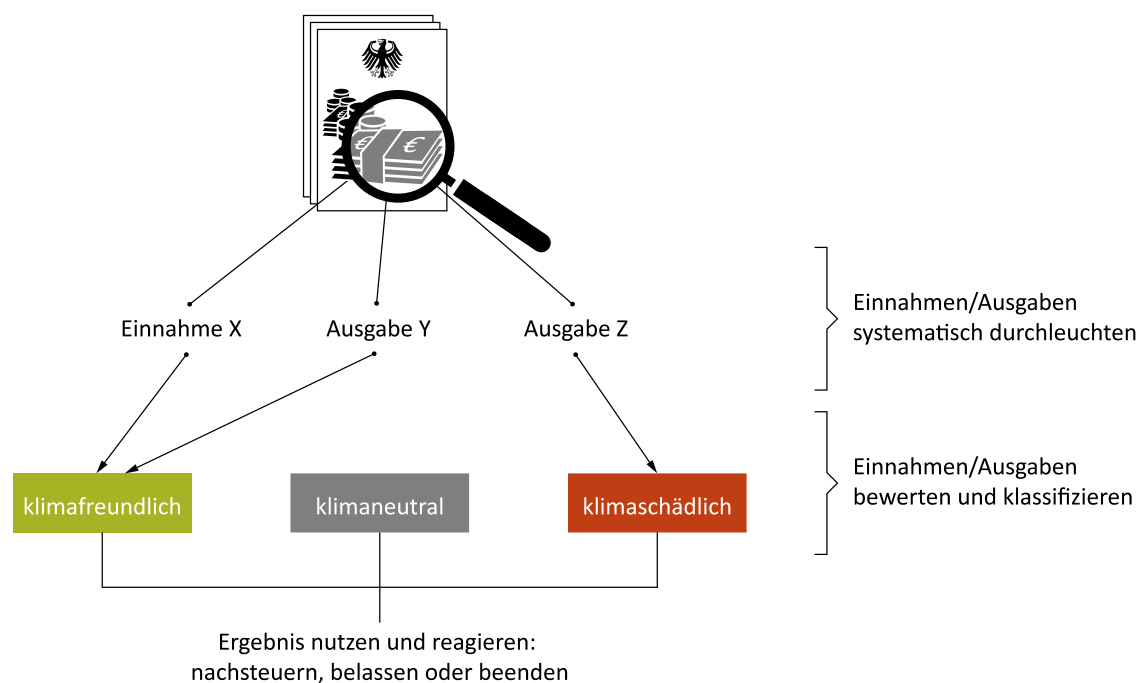
Deutschlands zu erreichen. Auch berücksichtigte sie dabei nicht die Mindereinnahmen, die sich z. B. aus den steuerlichen Entlastungen zugunsten des Klimaschutzes ergeben.

Auf internationaler und europäischer Ebene gibt es bereits zahlreiche Verfahren, um die Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf die öffentlichen Haushalte zu erfassen und zu verfolgen, u. a. in Frankreich und Österreich (Klima-Tracking). Dabei geht es im Wesentlichen darum, die Klimaschutzwirkung einzelner Maßnahmen zu ermitteln und diese mit den damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben in einem „Klimahaushalt“ zu erfassen.

Abbildung 23.1

Klima-Tracking bringt Transparenz

Alle Maßnahmen sollten systematisch hinsichtlich ihrer Klimaschutzwirkung durchleuchtet werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Bundesrechnungshof kritisiert fehlende Steuerung im Klimaschutz

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Sonderbericht zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland vom 24. März 2022 (vgl. Bundestagsdrucksache 20/1150) kritisiert, dass die Bundesregierung keinen Überblick über die klimaschutzbezogenen Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt hat.

Die Bundesregierung sollte deshalb sicherstellen, dass die Ausgaben und Einnahmen sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch dem KTF nachvollziehbar sind, und einen „Klimahaushalt“ einführen. Die Ressorts sollten bei der Haushaltsaufstellung den Effekt ihrer Maßnahmen auf

den Klimaschutz bewerten, z. B. nach den Kategorien neutral, (teilweise) positiv und (teilweise) schädlich (s. Abbildung 23.1). Dies gilt auch für Subventionen.

Die Bundesregierung hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht umgesetzt.

23.2 Würdigung

Die Bundesregierung hat es bislang nicht geschafft, die Transparenz bei den klimaschutzbezogenen Ausgaben und Einnahmen aus dem Bundeshaushalt und dem KTF zu verbessern. Dies ist jedoch notwendig, um Klimaschutz- und Haushaltspolitik sinnvoll miteinander zu verknüpfen und so die Klimaschutzziele zu erreichen.

Die Bundesregierung muss wissen, welche Maßnahmen das Erreichen der gesetzlich festgelegten Klimaschutzziele fördern oder erschweren und welche Ausgaben und Einnahmen damit verbunden sind. Dadurch können auch die Ressorts ihr Handeln stärker hinterfragen und Zielkonflikte erkennen – wie im Falle der klimaschädlichen Subventionen. Mit einem „Klimahaushalt“ kann die Bundesregierung besser überprüfen, ob sie die Haushaltsmittel für den Klimaschutz wirtschaftlich einsetzt. Gleichzeitig erleichtert ein solches System dem Deutschen Bundestag, seine Kontrollmöglichkeiten auszuüben. Daher sollte die Bundesregierung die Ausgaben und Einnahmen mithilfe eines systematischen Klima-Trackings erfassen und auch bewerten.

Die Bundesregierung könnte die Klimawirkung der eingesetzten Mittel unmittelbar in den Einzelplänen der Bundesministerien und im KTF darstellen. Alternativ könnte sie hierfür den Klimaschutzbericht nutzen. Denn bislang bleibt die Bundesregierung mit dem Klimaschutzbericht deutlich hinter ihrem Anspruch zurück, damit über ein zentrales Monitoringinstrument zu verfügen: Im Bericht fehlen wichtige Informationen wie beispielsweise die Treibhausgas-minderungen, die sich durch die einzelnen Klimaschutzmaßnahmen erreichen lassen. Auch enthält der Bericht nicht alle Maßnahmen aus den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung, sondern nennt nur einzelne Beispiele.

Wenn die Bundesregierung die Klimaschutzberichterstattung in dieser Hinsicht ausweitet, könnte sie das von ihr angestrebte Monitoring im Klimaschutz verbessern. Außerdem könnte das Parlament die Entwicklungen beim Klimaschutz besser begleiten.

23.3 Stellungnahme

Nach Darstellung von BMWK und BMF arbeite die Bundesregierung daran, die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 im Bundeshaushalt besser kenntlich zu machen. Dadurch würden auch die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt für die Erreichung des SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) und damit der Klimaschutzziele transparenter.

Mithilfe des Taggings sollen die Ausgaben im Bundeshaushalt mit den Nachhaltigkeitszielen verknüpft werden. Dazu ist vorgesehen, für jeden Titel diejenigen der 17 SDGs zu erfassen, die mit den veranschlagten Ausgaben erreicht werden sollen. Einnahmen würden nicht betrachtet. Daten aus dem Tagging sollen im Finanzbericht und auf der Webseite des BMF erscheinen. Zwei Bundesministerien sollen das neue Verfahren im Bundeshaushalt 2024 erproben. Ziel sei eine Ausweitung auf den gesamten Bundeshaushalt bei Aufstellung des Bundeshaushalts 2025.

Darüber hinaus soll die Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht ausgeweitet werden. Eine Überlegung sei, Aussagen zur Klimawirkung der einzelnen Maßnahmen in den nächsten Subventionsbericht aufzunehmen. Jede Maßnahme soll als „klimafreundlich“, „ohne Relevanz für den Klimaschutz“ oder „klimaschädlich“ eingeschätzt werden. Wo möglich, seien darüber hinaus quantitative Einschätzungen vorgesehen, etwa zur Treibhausgasminderung.

Nach Ansicht von BMWK und BMF führe die Bundesregierung bereits ein umfassendes Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen durch. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene zusätzliche formale Verknüpfung mit dem Bundeshaushalt sei nicht beabsichtigt. Aufwand und Nutzen von zusätzlichen Kennzeichnungen im Bundeshaushalt seien sehr sorgfältig abzuwägen und müssten stets in einem angemessenen Verhältnis stehen.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung weiß derzeit nicht, was die von ihr veranlassten Maßnahmen im Klimaschutz kosten und wie sie in der Gesamtschau wirken.

Das von BMF und BMWK vorgeschlagene Tagging der Titel im Bundeshaushalt anhand der Nachhaltigkeitsziele eignet sich hierfür nicht. So umfasst das Nachhaltigkeitsziel SDG 13 für den Klimaschutz neben der Minderung von Emissionen auch andere Ziele, wie die Anpassung an den Klimawandel oder die internationale Klimafinanzierung. Es wäre daher erforderlich, das Tagging auf die Unterziele der SDGs auszuweiten. Andernfalls wird nicht erkennbar, welche der aus dem Bundeshaushalt finanzierten Maßnahmen konkret zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen.

Bei einer rein titelbezogenen Erfassung bleibt darüber hinaus unklar, ob die Haushaltsmittel möglicherweise nur zum Teil dem Klimaschutz zuzurechnen sind. Unklar bleibt beim Tagging auch, inwieweit Ausgaben oder Einnahmen in Titeln, die nicht mit dem Nachhaltigkeitsziel SDG 13 klassifiziert werden, neutral oder klimaschädlich sind. Das Tagging unterscheidet sich wegen dieser Einschränkungen daher wesentlich von einem umfassenden Klima-Tracking.

Die beabsichtigte Klassifizierung der Subventionen im Subventionsbericht in „klimafreundlich“, „ohne Relevanz für den Klimaschutz“ oder „klimaschädlich“ folgt zwar der im Sonderbericht des Bundesrechnungshofes vorgeschlagenen Systematik. Auch hält der Bundesrechnungshof es für sinnvoll, diese Angaben künftig um Einschätzungen zu den durch

klimafreundliche Subventionen angestoßenen Treibhausgasminderungen zu ergänzen. Dennoch bleibt der Bericht auf den Bereich der Subventionen beschränkt.

Der Klimaschutzbericht vermittelt in seiner derzeitigen Form kein vollständiges Bild über die Umsetzung der klimapolitischen Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, alle Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung in den Klimaschutzbericht aufzunehmen und darin den jeweiligen Umsetzungsstand einschließlich geplanter und erzielter Treibhausgasminderungen auszuweisen. Zusammen mit der Darstellung der damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen ließe sich nachvollziehen, ob die veranschlagten Mittel wirksam und wirtschaftlich verausgabt wurden. Dies würde ein ressortübergreifendes Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen ermöglichen.

Durch ein Klima-Tracking könnte die Bundesregierung klimafreundliche und klimaschädliche Maßnahmen im Bundeshaushalt sowie im KTF ermitteln und Zielkonflikte rechtzeitig identifizieren. Ein damit verbundener Mehraufwand ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes deshalb gerechtfertigt. Um ihre Klimaschutzziele erreichen und gleichzeitig die Folgen von Klimaschäden kompensieren zu können, wird die Bundesregierung in den kommenden Jahrzehnten enorme Mittel aus dem Bundeshaushalt benötigen. Gleichzeitig haben die Corona-Pandemie und zuletzt die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine zu einer außerordentlichen Ausweitung der Ausgaben geführt. Ziel muss es deshalb sein, den Mittelbedarf zur Bewältigung des Klimawandels transparent zu machen und diese Mittel wirksam und wirtschaftlich einzusetzen.