

TEXTE

76/2020

Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen

TEXTE 76/2020

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3713 14 104
FB000030

Teilbericht im Rahmen des Vorhabens „Ansätze für eine ökologische
Fortentwicklung der öffentlichen Finanzen“

Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen

von

Swantje Fiedler, Matthias Runkel
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V., Berlin

Klaus Jacob, Holger Bär
Forschungszentrum für Umweltpolitik FFU, Berlin


Friedhelm Keimeyer unter Mitarbeit von Michael Zwilling
Öko-Institut e.V., Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.
Schwedenstraße 15a
13357 Berlin

Abschlussdatum:

November 2017

Redaktion:

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen,
nachhaltiger Konsum
Lea Köder

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den
Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Um ökologisch verträgliches Wirtschaften zu fördern, sollte der Staat durch seine Einnahmen- und Ausgabenpolitik Anreize für umweltgerechte Produktions- und Konsumweisen setzen und ebenso umwelt- und klimapolitisch kontraproduktive Anreize identifizieren und zurückfahren. Eine wichtige Voraussetzung für eine Ausrichtung der öffentlichen Finanzen auf ökologische Ziele sind die institutionellen Rahmenbedingungen, die gesellschaftliche Diskussionen anstoßen, Anlässe für politische Veränderungen schaffen und die Akzeptanz für konkrete Reformen verbessern können.

In diesem Gutachten werden mögliche **Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen** aus der OECD-Welt dargestellt und vergleichend analysiert. Folgende Instrumente werden vertieft untersucht: Environmental Profile of the State Budget, Subventionsberichtserstattung, Europäisches Semester, Climate Proofing / Klimasicherung, Bonus-Malus Fonds in der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung. Anschließend wird die **Übertragbarkeit auf Deutschland** diskutiert und konkrete Vorschläge für institutionelle Reformen ausgearbeitet. Die Vorschläge beziehen sich auf die **drei Mechanismen** 1. Verbesserung der Wissensbasis, 2. Beteiligung externer Akteure und 3. Umweltorientierung von öffentlichen Ausgaben.

Eine weitere konkrete Maßnahme ist die **Anpassung von Umweltsteuern an die Inflation (Indexierung)**, die in diesem Forschungsbericht in einem eigenen Abschnitt genauer beleuchtet wird. Neben vertieften Analysen zu den praktischen Erfahrungen anderer Länder wird ein **Vorschlag für die Umsetzung in Deutschland** erarbeitet und juristisch geprüft: Energiesteuer, Stromsteuer, Kfz-Steuer und Luftverkehrsteuer sollen jährlich zum 1.7. in Anlehnung an den Harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) des Vorjahres angepasst werden.

Abstract

To promote ecological and sustainable economic development, the policy maker is capable of incentivizing environmentally friendly production and consumption through its revenue and expenditure policy. Its fiscal policy is, moreover, an instrument to identify and reduce environmental and climate damaging incentives. Important requirements for aligning public finances with ecological objectives comprise institutional frameworks, the stimulation of social debates, the creation of opportunities for political change and increasing acceptance of reforms.

By performing a comparative analysis, this report presents possible approaches from the OECD countries to **align public finances ecologically**. The following instruments are analyzed in depth: (1.) environmental profile of the state budget, (2.) subsidy reporting, (3.) European Semester, (4.) climate proofing/climate protection, (5.) Bonus-Malus Fund in green public procurement. Subsequently, the transferability of these instruments to Germany is discussed and proposals for institutional reforms are developed. The proposals are related to three mechanisms, including (1.) improving the knowledge base, (2.) participation of external stakeholders and (3.) environmental alignment of public expenditures.

Another specific proposal is the **adjustment of environmental taxes to inflation (indexation)**. The mechanisms of indexation are highlighted in a separate section of this report. Next to in-depth analyses of practical experiences in other countries, a **proposal for the implementation in Germany** is developed and legally examined: every year on July 1st, and following the Harmonized Index of Consumer Prices at constant rates (HICP-CT), energy taxes, the tax on electricity, the motor vehicle tax and the German aviation tax are adjusted.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis.....	10
Abkürzungsverzeichnis	11
Zusammenfassung	13
Summary	16
1 Einleitung: Institutionelle Reformen als Wegbereiter für einen „grünere Haushalt“	18
2 Institutionelle Rahmenbedingungen für ökologische Finanzreformen in anderen Ländern und Anwendungsoptionen für Deutschland	20
2.1 Übersicht zu internationalen institutionellen Ansätzen	20
2.2 Typisierung der internationalen Ansätze	20
2.3 Analyse fünf institutioneller Ansätze und deren möglichen Beiträge zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen in Deutschland	22
2.4 Transfer von Politiken: Was ist zu beachten?	23
2.4.1 Gegenstände und Formen von Politiktransfers	23
2.4.2 Determinanten des Erfolgs von Politiktransfers	25
2.5 Anwendungsoptionen für Deutschland	26
2.5.1 Vorbemerkung.....	26
2.5.2 Mechanismus 1: Verbesserung der Wissensbasis zu positiven und negativen Umweltwirkungen von öffentlichen Haushalten	27
2.5.2.1 Wirkungsweise des Mechanismus	27
2.5.2.2 Untersuchte institutionelle Ansätze zur Verbesserung der Wissensbasierung	28
2.5.2.3 Voraussetzungen und Potenziale der Ansätze zur Verbesserung der Wissensbasierung	28
2.5.2.4 Optionen im Hinblick auf die Verbesserung der Wissensbasierung	29
2.5.3 Mechanismus 2: Beteiligung externer Akteure.....	30
2.5.3.1 Wirkungsweise des Mechanismus	30
2.5.3.2 Untersuchte institutionelle Ansätze zur Beteiligung externer Akteure	30
2.5.3.3 Voraussetzungen und Potenziale der Ansätze zur Beteiligung externer Akteure?	30
2.5.3.4 Optionen im Hinblick auf die Beteiligung externer Akteure	31
2.5.4 Mechanismus 3: Umweltorientierung von öffentlichen Ausgaben	32
2.5.4.1 Wirkungsweise des Mechanismus	32
2.5.4.2 Untersuchte institutionelle Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben	33

2.5.4.3	Voraussetzungen und Potenziale der Ansätze zur Umweltorientierung der Ausgaben	33
2.5.4.4	Optionen im Hinblick auf die Umweltorientierung der Ausgaben	34
2.6	Fazit: Institutionelle Ansätze zur Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen	34
3	Indexierung von Umweltsteuern	36
3.1	Indexierung von Umweltsteuern zum Erhalt der fiskalischen und ökologischen Funktionen	37
3.1.1	Fiskalische Funktionen	38
3.1.2	Ökologische Lenkungenfunktionen	41
3.1.3	Soziale, wirtschaftliche und politische Aspekte	44
3.2	Erfahrungen in anderen Ländern und der Vorschlag der EU-Kommission	46
3.2.1	Ausgestaltung und politische Umsetzung	49
3.2.2	Der Vorschlag der EU-KOM	51
3.2.3	Schlussfolgerungen für eine Umsetzung der Indexierung in Deutschland	52
3.3	Vorschlag für eine Indexierung von Umweltsteuern in Deutschland	52
3.3.1	Ausgestaltungsmerkmale	52
3.3.2	Zusammenfassung des Vorschlags	56
3.3.3	Juristische Ausformulierung des Reformvorschlags	56
3.3.4	Abbau kalte Progression	59
3.4	Juristische Prüfung eines Reformvorschlags	61
3.4.1	Verfassungsrecht	61
3.4.1.1	Rechtsstaatsprinzip, Gewaltenteilung und Demokratieprinzip, Art. 20 GG	62
3.4.1.2	Finanzverfassungsrecht, Art. 104a ff. GG	67
3.4.1.3	Grundrechte	73
3.4.2	Europarecht	81
3.4.3	Einfaches Recht	82
3.4.4	Ergebnis	83
4	Quellenverzeichnis	85
5	Anhang	89
5.1	Raster zur Beschreibung der institutionellen Ansätze	89
5.2	Steckbriefe zu institutionellen Ansätzen	90
5.2.1	Environmental Profile of the State Budget	90
5.2.2	Public Environmental Expenditure Review	92
5.2.3	Internationale Berichtsstandards zu umweltschädlichen Subventionen	94
5.2.4	Nachhaltigkeitsprüfung / Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	96

5.2.5	Europäisches Semester	99
5.2.6	Green Fiscal Commission.....	101
5.2.7	Ausgestaltung der Schuldenbremse	103
5.2.8	Bonus / Malus System in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung	105
5.2.9	Climate Proofing / Klimasicherung öffentlicher Ausgaben	108
5.2.10	Social and Environmental Impacts Bonds	110
5.2.11	Fiscal Sustainability Reports des Office for Budget Responsibility	112
5.2.12	Green New Deal – Ökologische Ausrichtung öffentlicher Ausgabenprogramme	113
5.2.13	Long-Term Agreements zur Förderung von Energieeffizienz in Unternehmen	115
5.2.14	Voluntary Agreements on Energy Efficiency	118
5.3	Fallstudien zu institutionellen Ansätzen.....	120
5.3.1	Environmental Profile of the State Budget	120
5.3.1.1	Einleitung	120
5.3.1.2	Entstehung des Instruments	120
5.3.1.3	Ausgestaltung des Environmental Profile of the State Budget	121
5.3.1.4	Wirksamkeit und Probleme in der Umsetzung des EPSB	126
5.3.1.5	Exkurs: Public Environmental Revenue and Expenditure Statistics in Dänemark	127
5.3.1.6	Nutzung des EPSB-Ansatzes zur Berichterstattung zu Umweltwirkungen öffentlicher Haushalte	128
5.3.1.7	Literatur	129
5.3.1.8	Anhang: Umsetzung des EPSB in den Ministerien	130
5.3.2	Subventionsberichterstattung.....	131
5.3.2.1	Einleitung	131
5.3.2.2	Berichterstattung zu umwelt- und klimaschädlichen Subventionen: Potenziale, Hürden, internationale Ansätze	131
5.3.2.3	Ausgestaltung der internationalen Ansätze zur Subventionsberichterstattung	132
5.3.2.4	OECD-Ansatz zur Berichterstattung: Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels	134
5.3.2.5	Nutzung des Ansatzes zur Berichterstattung in Deutschland als Beitrag zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen	138
5.3.2.6	Literatur	140
5.3.2.7	Anhang	141
5.3.3	Europäisches Semester	146
5.3.3.1	Einleitung	146
5.3.3.2	Entstehung des Semester-Prozesses	146

5.3.3.3	Ausgestaltung des Europäischen Semesters im Hinblick auf Potenziale für eine ökologische Finanzreform	148
5.3.3.4	Berücksichtigung von Ansätzen zur ökologischen Finanzreform in der bisherigen Umsetzung des Semester-Prozesses	151
5.3.3.5	Nutzung des Europäischen Semesters zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland	153
5.3.3.6	Literatur	154
5.3.3.7	Anhang	156
5.3.4	Climate Proofing / Klimasicherung	157
5.3.4.1	Einleitung	157
5.3.4.2	Das Konzept des Climate Proofings / der Klimasicherung	157
5.3.4.3	Klimasicherung öffentlicher Ausgaben	160
5.3.4.4	Nutzung des Konzepts der Klimasicherung zur ökologischen Weiterentwicklung öffentlicher Finanzen in Deutschland	164
5.3.4.5	Literatur	165
5.3.5	Bonus-Malus Fonds in der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung	167
5.3.5.1	Einleitung	167
5.3.5.2	Entstehung des Bonus-Malus-Fonds	167
5.3.5.3	Ausgestaltung des Bonus-Malus-Fonds	168
5.3.5.4	Übertragung des Ansatzes auf die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung in Deutschland	171
5.3.5.5	Literatur	172

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Modelle von Politiktransfers: bilateral und via internationale / supranationale Organisationen	24
Abbildung 2:	Entwicklung des nominalen Aufkommens aus Umweltsteuern seit 1960	37
Abbildung 3:	Entwicklung der nominalen und realen* Einnahmen aus Umweltsteuern in Mrd. Euro, Preisentwicklung in %	39
Abbildung 4:	Entwicklung der nominalen und realen* Einnahmen aus Energiesteuern in Mrd. Euro und des Verbrauchs in Exajoule (EJ).....	40
Abbildung 5:	Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt	41
Abbildung 6:	Nominaler und realer* Steuersatz auf Benzin und Diesel, in Cent/Liter	42
Abbildung 7:	Entwicklung der Verbraucherpreise für Diesel und leichtes Heizöl	43
Abbildung 8:	Steuersätze auf Benzin, unverbleit (2003 und 2015) in Cent je Liter	48
Abbildung 9:	Steuersätze auf Benzin, unverbleit (1997=100).....	49
Abbildung 10:	Wirkungen der kalten Progression (Schätzungen des IW Köln und des BMF) und der Indexierung von Umweltsteuern auf den Staatshaushalt in Mrd. Euro (nominal)	60
Abbildung 11:	Wohlfahrtsgewinne durch Abschaffung von Energiesubventionen, 2013.....	141
Abbildung 12:	Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, nach Wirtschaftsbereich (2010), in Mrd. Euro	142
Abbildung 13:	IMF subsidy estimates (2013).....	145
Abbildung 14:	Komponenten des Europäischen Semesters	148
Abbildung 15:	Semester-Prozess in den Europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten.....	150
Abbildung 16:	Perspektivenwechsel zwischen UVP/SUP und Climate Proofing/Klimasicherung	158

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Herkunft der untersuchten institutionellen Ansätze.....	20
Tabelle 2:	Typisierung der institutionellen Ansätze nach Wirkmechanismen und Ansatzpunkt innerhalb oder außerhalb des Haushaltszyklus	22
Tabelle 3:	Indexierung von Umweltsteuern in europäischen Ländern	47
Tabelle 4:	Aufkommen der Umweltsteuern, in Milliarden Euro.....	53
Tabelle 5:	Umsetzungsvorschlag	56
Tabelle 6:	Kategorisierung der Ausgabenpositionen im Rahmen der EPSB (1992)	121
Tabelle 7:	Zielsystem 19 prioritäre Politikfelder (1994)	122
Tabelle 8:	Acht prioritäre Politikfelder <i>White Paper #58</i>	123
Tabelle 9:	Überblick zu umwelt- und klimarelevanten Ausgaben im norwegischen Haushalt 2014/15 (in 1000 Dollar).....	130
Tabelle 10:	Matrix of support measures according to the OECD methodology, with examples.....	136
Tabelle 11:	Unterstützungsleistungen für Stein- und Braunkohle in Deutschland.....	137
Tabelle 12:	Unterstützungsleistungen für Mineralöl in Deutschland	138
Tabelle 13:	Unterstützungsleistungen für Erdgas in Deutschland	138
Tabelle 14:	Subsidy Self-Reporting by the G20, compared with OECD, IEA and IMF data (2011, \$ billion)	143
Tabelle 15:	Fünf Kernziele der Europa 2020-Strategie.....	147
Tabelle 16:	Guidelines for the economic (guidelines 1-6) and employment policies (guidelines 7-10) of the Member States	149
Tabelle 17:	Ausprägungen des Begriffs Climate Proofing / Klimasicherung.....	158
Tabelle 18:	Instrumente zur Erhöhung von öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung	162
Tabelle 19:	Instrumente zur Verbesserung der Klimaperformanz von öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung.....	163
Tabelle 20:	Indikatoren zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung für das Jahr 2011	170

Abkürzungsverzeichnis

ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
AGS	Jahreswachstumsbericht / Annual Growth Survey
AMR	Warnmechanismusbericht / Alert Mechanism Report
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvR	Richter des Bundesverfassungsgerichts
CO ₂	Kohlendioxid
CP	Climate Proofing / Klimasicherung
CSR	Länderspezifische Empfehlungen / Country-specific recommendations
Destatis	Statistisches Bundesamt
ECOFIN	EU-Finanzministerrat
EJ	Exajoule
EPSB	Environmental Profile of the State Budget
ES	Europäisches Semester
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
FFU	Forschungszentrum für Umweltpolitik
FÖS	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GG	Grundgesetz
GVBI	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
HVPI-KS	Harmonisierter Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen
IEA	Internationale Energieagentur
Kfz	Kraftfahrzeug
KLIWAS	Programm zur Erforschung der Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserstraßen und Schifffahrt
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
Lkw	Lastkraftwagen

LuftVStG	Luftverkehrsteuergesetz
m ³	Kubikmeter
Mrd.	Milliarden
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖSR	Ökologische Steuerreform
PrKG	Preisklauselgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWD	Arbeitsberichte der Europäischen Kommission / Staff working documents
ThürAbG	Thüringer Abgeordnetengesetzes
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VPI	Verbraucherpreisindex
WährG	Währungsgesetz

Zusammenfassung

Um ökologisch verträgliches Wirtschaften zu fördern, kann der Staat durch seine Einnahmen- und Ausgabenpolitik Anreize für umweltgerechte Produktions- und Konsumweisen setzen sowie umwelt- und klimapolitisch kontraproduktive Anreize identifizieren und zurückfahren. Eine wichtige Voraussetzung für eine Ausrichtung der öffentlichen Finanzen auf ökologische Ziele sind die institutionellen Rahmenbedingungen, die gesellschaftliche Diskussionen anstoßen, Anlässe für politische Veränderungen schaffen und die Akzeptanz für konkrete Reformen verbessern können.

In diesem Gutachten werden mögliche **Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen** aus der OECD-Welt dargestellt und vergleichend analysiert, welche Wirkungen diese in ihren Ländern hatten.

Folgende Instrumente werden vertieft untersucht:

- ▶ Prüfung der Umweltwirkungen öffentlicher Haushalte: Beispielgebend dafür ist das mit jeder Haushaltsaufstellung in Norwegen durchgeführte Environmental Profile of the State Budget in Norwegen sowie der internationale Prozess zur Berichterstattung zu klimaschädlichen Subventionen durch die OECD.
- ▶ Subventionsberichterstattung: Hier werden unterschiedliche Ansätze etwa von G20, IWF oder OECD zur Berichterstattung über umweltrelevante Subventionen dargelegt.
- ▶ Europäisches Semester: Das Europäische Semester wird als ein Beispiel herangezogen, wie externe Akteure an der Aufstellung von Haushalten beteiligt werden können und dabei die Einhaltung von Umweltindikatoren überwachen können.
- ▶ Climate Proofing / Klimasicherung: Hier werden die europäischen Verfahren analysiert um einen bestimmten Anteil der öffentlichen Ausgaben in verschiedenen Politikfeldern für Klimaschutz bzw. Anpassung an Klimawandel zu nutzen.
- ▶ Bonus-Malus Fonds in der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung: Beispielgebend ist Frankreich, wo solche Ministerien zusätzliche Budgets erhalten, die sich im Rahmen ihrer öffentlichen Beschaffung besonders umweltfreundlich verhalten.

Die Ansätze werden auf der Grundlage von konkreten Anwendungen in anderen Ländern beschrieben und in ihren Funktionsweisen analysiert. Weiterhin wird die **Übertragbarkeit auf Deutschland** diskutiert und konkrete Vorschläge für institutionelle Reformen ausgearbeitet. Die Vorschläge beziehen sich auf die **drei Mechanismen** 1. Verbesserung der Wissensbasis, 2. Beteiligung externer Akteure und 3. Umweltorientierung von öffentlichen Ausgaben.

Indexierung von Umweltsteuern

Eine weitere konkrete Maßnahme ist die **Anpassung von Umweltsteuern an die Inflation (Indexierung)**, die in diesem Forschungsbericht in einem eigenen Abschnitt genauer beleuchtet wird. Umweltsteuern sind in der Regel Mengensteuern. Ihr Wert ist nominal festgelegt (z. B. in Cent je Liter) und verringert sich somit laufend mit der Inflation. Dies hat Folgewirkungen sowohl für die Entwicklung des Steueraufkommens, als auch für die ökologische Lenkungsfunktion. Eine Indexierung, also eine Anpassung der Steuersätze an die Inflation, kann dem entgegenwirken.

Der **fiskalische und ökologische Handlungsbedarf** wird unter Berücksichtigung möglicher sozialer und wirtschaftlicher Auswirkungen der Indexierung sowie politischen Aspekten analysiert. Auch die vertiefenden Analysen zu den praktischen **Erfahrungen anderer Länder (Dänemark, Niederlande und Schweden)** zeigen, dass keine relevanten, negativen sozialen oder wirtschaftlichen Auswirkungen der Indexierung zu erwarten sind oder beobachtet werden.

Aufbauend auf den Erfahrungen dieser Länder sowie dem **Vorschlag der Europäischen Kommission** für eine Indexierung von Energiesteuern wird ein **Vorschlag für die Umsetzung in Deutschland** erarbeitet und juristisch geprüft: Energiesteuer, Stromsteuer, Kfz-Steuer und Luftverkehrssteuer sollen jährlich zum 1. Juli in Anlehnung an den Harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) des Vorjahres angepasst werden.

Relevante Ausgestaltungsmerkmale, die im Reformvorschlag berücksichtigt und diskutiert werden, sind die Wahl der zu indexierenden Steuern, die Wahl eines geeigneten Indexes und der Anpassungszeiträume sowie die anzuwendende Berechnungsmethodik und mögliche Ausnahmeregelungen. Aufgrund des thematischen Zusammenhangs wird die Umsetzung zusammen mit dem Abbau der kalten Progression durch eine Indexierung der Tarifgrenzen vorgeschlagen.

Im Ergebnis begegnet der erarbeitete Reformvorschlag unter juristischen Gesichtspunkten keinen Bedenken. Insbesondere stehen dem Vorschlag **verfassungsrechtliche Gesichtspunkte** nicht entgegen. Anforderungen, die von Staatsstrukturprinzipien an alle Rechtssätze gestellt werden, werden von dem Reformvorschlag erfüllt. Die intendierte Indexierung der betroffenen Steuern ist hinreichend klar und bestimmt und in sich widerspruchsfrei und wahrt damit rechtsstaatliche Anforderungen. Auch der Verweis auf einen Index außerhalb des Normtextes selbst steht der Bestimmtheit nicht entgegen, weil dieser Index für jeden potentiell Betroffenen allgemein zugänglich ist und der jeweilige Steuersatz frühzeitig separat durch das Bundesministerium der Finanzen publiziert wird, so dass sich alle potentiell Betroffenen rechtzeitig darauf einstellen können. Diese Verweisung steht auch im Einklang mit den Anforderungen, die aus den Grundsätzen der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips erwachsen, denn der anzuwendende Index stellt keine wertende Entscheidung, sondern lediglich eine Erfassung von Tatsachen dar, so dass sich keine verdeckte Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen ergibt.

Finanzverfassungsrechtliche Aspekte stehen dem erarbeiteten Reformvorschlag ebenfalls nicht entgegen. Es handelt sich bei allen betroffenen Steuern um Steuern im Sinne der Finanzverfassung, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG besteht und bei denen dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum, auch in Bezug auf eine intendierte Lenkungswirkung, zusteht. Die Indexierung selbst stellt dabei keinen Verstoß gegen das im Steuerrecht geltende **Nominalwertprinzip** dar, zumal diesem auch kein Verfassungsrang innewohnt, so dass selbst ein Verstoß nicht zu finanzverfassungsrechtlichen Friktionen führen würde.

Die Umsetzung des Vorschlags würde zudem keinen ungerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich von **Grundrechten** hervorrufen. Weder durch die Verteilung der Steuerlast, noch durch die Wahl des Indexes oder die möglicherweise ungleiche Belastung von Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen wird der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Denn jede dieser Entscheidungen stellt sich als sachgerecht und innerhalb des gesetzgeberischen Spielraums dar. Die Umsetzung des Reformvorschlags würde zudem auch keinen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die **Grundrechte der Berufs- oder Eigentumsfreiheit** gemäß Art. 12 bzw. Art. 14 GG darstellen. Bezüglich ersterer wird durch den Vorschlag der Schutzbereich des Grundrechtes nicht berührt, weil eine berufsregelnde Tendenz nicht ersichtlich ist. Schlussendlich würde die Umsetzung des Reformvorschlags zwar einen Eingriff in den Schutzbereich des **Auffanggrundrechts** der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG darstellen. Dieser Eingriff wäre jedoch gerechtfertigt angesichts der geringfügigen Mehrbelastung der Betroffenen und der gesamtstaatlichen Bedeutung der mit der Indexierung geschützten Lenkungswirkung zu einem schonenden Umgang mit Ressourcen.

Der erarbeitete Reformvorschlag steht auch nicht in Widerspruch zu **Unionsrecht**, da das Unionsrecht kein allgemeines Indexierungsverbot kennt und nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung die Gesetzgebungskompetenz auch weiterhin – wie gezeigt – beim Bundesgesetzgeber liegt. Die Vereinbarkeit mit Unionsrecht wird illustriert durch die vorgeschlagene, jedoch in dieser

Form nicht umgesetzte, Änderung der Energiesteuer-RL durch die EU-Kommission, die eine Indexierung dieser Steuern vorsah.

Der Reformvorschlag setzt sich auch nicht in Widerspruch zu **einfachem Recht**, insbesondere nicht zum **privatrechtlichen Indexierungsverbot** des § 1 Abs. 1 PrKG, da sich dieses nur an zivilrechtliche Vertragsparteien richtet.

Summary

To promote ecological and sustainable economic development, policy makers are capable of incentivizing environmentally friendly production and consumption through their revenue and expenditure policy. Fiscal policy is, moreover, an instrument to identify and reduce environmental and climate damaging incentives. Important requirements for aligning public finances with ecological objectives comprise institutional frameworks, the stimulation of social debates, the creation of opportunities for political change and increasing acceptance of reforms.

By performing a comparative analysis, this report presents different **approaches from OECD countries to align public finances ecologically**. The following instruments are analysed in depth:

- ▶ Environmental profile of the state budget: the Norwegian environmental profile of the state budget and the OECD reporting on climate-harmful subsidies serve as examples.
- ▶ Subsidy reporting: presentation of different approaches of reporting (e.g. G20, IMF or OECD) on subsidies with environmental impact.
- ▶ European Semester: the European Semester is an example for the integration of external stakeholders into the drafting of the public budget, which monitor the compliance of environmental indicators.
- ▶ Climate proofing/climate protection: analysing European procedures to use a specific share of public expenditures in different policy areas for climate protection, respectively adaption to climate change
- ▶ Climate proofing/climate protection: climate proofing is about aligning EU spending with climate protection and resilience objectives in all policy areas. It is also a procedural approach integrating these objectives in EU governance processes. Bonus-Malus Fund in green public procurement: in France, ministries' budgets are linked to the compliance with green public procurement criteria.

The instruments and their functioning are described and analysed based on foreign examples of specific applications. Subsequently, the **transferability** of these instruments **to Germany** is discussed and proposals for institutional reforms are developed. The proposals are related to **three mechanisms**: (1) improving the knowledge base, (2) participation of external stakeholders and (3) environmental alignment of public expenditures.

Indexation of environmental taxes to inflation

Another specific proposal is the **adjustment of environmental taxes to inflation (indexation)**. The mechanisms of indexation are highlighted in a separate section of this report. Environmental taxes are usually per unit taxes. As environmental taxes are set in nominal terms (e.g. cents per litre), their value decreases over time with inflation. On one side, this has consequences for the development of tax revenues. On the other side, ecological tax incentives are impaired. The indexation of environmental taxes to inflation prevents this devaluation.

Under consideration of social, economic and political effects of indexation, **the need for action is analysed from a fiscal and ecological viewpoint**. Practical **experiences from other countries** (Denmark, the Netherlands and Sweden) show that neither negative social nor economic consequences of the indexation are expected or observable.

Based on the experiences in these countries as well as the **proposal of the European Commission** on the indexation of energy taxes, the following **proposal for the implementation in Germany** is developed and legally examined: energy taxes, the tax on electricity, the motor vehicle tax and the

German aviation tax are adjusted to the Harmonized Index of Consumer Prices at constant rates (HICP-CT) on an annual basis on July 1st.

The reform proposal includes and discusses **relevant design features**, such as the choice of the indexed taxes, the choice of a suitable index and adjustment periods as well as the applied calculating method and exception rules. Based on the thematic context, the implementation is proposed in combination with the reduction of the cold progression by utilizing the indexation of the tariff limits.

In conclusion, the developed reform proposal is consistent with legal considerations, including constitutional, legal financial (e.g. Nominal Value Principle) and basic constitutional principles (e.g. freedom to choose a profession and to own property) as well as European Union and common law (e.g. private-law indexation ban).

1 Einleitung: Institutionelle Reformen als Wegbereiter für einen „grünere Haushalt“

Energiewende, Klimaschutz, knapper werdende Ressourcen, gleichzeitig die europäische Schuldenkrise, Haushaltskonsolidierung und nachhaltiges Wachstum - der deutsche Staat sieht sich derzeit mit einer langen Reihe großer Herausforderungen konfrontiert. In einer Umweltorientierung der Haushalts- und Finanzpolitik liegt ein großes Potential einen entscheidenden Beitrag zur Lösung dieser Probleme zu leisten.

Mit seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik steht dem Staat ein äußerst relevanter Hebel zur Verfügung, die Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft zu gestalten. Eine Ökologische Finanzreform (ÖFR) zielt darauf ab, diesen Hebel der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu nutzen um die Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften zu verbessern und konsequent auf ökologische Ziele hin auszurichten. Momentan schafft der Staat auf diesem Wege häufig noch nicht die optimalen Anreize für Umwelt- und Ressourcenschonung: umweltschädliches Produzieren und Konsumieren wird nach Berechnungen des Umweltbundesamtes im Jahr 2012 mit 57 Milliarden EUR Subventionen gefördert (UBA 2017). Gleichzeitig wird auf der Einnahmenseite der Verbrauch von Umwelt und Ressourcen vergleichsweise wenig mit Steuern und Abgaben belastet: Nach Berechnungen des FÖS auf der Basis der Ergebnisse der letzten Steuerschätzung betrug der Anteil der Umweltsteuern- und Abgaben am gesamten Aufkommen des Staates aus Steuern und Abgaben im Jahr 2014 4,9 %. Demgegenüber trug die Belastung des Faktors Arbeit mehr als 60 % zum gesamten Aufkommen bei (FÖS 2015). Seit Abschluss der letzten Stufe der Ökologischen Steuerreform im Jahr 2003 ist der Anteil des Aufkommens aus Umweltsteuern zudem rückläufig.

Das wichtigste Ziel einer ÖFR ist zunächst, dass die staatliche Haushalts- und Finanzpolitik politisch beschlossene umweltpolitische Zielsetzungen nicht konterkariert. Darüber hinaus zielt eine ÖFR darauf ab, gezielt die Anreize für Energie- und Ressourceneffizienz zu verbessern. Durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen und die Erhebung von Umweltsteuern und -abgaben lassen sich dabei nicht nur ökologische Ziele (leichter) erreichen. Gleichzeitig können solche Reformen auch einen relevanten Beitrag zur Finanzierung von Staatsausgaben oder zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten.

Die Integration von umweltpolitischen Zielen in die Haushalts- und Finanzpolitik muss als langfristige Aufgabe begriffen werden. Sie stellt einen Aspekt von Umweltpolitikintegration dar, der sowohl durch die Reform parlamentarischer Verfahren als auch durch robuste Institutionen geleistet und immer wieder neu thematisiert werden kann. Darüber hinaus kann die Integration von Umweltaspekten in- oder außerhalb der parlamentarischen Verfahren gestärkt werden - zum Beispiel durch Nachhaltigkeitsprüfungen für öffentliche Haushalte, durch wissenschaftsbasierte Politik (z. B. durch Folgenabschätzungen und transparente Darstellung von Kosten und Nutzen einer Maßnahme) oder durch eine bessere Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen und Bürgern an politischen Prozessen. Solche rechtlichen und institutionellen Ansätze tragen zur Verbesserung der Legitimation einer Ökologischen Finanzreform bei, schaffen Anlässe für politische Reformen und stärken ihre politische Durchsetzbarkeit.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Bericht analysiert werden, welche rechtlichen, prozeduralen und institutionellen Reformen und Erfahrungen anderer Länder auf den deutschen Kontext übertragbar sind, um die Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform zu stärken.

In Kapitel 2 wird ein **Überblick über verschiedene Ansätze zur Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen** in OECD-Ländern gegeben und fünf Instrumente vertieft auf eine **mögliche** Umsetzung in Deutschland analysiert. Im Ergebnis sind Handlungsoptionen bezogen auf **drei wesentliche**

Mechanismen zusammengefasst: 1. Verbesserung der Wissensbasis, 2. Beteiligung externer Akteure und 3. Umweltorientierung von öffentlichen Ausgaben.

In Kapitel 3 wird als eine weitere konkrete Maßnahme die **Anpassung von Umweltsteuern an die Inflation (Indexierung)** genauer beleuchtet. Neben vertieften Analysen zu den praktischen Erfahrungen anderer Länder wird ein **Vorschlag für die Umsetzung in Deutschland** erarbeitet und juristisch geprüft: Energiesteuer, Stromsteuer, Kfz-Steuer und Luftverkehrssteuer sollen jährlich zum 1.7. in Anlehnung an den Harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) angepasst werden. Die Höhe der Steuer verändert sich entsprechend der Entwicklung des Index für das abgeschlossene Kalenderjahr gegenüber dem vorangegangenen Kalenderjahr.

2 Institutionelle Rahmenbedingungen für ökologische Finanzreformen in anderen Ländern und Anwendungsoptionen für Deutschland

Dieses Kapitel setzt sich mit institutionellen Ansätzen aus der OECD-Welt auseinander, die einen Beitrag zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland leisten können. Dazu wird zunächst eine Vielzahl von möglichen Ansätzen gescannt und eine Teilmenge davon vertieft untersucht, um Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland zu gewinnen und einige konkrete Optionen für den Transfer von Ansätzen nach Deutschland aufzuzeigen.

2.1 Übersicht zu internationalen institutionellen Ansätzen

Um zunächst einen möglichst breiten und vielfältigen Überblick zu internationalen institutionellen Ansätzen zu erstellen, wurden die wissenschaftliche Literatur und verschiedene Policy-Dokumente zum Thema analysiert. Dabei wurde der Fokus auf solche Länder, bzw. internationale Institutionen gelegt, die mit Deutschland in Bezug auf politische Systeme und sozio-ökonomische Entwicklung vergleichbar sind, um weniger erfolgsversprechende Politiktransfers von vornherein auszuschließen.¹ Die Herkunft der untersuchten Ansätze beschränkt sich also auf andere europäische Länder, bzw. die EU & OECD.

Tabelle 1: Herkunft der untersuchten institutionellen Ansätze

Einzelne Länder	Norwegen, Niederlande, Österreich, Schweiz, Großbritannien, Südkorea, Frankreich, USA, Kanada, Dänemark
Internationale Organisationen	Europäische Union, OECD

Quelle: Eigene Darstellung

Das Ziel war es, eine Vielfalt unterschiedlicher Instrumente zu erheben. Es wurden insgesamt 14 Instrumente hinsichtlich ihrer Ziele, Wirkungsmechanismen, die adressierten, bzw. involvierten Akteure, Umsetzung und vorgesehene Kapazitäten (rechtlich, finanziell, politisch) beschrieben. Auf dieser Basis wurde eine erste Einschätzung dazu getroffen, ob ein Transfer einen wesentlichen Beitrag zur verbesserten Umweltintegration und Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland leisten könnte.²

Das Raster zur Beschreibung der internationalen Ansätze ist im Anhang in Abschnitt 5.1 zu finden. Die Sammlung der Steckbriefe folgt darauf in Abschnitt 5.2.

2.2 Typisierung der internationalen Ansätze

Um die Wirkmechanismen der Ansätze besser zu verstehen und um auf dieser empirischen Basis Erkenntnisse und Anwendungsoptionen für Deutschland abzuleiten, wurden die Ansätze mit einander verglichen und eine Typisierung unternommen. Idealtypen unterstützen das Verständnis zu der Frage, durch welche Mechanismen Instrumente ihre (ökologische) Lenkungswirkung entfalten.

¹ Siehe dazu auch Abschnitt 2.4.

² Dieser Aspekt wurde insbesondere bei der Auswahl der vertieften Fallstudien berücksichtigt, ebenso wie die ökologische Wirksamkeit der Ansätze (so Evidenz dazu vorlag).

Als Ergebnis des Vergleichs der internationalen institutionellen Ansätze wurden drei idealtypische Mechanismen identifiziert, durch welche die Ansätze wirken:

- ▶ Ansätze zur Berichterstattung/ Assessment öffentlicher Haushalte, um die Wissensbasierung zu deren Umweltbezügen und Umweltwirkungen zu stärken
- ▶ Verfahren und Institutionen zur Beteiligung externer Akteure
- ▶ Ansätze für eine stärkere Umweltorientierung der öffentlichen Ausgaben

Die Realität der empirischen Ansätze ist komplexer als die eines idealtypischen Ansatzes. Die empirischen Beispiele nutzen häufig mehr als einen dieser Mechanismen, um ihre Wirkung zu entfalten. Ansätze zur Umweltorientierung von Ausgaben bedingen eine Wissensbasierung zu den Umweltwirkungen, um verschiedene Optionen (z. B. bei öffentlichen Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen) vergleichen zu können. Die Verbesserung der Wissensbasis zu Subventionen für fossile Energien durch Berichterstattung wirkt durch eine einheitliche Methodologie zur Erfassung dieser Subventionen und wirkt verstärkt durch die Beteiligung externer Akteure im Rahmen internationaler Zielvereinbarungen zum Abbau dieser Subventionen als Beitrag zur Klimapolitik.

Die folgende Tabelle ordnet die Vielzahl der institutionellen Ansätze den idealtypischen Mechanismen zu. Zusätzlich zu den Wirkmechanismen unterscheidet die Tabelle die Ansätze danach, an welcher Stelle im Haushaltsprozess (bzw. außerhalb des formalen Haushaltsprozesses) die Ansätze wirken.³ Im Ergebnis davon ergab sich folgende Systematisierung der Ansätze.

³ Auch im Hinblick auf diese Dimension ist der Hinweis angebracht, dass eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich ist. Das Konzept des Climate Proofing / der Klimasicherung beispielsweise umfasst eine solche Vielzahl von Instrumenten, die an ganz unterschiedlichen Punkten im Haushaltsprozess (von der strategischen Ebene der Aufstellung bis hin zum Vollzug des Haushalts) ansetzen.

Tabelle 2: Typisierung der institutionellen Ansätze nach Wirkmechanismen und Ansatzpunkt innerhalb oder außerhalb des Haushaltszyklus

	(1) Berichterstattung / Assessment zur Wissensbasierung	(2) Beteiligung externer Akteure	(3) Umweltorientierung der Ausgaben
Im Rahmen der Haushaltsaufstellung (in der Regierung)	Environmental Profile of the State Budget (Norwegen) Public Environmental Expenditure Reviews (Niederlande)	Europäisches Semester (Europäische Union)	Climate Proofing / Klimaschutz ⁴ (Europäische Union)
Im Rahmen der Haushaltsaufstellung (im Parlament)	Nachhaltigkeitsprüfung (Österreich)		Green New Deal Ausgabenprogramme (Südkorea)
Im Rahmend des Haushaltsvollzugs	Ausgestaltung der Schuldenbremse (Schweiz)		Öffentliche Beschaffung: Bonus/ Malus System (Frankreich) Social & Environmental Impact Bonds (Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)
Außerhalb des Haushaltsprozesses	Berichterstattung zum Abbau umweltschädlicher Subventionen (OECD) Fiscal Sustainability Report (Großbritannien)	Green Fiscal Commission (Großbritannien)	Vereinbarungen über Energieeffizienzmaßnahmen in Unternehmen (Niederlande & Dänemark) ⁵

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Analyse fünf institutioneller Ansätze und deren möglichen Beiträge zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen in Deutschland

Die Beschreibung der Ansätze anhand der Steckbriefe kann nur ein grundlegendes Verständnis der Funktionsweise und der Rahmenbedingungen der Ansätze leisten. Aus der Grundgesamtheit der Ansätze wurden deshalb im nächsten Abschnitt der Bearbeitung fünf Ansätze ausgewählt, die im Rahmen von umfangreicheren Fallstudien analysiert wurden.

Die Kriterien für die Auswahl waren:

- ▶ Innovationsgehalt für Deutschland (Ansätze, die hierzulande noch nicht umgesetzt werden)
- ▶ Vermutete Übertragbarkeit
- ▶ Vielfalt von Ansatzpunkten im Haushaltsprozess und Wirkungsmechanismen

⁴ Im Rahmen der Studie wird die deutsche Entsprechung des Konzepts – Klimaschutz – verwendet.

⁵ Nachträglich wurden noch zwei weitere Ansätze zur Förderung von Energieeffizienz in Unternehmen betrachtet (Long-Term Agreements (Niederlande) und die Voluntary Agreements (Dänemark)). Diese beiden stellen, streng genommen, keine Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen dar. Vielmehr wird durch sie – im Gegenzug für private Investitionen in Energieeffizienz auf Steuereinnahmen verzichtet.

Aus den zwölf beschriebenen institutionellen Ansätzen wurden auf Grundlage der Kriterien die folgenden fünf Ansätze ausgewählt, die im Rahmen der Fallstudien beschrieben und analysiert wurden.

Aus dem Bereich (1) Berichterstattung / Assessment zur Wissensbasierung:

- ▶ Environmental Profile of the State Budget (Norwegen)
- ▶ Berichterstattung zum Abbau umweltschädlicher Subventionen (OECD)

Aus dem Bereich (2) Beteiligung externer Akteure:

- ▶ Europäisches Semester (EU)

Aus dem Bereich (3) Umweltorientierung der Ausgaben:

- ▶ Climate Proofing / Klimasicherung (EU)
- ▶ Bonus-Malus-Regelung in der öffentlichen Beschaffung (Frankreich)

Im Rahmen der vertieften Fallstudien wird sowohl die spezifische Ausgestaltung der Ansätze in deren Herkunftsländern, deren Wirkungsweise, bzw. Beitrag zur Umweltorientierung öffentlicher Haushalte dargestellt, ihre Rahmenbedingungen und Kontext im Herkunftsland. Über die reine Beschreibung hinaus, sollen also Wirkungsweise und Wirkungen analysiert und – soweit Daten verfügbar sind – auch evaluiert werden. Dafür werden Policydokumente, Evaluationen und akademische Veröffentlichungen herangezogen. Um die Übertragbarkeit auf Deutschland zu diskutieren, wird ein Fokus der Analyse auf den erforderlichen Rahmenbedingungen liegen.

Die Fallstudien sind im Anhang dieses Berichts in Abschnitt 5.3 zu finden.

2.4 Transfer von Politiken: Was ist zu beachten?

2.4.1 Gegenstände und Formen von Politiktransfers

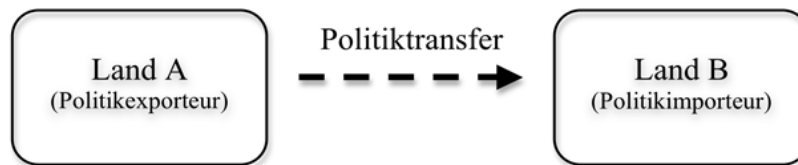
Die wissenschaftliche Literatur zum Transfer von Politiken und zum Policy Learning von anderen Staaten gibt einige Anhaltspunkte dafür, welche Aspekte berücksichtigt werden sollten, um erfolgreich ausländische Politikansätze zu transferieren, bzw. von ihnen zu lernen. Diese sollen im Folgenden kurz umrissen werden.

Politiktransfers werden grundsätzlich verstanden als ein Prozess, in dem Kenntnisse über Politikinstrumente, Verwaltungsvorschriften, Institutionen und Ideen aus einem politischen System/ Land (Politikexporteur) für die Politikentwicklung in einem anderen System oder Land (Politikimporteur) genutzt werden (Dolowitz & Marsh, 1999 S.5). Der Transfer kann sich also auf ganz unterschiedliche Gegenstände beziehen: eine 1:1-Übertragung eines Instruments und dessen Ausgestaltung, bis hin zur Übernahme von Teilen dessen bis hin zur Übertragung der Grundidee oder Funktionsweise einer Politik, die dadurch begleitet wird, dass viele Aspekte der Umsetzung auf den jeweiligen Kontext des politikimportierenden Landes abgestimmt werden.

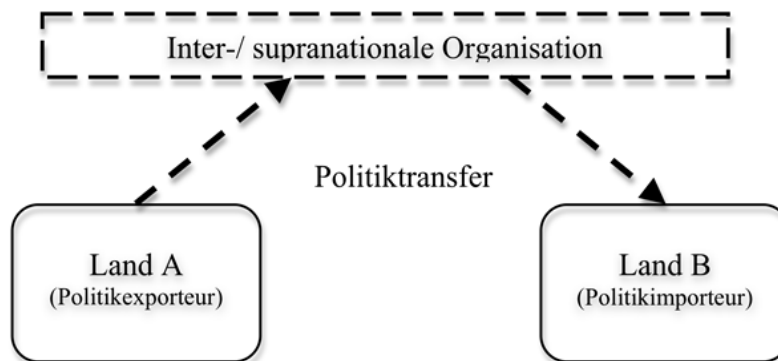
Das Lernen von anderen, bzw. die damit verbundenen Politiktransferprozesse nehmen grundlegend zwei Formen an: eines bilateralen Transfer von Land A zu Land B, oder den Transfer über den ‚Umweg‘ internationaler Organisationen / Prozesse, in dem beide Länder Mitglieder sind, bzw. an dem beide beteiligt sind (siehe Abbildung).

Abbildung 1: Modelle von Politiktransfers: bilateral und via internationale / supranationale Organisationen

Modell eines bilateralen Politiktransfers



Modell eines Politiktransfers via inter-/ supranationale Organisationen



Quelle: Jacob & Bär (2014 S.4)

Klassische Beispiele für solche Transferprozesse via internationale Organisationen sind Politiktransferprozesse zwischen zwei Ländern, in denen internationale Organisationen (z. B. die EU oder OECD) eine zentrale Rolle spielt, z. B. durch die Vermittlung von Beispielen guter Praxis (basierend auf dem Modell von Land A), welche von einem politikimportierenden Land übernommen werden. Solche Politiktransfers können durch unterschiedlichste Motive begründet sein: sie können komplett freiwillig erfolgen – aus Überzeugung, dass eine Politik in Land A eine optimale Lösung darstellt („lesson drawing“); sie können dadurch motiviert sein, dass ein politikimportierendes Land sich einen Reputationsgewinn; oder der Transfer kann durch Konditionalität (vertragliche Verpflichtungen) notwendig sein (Dolowitz & Marsh, 1999 S.13; vgl. Jacob & Bär, 2014 S.6; Tews, 2001).

Die im Rahmen der Studie untersuchten Ansätze decken dieses gesamte Spektrum ab. Der Transfer einiger Ansätze wäre komplett freiwillig (z. B. beim Environmental Profile of the State Budget), andere sind neben den unmittelbaren Vorteilen etwa Mehreinnahmen durch Subventionsabbau auch mit internationalen Prozessen und möglichen Reputationsgewinnen verbunden (z. B. die Berichterstattung zu Subventionen als Beitrag zu den internationalen Zielvereinbarungen zur Beendigung von Subventionen für fossile Energieträger). Die Ansätze mit Bezug zur EU leisten einen Beitrag zu einer möglichst proaktiven, umweltorientierten Umsetzung in Politikbereichen, in denen Mitgliedsstaaten vertraglichen Obligationen unterliegen (z. B. im Hinblick auf den Semester-Prozess oder die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung).

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass freiwillige Transfer von Politikinstrumenten, die als Beitrag zu einer Problemlösung im politikimportierenden Land verstanden werden, eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, erfolgreich zu verlaufen. Der Beitrag eines Ansatzes zur Lösung konkreter Probleme erhöht die Legitimität eines Politiktransfers und erhöht die Bereitschaft der Akteure, die mit der praktischen Implementation beauftragt sind, die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen (vgl. Jacob & Bär, 2014 S.7; Tews, 2001 S.8).

2.4.2 Determinanten des Erfolgs von Politiktransfers

Aus der Literatur können eine Reihe an Erkenntnissen zu den Erfolgsbedingungen von Politiktransfers destilliert werden. Im Rahmen solcher Transfers – egal ob von Ideen, Institutionen oder Politikinstrumenten – ist von entscheidender Bedeutung was überhaupt transferiert werden kann ohne signifikante Implementationsprobleme hervorzurufen. Um solche Probleme zu vermeiden, betont die politikwissenschaftliche Forschung die Bedeutung von Kontextfaktoren.

Dolowitz und Marsh verweisen auf drei grundlegende Probleme, die den Erfolg eines Politiktransfers gefährden (Dolowitz & Marsh, 1999 S.17):

- ▶ *Uninformierte Transfers* sind dadurch gekennzeichnet, dass die Implementation eines Instruments im politikimportierenden Land nicht wie gewünscht funktioniert, da nicht genügend Wissen über die Rahmenbedingungen der Politik und die Details der Umsetzung im politikexportierenden Land vorlagen;⁶
- ▶ *Unvollständige Transfers* zeichnen sich dadurch aus, dass einige Bestandteile der Politik nicht transferiert wurden, bzw. dass notwendige Ressourcen für diese nicht zur Verfügung stehen;
- ▶ *Unpassende Transfers* bezeichnen Politiktransfers zwischen Ländern, die sich in ihren Rahmenbedingungen so stark unterscheiden, dass die Instrumente in beiden Ländern unterschiedlich / nicht wie gewünscht wirken.⁷

Die von Dolowitz und Marsh identifizierten ersten beiden Probleme des Transfers von Politiken – uninformierte und unvollständige Transfers – dienen vor allem der Ex-Post-Analyse warum ein Transfer (nicht) erfolgreich war, bzw. als Hinweis an Policymakers, diese Dimensionen bei der Umsetzung eines Politiktransfers zu beachten. Daraus lässt sich ableiten, den Transfergegenstand im Herkunftsland intensiv zu studieren und die für den Erfolg des Instruments notwendigen Elemente und Ressourcen zu erfassen, da eine Übernahme des Instruments ohne diese dazu führen kann, dass das gesamte Instrument nicht oder nur sehr unzureichend funktioniert.

Aus diesen Überlegungen zu Transferbedingungen von Politiken können Fragekomplexe abgeleitet werden, die die Diskussion zur Transferierbarkeit konkreter institutioneller Ansätze nach Deutschland im nächsten Kapitel leiten können:

- ▶ Erfolgt der Transfer freiwillig? Leistet der Ansatz einen positiven Beitrag? Welche (positiven wie negativen) Anreize bestehen für politische Akteure einen solchen Ansatz zu übernehmen? Wie würde die Übernahme eines solchen Ansatzes in der öffentlichen Wahrnehmung beurteilt?
- ▶ Im Hinblick auf die Eigenschaften der zu transferierenden Politik: Wie groß ist der Aufwand der Übernahme der Politik? Ist diese kompatibel mit bestehenden umweltpolitischen Ansätzen? Ergeben sich Synergieeffekte mit anderen Ansätzen?
- ▶ Sind im politikimportierenden Land die notwendigen umweltpolitischen Kapazitäten für eine effektive Umsetzung der Politik gegeben? Sind gesellschaftliche Akteure des Landes in der Lage, Mehrheiten für einen Politikwandel durch einen Transfer zu organisieren, und besitzt das Land die institutionell-administrativen Voraussetzungen zur Implementierung der Politik?

⁶ An dieser Stelle muss darauf verwiesen werden, dass die Fallstudien im Rahmen des Projekts nur erste Scoping-studien zu den jeweiligen Ansätzen darstellen können und ein Transfer diese Ansätze viel mehr Hintergrundwissen benötigen würde.

⁷ Dieser Aspekt wurde berücksichtigt bei der Auswahl der vertieft analysierten Ansätze. Alle Ansätze entstammen dem EU / OECD-Kontext, wodurch gewährleistet ist, dass zumindest grundlegende Rahmenbedingungen zweier Länder vergleichbar sind.

2.5 Anwendungsoptionen für Deutschland

2.5.1 Vorbemerkung

Ziel dieses Abschnitts ist es, Optionen zu diskutieren, wie durch den Transfer institutioneller Ansätze aus dem Ausland zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland beigetragen werden kann. Was kann Deutschland von den untersuchten institutionellen Ansätzen lernen? Welche Aspekte der unterschiedlichen Mechanismen und konkreten Ansätze sollten dabei berücksichtigt werden und wie kann ein Transfer angegangen werden?

Wie im vorherigen Abschnitt erörtert wurde, können Politiktransfers sich auf sehr unterschiedliche Gegenstände beziehen und bedürfen einer sehr genauen Analyse der Rahmenbedingungen der Ansätze in ihrem Ursprungsland und der Erfolgsbedingungen für den Transfer der Ansätze nach Deutschland. Die Fallstudien zu den Ansätzen stellen einen ersten Schritt in einem solchen Transferprozess dar: sie leisten einen Beitrag zu einem besseren Verständnis darüber, wie ein Instrument wirkt. An dieser Stelle sollen – auf Ebene der drei zentralen Wirkmechanismen und anhand der untersuchten Beispiele – Optionen aufgezeigt werden, wie diese Mechanismen und konkrete Ausprägungen davon aus den Fallstudien auf den deutschen Kontext übertragen werden können. In einigen Fällen lassen sich einzelne Instrumente relativ vollständig übertragen und im Kontext der deutschen Haushaltspolitik anwenden. In anderen Fällen zeigen die Beispiele aus dem Ausland, dass deren konkrete Instrumente nicht 1:1 übertragen werden können oder sollten⁸, und dass ein Politiktransfers eher auf die grundlegende Idee eines Instruments fokussiert werden sollte und die konkrete Ausgestaltung speziell auf den deutschen Kontext (beispielsweise im Hinblick auf die föderale Struktur Deutschlands) abgestimmt werden sollte.

Im Folgenden werden die drei zentralen Mechanismen für eine ökologische Weiterentwicklung einer ökologischen Haushaltspolitik wieder aufgegriffen. Es ist zu betonen, dass die empirischen Beispiele häufig nicht nur genau einen dieser Mechanismen nutzen, sondern dass deren ökologische Lenkungswirkung auf einer Kombination dieser Mechanismen beruht.⁹ Mitunter setzt die Lenkungswirkung eines Instruments auch Kapazitäten in den anderen beiden Bereichen voraus. Die hier vorgenommene Zuordnung zu drei Mechanismen dient wiederum der Typisierung. Außerdem werden die internationalen Beispiele genutzt um mögliche Transferoptionen, bzw. Ansätze zur Weiterentwicklung von institutionellen Ansätzen in Deutschland aufzuzeigen.

Die im Rahmen der vertieften Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse zur Entstehung, Ausgestaltung und Funktionsweise der institutionellen Ansätze werden hier kurz umrissen und anhand dieser Ansätze werden konkreten Optionen zur Weiterentwicklung der ökologischen Haushaltspolitik in Deutschland skizziert. Dabei betrachtet die Diskussion sowohl die drei Mechanismen an sich (gelöst von spezifischen Ausgestaltungen von Instrumenten) als auch den möglichen Transfer der kon-

⁸ Die Entstehung und spezifische Ausprägung der institutionellen Ansätze ist geprägt durch die nationalen Kontexte, in denen sie entstanden. So ist das Mandat der Green Fiscal Commission geprägt durch politische Faktoren, die spezifisch sind für die britische Parteienlandschaft. Die Entstehung von Social and Environmental Bonds im angloamerikanischen Raum ist geprägt durch die größere Offenheit gegenüber finanzmarkt-basierten Instrumenten. Diese nationalen Kontexte können weniger bedeutsam sein bei international geteilten Herausforderungen, wie z. B. im Hinblick auf die Berichterstattung zu klimaschädlichen Subventionen oder bezüglich der Umsetzung von europäischen Politiken, bei denen ein gemeinsamer Handlungsrahmen durch die EU definiert (beispielsweise bei der Umsetzung der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung).

⁹ Beispielsweise zielt das Climate Proofing darauf ab, Ausgaben zu lenken. Die Entwicklung von Kapazitäten zur Verbesserung der Wissensbasis zu Klimawirkungen stellt aber eine notwendige Grundlage des Ansatzes vor. Die Berichterstattung zu Subventionen für fossile Energieträger trägt einerseits zur Erhöhung der Transparenz von Umweltwirkungen von Haushalten bei – gleichzeitig erfolgt durch die Einbettung in einen internationalen Prozess (die alle drei Jahre stattfindende Berichterstattung durch die OECD sowie den G20-Prozess) eine Beteiligung internationaler Akteure.

kreten Beispiele aus dem Ausland. Für die vertieften Beschreibungen der Fallstudien sei auf Abschnitt 5.3 im Anhang verwiesen.

Nicht jeder der in den Steckbriefen beschriebenen Ansätze wird hier diskutiert. Der bewusst gewählte breite Ansatz zu Beginn hat dazu beigetragen, dass zunächst solche Ansätze mit betrachtet wurden, die ganz grundsätzlich einen Beitrag zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen leisten können. Es hat sich bei einigen davon aber auch gezeigt, dass sie für einen Transfer nach Deutschland relativ uninteressant sind, da nicht davon auszugehen ist, dass sie – aufgrund der unterschiedlichen Kontexte – ähnlich erfolgreich in Deutschland wirken könnten.¹⁰

2.5.2 Mechanismus 1: Verbesserung der Wissensbasis zu positiven und negativen Umweltwirkungen von öffentlichen Haushalten

2.5.2.1 Wirkungsweise des Mechanismus

Die quantitativ größte Anzahl der untersuchten Fälle beschäftigen sich mit Mechanismen, die durch Berichterstattung oder Assessment-Ansätze zur Verbesserung der Wissensbasierung zu den Umweltwirkungen von öffentlichen Haushalten beitragen. Sie tragen zu einer Umweltorientierung bei, indem sie Potenziale zur Politikintegration aufzeigen oder besonders negative Umweltwirkungen einzelner Haushaltspositionen thematisieren. Damit hilft der Ansatz auch dabei Inkohärenzen zwischen Sektorhaushalten und umwelt- und klimapolitischen Ziele zu identifizieren. Die Erhöhung der Sichtbarkeit von Umweltwirkungen öffentlicher Haushalte, bzw. einzelner Haushaltsposten kann an praktisch allen Stellen des Haushaltsprozesses ansetzen:

- ▶ im Rahmen der Erstellung der Budgetentwürfe in den Ressorts, bevor sie an das Finanzministerium und Bundeskabinett weitergeleitet werden
- ▶ im Rahmen der Haushaltsaufstellung im Parlament,
- ▶ beim Vollzug des Haushalts oder
- ▶ außerhalb des Haushaltsprozess in Parlament und Regierung.

Die Einzelhaushaltspläne von Ministerien und der Gesamthaushalt spiegeln Politikziele und Prioritäten sowie deren Entwicklung über die Zeit hinweg wider. Typischerweise besitzen sie aber - mit Ausnahme des Umweltressorts - keine Daten zu den Umweltwirkungen ihrer Ressortpläne. Die Berichterstattung zu solchen Umweltwirkungen – unabhängig davon, ob diese direkt (wie im Fall des Environmental Profile of the State Budget) oder indirekt (wie im Fall der Berichterstattung zu umweltschädlichen Subventionen) in den Haushaltsprozess einfließt – bietet einen Anreiz für die verantwortlichen politischen Akteure, sich mit den Umweltwirkungen auseinander zu setzen, Inkohärenzen mit Umweltzielen zu vermeiden und Potenziale zur Integration von umwelt- und klimapolitischen Zielen zu integrieren.

Auch der Ansatz der Klimasicherung zielt darauf ab die Wissensbasierung (in diesem Fall: zu den Anforderungen an (öffentliche Investitionen in) Infrastrukturen durch den Klimawandel) zu verbessern. Dies bildet die Grundlage dafür öffentliche Ausgaben/ Investitionen in solche Infrastrukturen zu lenken, die resilienter gegenüber dem Klimawandel sind als vergleichbare Optionen. Die Wissensbasierung im Rahmen der Klimasicherung umfasst dabei nicht nur Informationen zu den Umweltwir-

¹⁰ Hier sei beispielsweise auf die britische Green Fiscal Commission verwiesen. Ihre Wirksamkeit beruhte darauf, dass weder die Konservativen noch Labour den ersten Schritt hin zu einer Ökologischen Finanzreform machen wollten – obwohl in beiden Lagern grundsätzlich Sympathie dafür bestand. Die Kommission ermöglichte aufgrund ihrer Zusammensetzung eine Depolitisierung der Debatte und die Ausarbeitung von Politikvorschlägen außerhalb des politischen Wettstreits. Die Situation in Deutschland ist weniger durch eine solche politische Pattsituation geprägt. Nichtsdestotrotz *könnte* eine durch externe Akteure besetzte Kommission wertvolle Inputs für die Debatte in Deutschland leisten. Sie sollte dafür dann aber ein auf den deutschen Kontext hin entwickeltes Design besitzen (im Hinblick auf dessen Mandat, Mitgliedschaft, Einbettung in politische Prozesse und/ oder Institutionen).

kungen bestimmter Politikoptionen (z. B. in Form von Infrastrukturen) wie im Falle von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Sie umfasst auch umgekehrt die Verbesserung von Wissen zu den Wirkungen des Klimawandels auf Infrastrukturen, Regionen oder wirtschaftliche Sektoren – z. B. im Hinblick auf grundsätzliche Gefährdungen, den relativen Verlust der Funktionalität oder die Reduzierung der Lebensdauer bestimmter Infrastrukturen. All diesen spezifischen Ausprägungen des Ansatzes ist gemein, dass sie darauf abzielen, die Wissensbasis zum Verhältnis von haushaltspolitischen Gegenständen und dem Klimawandel zu erweitern und zu verbessern.

2.5.2.2 Untersuchte institutionelle Ansätze zur Verbesserung der Wissensbasierung

Zwei der vertieften Fallstudien nutzen den Mechanismus und geben Einblicke in eine mögliche Ausgestaltung des Wirkmechanismus. Diese Ansätze sind das Environmental Profile of the State Budget (EPSB) aus Norwegen und der internationale Prozess zur Berichterstattung zu klimaschädlichen Subventionen für fossile Energieträger durch die OECD. Beide Fälle setzen an ganz unterschiedlichen Punkten in- und außerhalb des Haushaltsprozesses an. Konkret heißt dies, dass sie die Wissensbasis für die politischen Akteure in Regierung und Parlament verbessern.¹¹ Ebenso können diese Informationen gesellschaftlichen Akteuren zur Verfügung stehen, um Potenziale zur Umweltpolitikintegration zu kommunizieren oder Inkohärenzen aufzeigen zu können, mit dem Ziel die Aufstellung kommender Haushalte zu beeinflussen.

Für eine kurze Darstellung des Environmental Profile of the State Budget, sei auf den Steckbrief zum Ansatz verwiesen (Abschnitt 5.2.1). Eine umfassendere Diskussion des Instruments ist in der Fallstudie zum Ansatz zu finden (Abschnitt 5.3).

Für eine kurze Darstellung zur internationalen Berichterstattung zu klimaschädlichen Subventionen, sei auf den Steckbrief zum Ansatz verwiesen (Abschnitt 5.2.3). Eine umfassendere Diskussion des Instruments ist in der Fallstudie zum Ansatz zu finden (in Abschnitt 5.3.2).

2.5.2.3 Voraussetzungen und Potenziale der Ansätze zur Verbesserung der Wissensbasierung

Eine verbesserte Wissensbasis zu Umweltbezügen von öffentlichen Haushalten bzw. einzelnen Ressortplänen und eine transparente Berichterstattung können dazu beitragen, ungenutzte Potenziale zur Integration von Umweltpolitik in andere Politikbereiche anzustoßen und so vermeiden, dass Maßnahmen und Verhaltensweisen öffentlich gefördert werden, die anderen Politikzielen entgegenlaufen. Die öffentliche Wahrnehmung eines solchen Ansatzes wird dadurch geprägt sein, ob die zusätzlichen Informationen auch wirklich für politische Entscheidungsträger nutzbar sind, z. B. im Hinblick auf die Aufstellung von Ressortplänen.

Der Transfer von Ansätzen wie dem Environmental Profile of the State (EPSB) Budget aus Norwegen in den deutschen Kontext stellt grundsätzlich eine freiwillige Übernahme dar. Die Entwicklung des Ansatzes in Norwegen über die letzten mehr als zwei Jahrzehnte hinweg, hat gezeigt wie komplex und anspruchsvoll die Idee des Ansatzes ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine bessere Wissensbasis zu den Umweltwirkungen von Haushalten grundsätzlich in der Öffentlichkeit befürwortet wird. Gleichzeitig zeigt das Beispiel Norwegens, dass die Einführung des Instruments nicht intrinsisch, sondern vor allem als Beitrag zur Rio-Konferenz 1992 motiviert war und durch die Premierministerin Gro Harlem Brundtland vorangetrieben wurde. In der Folge zeigten die vielfältigen Probleme bei der Umsetzung des Instruments und dessen Komplexität – bei gleichzeitig niedrigem sichtbarem Nutzen für die beteiligten Akteure – dass die Akzeptanz innerhalb der Regierung zusehends abnahm, bzw. dass Kosten und Nutzen des Instruments nicht im Einklang standen.

¹¹ Der Fokus des Instruments in Norwegen hat sich interessanterweise über die Zeit hinweg verschoben: die ursprüngliche Konzeption des Environmental Profile of the State Budget setzte an der Aufstellung der Ressortpläne an, bevor diese an das Finanzministerium übersendet wurden. Die heutige Ausgestaltung berichtet vor allem über umweltrelevante Haushaltspositionen und wird kommuniziert im Rahmen der Debatte zum Haushalt im norwegischen Parlament.

Im Gegensatz zu dem rein freiwilligen Ansatz beim Transfer eines Ansatzes wie des EPSB, knüpft der OECD-Ansatz zur Berichterstattung zu umweltschädlichen Subventionen an eine Reihe von internationalen Vereinbarungen (aus der Klima- und Energiepolitik) an. Eine Übernahme und Führungsrolle bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Ansatzes kann daher einerseits durch die internationalen Verpflichtungen im Rahmen der OECD-Mitgliedschaft begründet werden und andererseits mit dem Gewinn an Reputation aus einer Führungsrolle in den internationalen Prozessen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen. Der Abbau klimaschädlicher Subventionen für fossile Energieträger als Bestandteil nationaler und internationaler Klimapolitik ist darüber hinaus grundsätzlich ein, in Regierungen und Gesellschaften, geteiltes Politikziel. Die Tatsache, dass die Berichterstattung (nach dem OECD-Ansatz) bisher auf Subventionen für fossile Energien beschränkt ist – also eine Vielzahl von umweltschädlichen Subventionen ausspart – sollte einen Anreiz für umweltpolitische Akteure in Deutschland darstellen, zum Erfolg dieses Prozesses beizutragen und diesen weiter zu entwickeln (und auf andere Bereiche umweltschädlicher Subventionen auszuweiten).

2.5.2.4 Optionen im Hinblick auf die Verbesserung der Wissensbasierung

Die Erfahrungen mit Ansätzen zur Wissensbasierung von Politiken zeigt die enorme Komplexität (z. B. im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Infrastrukturen und Umwelt- / Klimawirkungen), die sich mit der Verknüpfung mit der Ebene öffentlicher Haushalte noch zusätzlich erhöht (z. B. Welche Umwelt-/Klimawirkungen besitzt ein Ressorthaushalt? Welche Herausforderungen stellt der Klimawandel für einen Ressorthaushalt langfristig dar?) Die zentrale Herausforderung für den Transfer von Ansätzen zur Verbesserung der Wissensbasis zu Umweltwirkungen öffentlicher Haushalte ist es, für politische Entscheidungsträger verlässliche und nutzbare Informationen zu generieren. Folglich müssen komplexe Informationen in verständliche Indikatorensysteme integriert werden, die auf nachvollziehbaren methodischen Ansätzen beruhen. Diese sollten einerseits komplex genug sein, um die Vielfältigkeit der Beziehung von Haushalten und Umweltmedien zu erfassen, und gleichzeitig kommunizierbar sein, so dass daraus verlässliche Interpretationen und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

Der Blick auf die Fallstudie zum Environmental Profile of the State Budget zeigt wie schwierig die Umsetzung dieses Anspruchs ist, wenn es auf die Haushalte aller Ressorts angewendet werden soll, bzw. durch diese umgesetzt werden soll.¹² Ein Politiklernen von diesem Fall und Übertragung der Idee eines Umweltprofils den deutschen Bundeshaushalts, müsste zunächst an den methodischen Herausforderungen ansetzen, wie unterschiedliche Umweltwirkungen verlässlich gemessen werden können, die rechtliche und politische Frage, durch welche Institution ein solcher Prozess durchgeführt werden soll und wie deren Ergebnisse durch die Ressorts beim Aufstellen ihrer Haushaltsentwürfe berücksichtigt werden sollen. Eine alternative Umsetzung des Prinzips (allerdings losgelöst von einem sektoralen Ansatz zur Umweltpolitikintegration) kann auf Basis des dänischen Ansatzes zur ausführlicheren statistischen Erfassung von umweltbezogenen Einnahmen und Ausgaben erfolgen.¹³ Der Transfer des Ansatzes auf Deutschland müsste durch das Statistische Bundesamt (und die statischen Landesämter) geprüft werden.

Ein weniger komplexes Element des ESPB-Ansatzes in Norwegen ist die Verpflichtung der Einzelressorts zur Berichterstattung zu eigenen umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen und den Maßnahmen (und den damit verbundenen Haushaltspositionen), die die Ministerien ergreifen, um mit diesen umgehen. Analog zu den Ressortplänen in Norwegen könnte eine solche Auseinandersetzung mit umweltpolitischen Herausforderungen der Ressorts in die veröffentlichten Einzelpläne der Ressorts integriert werden. Dadurch würden die Ministerien verpflichtet, ihre umweltpolitischen

¹² Hier sei verwiesen auf die Probleme der Kategorisierung von Ausgaben oder die uneinheitliche Umsetzung der Vorgaben zur Umsetzung des EPSB durch die einzelnen Ressorts. Für Einzelheiten sei auf die Fallstudie verwiesen.

¹³ Siehe Abschnitt 5.3.1.5.

Herausforderungen zu identifizieren und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Dies könnte beispielsweise erfolgen durch die Ergänzung der bereits bestehenden Berichtsteile der Einzelpläne (mit Fokus auf den Umweltwirkungen der Ressorthaushalte).¹⁴

Mit Blick auf die internationale Berichtsstandards für Subventionen für fossilen Energien besteht die Herausforderung für das Umweltressort nicht nur in der methodischen Komplexität dieses Ansatzes an sich, sondern vor allem der öffentlichen Kommunikation zum Thema, wie sich umweltschädliche Subventionen in Deutschland entwickeln. Der internationale Prozess zum Subventionsabbau und die Berichterstattung dazu bieten eine zusätzliche Legitimationsgrundlage für eine transparente Umsetzung der Aufgabe der Berichterstattung (z. B. in Form eines offiziellen Berichts der Bundesregierung, einer vertieften Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen) und den ambitionierten Abbau der klimaschädlichen Subventionen.

2.5.3 Mechanismus 2: Beteiligung externer Akteure

2.5.3.1 Wirkungsweise des Mechanismus

Die Entwicklung von Politiken und Haushalten ist geprägt durch Pfadabhängigkeiten: die Nutznießer öffentlicher Ausgaben setzen sich für den Weiterbestand und gegebenenfalls der Erhöhung entsprechender Ausgabenprogramme ein. Um Politikmaßnahmen zu beenden oder Haushaltsausgaben zu kürzen, müssen sich politische Entscheidungsträger häufig mit dem Widerstand der Betroffenen (und gegebenenfalls deren Lobby-Organisationen) auseinandersetzen.

Die Beteiligung von externen (d.h. nicht an Haushaltsaufstellung oder Vollzug beteiligter) Experten kann dabei helfen, ungenutzte Potentiale oder überkommene Strukturen zu überwinden, die aus politischen Gründen bisher nicht erschlossen wurden, bzw. noch nicht abgeschafft wurden. Externe Experten können neutraler und unabhängiger als politische Akteure (Ministerien, Regierungsvertreter, Beamte) die Umweltwirkungen öffentlicher Haushalte oder die Einführung neuer Ansätze oder Politikinstrumente thematisieren. Ihre Legitimation würde wie bei anderen Beratungsgremien aus Expertise und Transparenz abgeleitet.

Die Thematisierung von negativen Umwelteffekten, ungenutzten Potenzialen zur Umweltpolitikintegration oder neuen institutionellen Ansätzen für eine ökologische Finanzreform kann ‚bremsende‘ Akteure unter Druck setzen. Je nach Form und Inhalt der Beteiligungsprozess sollte diese auf den formalen Haushaltsprozess abgestimmt werden – ein Review-Ansatz (wie im Rahmen des Europäischen Semesters) sollte regelmäßig erfolgen und in den formalen Haushaltsprozess mit einfließen; andere Ansätze wie beispielsweise die Entwicklung neuer Politikinstrumente durch Gremien (z. B. die britische Green Fiscal Commission) existieren, die außerhalb des formalen Haushaltsprozesses in Regierung und Parlament agieren.

2.5.3.2 Untersuchte institutionelle Ansätze zur Beteiligung externer Akteure

Aus den internationalen institutionellen Ansätzen stellt das Europäische Semester den interessantesten Fall dar, wie Beteiligungsprozesse an Haushalten ausgestaltet werden können. Für eine kurze Darstellung des Europäischen Semesters, sei auf den Steckbrief zum Ansatz verwiesen (Abschnitt 5.2.5). Eine umfassendere Diskussion des Instruments ist in der Fallstudie zum Ansatz zu finden (Abschnitt 5.3.3).

2.5.3.3 Voraussetzungen und Potenziale der Ansätze zur Beteiligung externer Akteure?

Der Mechanismus – durch die Beteiligung externer Akteure auf eine Umweltintegration bei öffentlichen Haushalten hinzuwirken – setzt zunächst ein Mandat voraus - entweder auf rechtlicher (wie im

¹⁴ Als Beispiel sei auf den Einzelplan des Wirtschaftsministerium (2014) verwiesen: http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/epl09.pdf

Falle des Europäischen Semesters) oder politischer Grundlage (wie der Entschluss zur Schaffung der britischen Green Fiscal Commission). Die Akzeptanz des Blicks von außen auf die Haushaltspolitik durch bestimmte politische Akteure benötigt ein Mandat, das umreißt, welche Akteure beteiligt werden, worauf sich die Beteiligung inhaltlich bezieht und wie diese Ergebnisse (typischerweise Berichte oder Politikvorschläge) Eingang finden in den Haushaltsprozess.

Je stärker dieses Mandat ist und je stärker die Einführung eines institutionellen Ansatzes zur Beteiligung externer Akteure auf Freiwilligkeit beruht, desto eher kann erwartet werden, dass deren Outputs von Regierung oder Parlament bei der Aufstellung des Haushalts im Folgejahr berücksichtigt werden. Die öffentliche Wahrnehmung eines Beteiligungsansatzes kann zudem gestärkt werden, wenn dessen Outputs regelmäßig erscheinen und zeitlich auf den Haushaltsprozess abgestimmt werden – so dass sie im Rahmen der Haushaltsaufstellung Einfluss nehmen können.

Das Europäische Semester stellt mittlerweile einen etablierten und stark strukturierten Ansatz zur Beteiligung dar (in diesem Fall werden Europäische Kommission, der Europäische Rat und der Ministerrat beteiligt durch deren Rolle im Semester-Prozess). Die Wahrnehmung des Prozesses ist bisher im Wesentlichen auf den Bereich der fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordinierung beschränkt, auch wenn das Mandat des Semester-Prozesses ebenso die Umsetzung der Europa2020-Strategie umfasst. Die Potenziale des Semester-Prozesses, um stärker auf eine Umweltintegration bei öffentlichen Finanzen hinzuwirken, liegen also sowohl darin, die Kernziele und die Schlüsselbereiche¹⁵ der Europa2020-Strategie in den länderspezifischen Empfehlungen zu thematisieren (und so Druck auf die Mitgliedsstaaten auszuüben), als auch im Transfer eines ähnlichen Review-Prozesses auf den deutschen Kontext.

2.5.3.4 Optionen im Hinblick auf die Beteiligung externer Akteure

Ein Transfer von Ansätzen zur stärkeren Beteiligung externer Akteure kann einerseits mit einem Review des Haushalts im Hinblick auf bestimmte Politikziele verbunden sein, oder auch darauf abzielen neue Ansätze und Ziele der Haushaltspolitik zu thematisieren. In beiden Fällen benötigen solche Ansätze sowohl eigene fachliche Kapazitäten (für eine inhaltlich fundierte Analyse und Bewertung), ein politisches Mandat und – idealerweise – eine rechtliche Einbettung in den Haushaltsprozess in Deutschland. Mit den Rechnungshöfen auf Bundes- und Länderebene und dem Stabilitätsrat (mit einem Mandat zur Begutachtung von Bundes- und Länderhaushalten) bestehen schon zwei Institutionen mit unterschiedlichen Prüfaufträgen zu öffentlichen Haushalten. Hier bietet es sich an zu prüfen, ob und wie deren Prüfaufträge erweitert werden können, um ökologische Aspekte in die Prüfung aufzunehmen. Dies könnte beispielsweise dadurch erfolgen durch thematisch Berichte zu zentralen umweltpolitischen Herausforderungen – z. B. einem alle drei Jahre erscheinenden Bericht des Bundesrechnungshofs zur Berücksichtigung der Klimasicherung bei öffentlichen Investitionsentscheidungen. Dazu sollte zunächst die Wahrnehmung des Klimawandels als ein Thema für die öffentlichen Haushalte gestärkt werden und Methoden entwickelt werden, wie das Thema Klimasicherung öffentlicher Haushalten operationalisiert und sichtbar gemacht werden kann. Neben der inhaltlichen Erweiterung der Prüfungen auf ökologische Aspekte, ist ein weiterer denkbarer Ansatz die Einbeziehung weiterer gesellschaftlicher Akteure¹⁶ in solche Review-Prozesse.

Mit Blick auf das Beispiel des Europäischen Semesters kann festgehalten werden, dass eine umfassendere Umsetzung des existierenden Prozesses die ökologische Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland unterstützen kann. Dazu sollte der Fokus des Prozesses erweitert werden

¹⁵ Zentrale Hebel für eine ökologische Weiterentwicklung der öffentlicher Finanzen liegen in den Kernbereichen Klimawandel und Energie, grüne Arbeitsplätze, Ressourceneffizienz, Energienetze und Industriepolitik.

¹⁶ Beispielsweise kommen wissenschaftliche Experten, aber auch Vertreter gesellschaftlicher Interessengruppen mit Bezug zum Thema in Frage, die z. B. über Konsultationsverfahren im Rahmen solcher Prüf-/Reviewprozesse eingebunden werden können.

auf die Kernziele und Schlüsselbereiche der Europa2020-Strategie (insbesondere im Bereich Klimawandel und Energie). Diese stellen geeignete Hebel für die Thematisierung von Ansätzen zur Umweltintegration bei öffentlichen Finanzen dar, als die bisherige thematische Fokussierung des Semesters auf die Ziele der haushaltspolitischen Konsolidierung und des wirtschaftlichen Wachstums. Eine umfassendere Prüfung der Beiträge der nationalen Haushalte im Hinblick auf deren Beiträge zu den (ökologischen) Zielen der Europa 2020-Strategie, bietet also einen Hebel für die Integration von ÖFR-Ansätzen in die Ausgestaltung der nationalen Haushalte der EU-Mitgliedsstaaten.

Darüber hinaus kann ins Auge gefasst werden, ob die grundlegende Idee des Semester-Prozesses (eines externen Reviews von Haushalten und Politiken mit dem Ziel zu einer kohärenten Umsetzung gemeinsamer Ziele beizutragen) auf das Verhältnis von Bund und Ländern übertragen werden kann, um die Kohärenz der umwelt- und klimapolitischen Maßnahmen zwischen den Ländern und von Bund und Ländern zu erhöhen. Im Hinblick auf die Umsetzung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategie, könnte die Beteiligung externer Akteure darauf hinwirken, ungenutzte Potenziale und auch Trade-offs in den Haushalten der Bundesländer aufzuzeigen oder auch durch die Kommunikation von Beispielen guter Praxis (äquivalent zum Europäischen Semester) zur Diffusion dieser positiven Ansätze beizutragen.

2.5.4 Mechanismus 3: Umweltorientierung von öffentlichen Ausgaben

2.5.4.1 Wirkungsweise des Mechanismus

Der letzte der drei Mechanismen, die Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben, wirkt durch unterschiedliche Instrumente an vielen Stellen des Haushalts. Angefangen bei der Haushaltsaufstellung (und Instrumenten zur strategischen Integration von umweltpolitischen Zielen in die Haushaltsaufstellung), bis hin zum Vollzug des Haushalts und Vorgaben und Konditionalitäten für öffentliche Ausgaben. Die Instrumente in diesem Bereich umfassen sowohl eigenständige Ausgabenprogramme für Umweltbelange (z. B. der Green New Deal zur Förderung von Erneuerbaren Energien und Umwelttechnologien oder Ausgabenprogramme zur Klimaanpassung im Rahmen der Klimasicherung), Ansätze zur Integration von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen (insbesondere solchen mit hoher Relevanz für umweltpolitische Ziele (z. B. Agrar-, Verkehrs-, Energiepolitik) oder auch institutionelle Ansätze zur Umsetzung einer Vorreiterrolle bei der umweltfreundliche Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung.

Die beiden vertieft untersuchten Beispiele zeigen die Bandbreite an unterschiedlichen Ansätzen auf. Das Konzept der Klimasicherung öffentlicher Ausgaben stellt einen Ansatz zur Betrachtung öffentlicher Ausgaben dar, aus dem sich eine neue Perspektive öffentlichen Investitionen ergibt (insbesondere Investitionen im Bereich der Agrarpolitik sowie Verkehr und Energieinfrastrukturen). So können beispielsweise die Anforderungen des Klimawandels an Infrastrukturen mit Hilfe von Vulnerabilitätsanalysen und Daten zu regionalen Klimaentwicklungen besser erfasst werden. Tools zur Erfassung von Kosten, die durch Investitionen in die Anpassung an den Klimawandel eingespart wurden, können den Mehrwert solcher Maßnahmen darstellen und neue Ausgabenprogramme mit einem Fokus auf Klimaanpassung, bzw. die Verschiebung von öffentlichen Investitionen in besser klimaangepasste Infrastrukturen legitimieren.

Während die Klimasicherung einen Ansatz darstellt, der eine Vielzahl von Politikbereichen und viele Milliarden Euro an öffentlichen Investitionen (potentiell) berührt, so stellt der untersuchte Bonus-Malus Fonds in der öffentliche Beschaffung einen eher begrenzten Ansatz dar. Die direkte ökologische Lenkungswirkung des Ansatzes ist gering, er kann aber einen effektiven Anreiz darstellen zur Ausfüllung der Vorbildfunktion des Staates in der öffentlichen Beschaffung. Durch die Schaffung einer Pioniernachfrage nach besonders umweltfreundlichen Technologien, kann deren Marktreife beschleunigt werden. In der Folge trägt diese auch zu positiven ökologischen Wirkungen in Massenmärkten bei (z. B. im Hinblick auf die Beschleunigung der Marktreife von elektrischen Fahrzeugen).

2.5.4.2 Untersuchte institutionelle Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben

Die internationalen Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben, die vertieft untersucht wurden, waren das Konzept der Klimasicherung öffentlicher Investitionen und die Nutzung eines Bonus-Malus-Fonds im Rahmen der öffentlichen Beschaffung.

Für eine kurze Darstellung des Konzepts der Klimasicherung und dessen Anwendung auf öffentliche Ausgaben, sei auf den Steckbrief zum Ansatz verwiesen (Abschnitt 5.2.9). Eine umfassendere Diskussion des Instruments ist in der Fallstudie zum Ansatz zu finden (Abschnitt 5.3.4).

Für eine kurze Darstellung des Bonus-Malus-Fonds in Rahmen der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung, sei auf den Steckbrief zum Ansatz verwiesen (Abschnitt 5.2.8). Eine umfassendere Diskussion des Instruments ist in der Fallstudie zum Ansatz zu finden (Abschnitt 5.3.5).

2.5.4.3 Voraussetzungen und Potenziale der Ansätze zur Umweltorientierung der Ausgaben

Durch Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben kann direkter als durch Wissensbasierung oder die Beteiligung externer Akteure in die Aufstellung oder den Vollzug öffentlicher Haushalte eingegriffen werden. Der Mechanismus kann durch unterschiedliche institutionelle Ansätze umgesetzt werden, von denen einige an der Aufstellung des Haushalts ansetzen (z. B. die Schaffung von Ausgabenposition mit explizitem Umweltbezug), während andere sich auf den Haushaltsvollzug beziehen. Letztere nehmen Einfluss auf Planungs- oder Bewertungsprozesse von konkreten Investitionsvorhaben oder konkreten Beschaffungsentscheidungen (z. B. im Hinblick auf: Welche Aspekte werden berücksichtigt bei der Planung neuer Verkehrswege; welche Anforderungen werden an diese gestellt? Welche Kriterien werden berücksichtigt in der öffentlichen Beschaffung von Dienstwagen?). Als Trade-offs, die im Hinblick auf die Akzeptanz von institutionellen Ansätzen zur Stärkung der Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben berücksichtigt werden sollten, sind einerseits die (zumindest kurzfristigen) Mehrkosten¹⁷ von umweltfreundlicheren Optionen zu nennen und andererseits die Tatsache, dass die Berücksichtigung von Umweltaspekten Entscheidungsprozesse komplexer werden lässt. Aus der Praxis der öffentlichen Beschaffung ist bekannt, dass Beschaffer ihre Spielräume zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Beschaffungsentscheidungen häufig aufgrund rechtlicher Unsicherheiten nicht ausnutzen. Die Integration von Umweltaspekten in solchen Prozessen sollte also verständlich und mit möglichst geringen Mehraufwänden verbunden sein, um auch in der Praxis Berücksichtigung zu finden.

Die Voraussetzung und Potenziale des Konzepts der Klimasicherung sind so vielfältig wie die damit verbundene Vielzahl von Instrumenten, die an unterschiedlichen Stellen des Haushaltsprozesses ansetzen und wirken. Die Potenziale liegen in den zwei grundsätzlichen Stoßrichtungen des Ansatzes: der Schaffung neuer Ausgabeposten für ökologisch sinnvolle Investitionen (zur Förderung der Marktreife von Technologien, oder von Investitionen in Pilotprojekten), bzw. die Berücksichtigung von umweltpolitischen Aspekten in anderen Bereichen öffentlicher Ausgaben (wie z. B. der öffentliche Beschaffung oder öffentlichen Infrastrukturinvestitionen). Medarova-Bergstrom et al. unterscheiden in ihrer Studie diese zwei Aspekte als „scale of funding“, bzw. „quality of funding“ (vgl. Medarova-Bergstrom, Volkery, Schiellerup, Withana, & Baldock, 2011 S.32). Die Entwicklung von Kapazitäten zur Verbesserung der Wissensbasis zu Klimawandel und Klimaanpassung und die Entwicklung von Tools und Kapazitäten, die politische Entscheidungsträger in die Lage versetzen, dieses Wissen zu nutzen, sind zentrale Voraussetzungen für die erfolgreiche Nutzung des Konzepts und deren Instrumente.

¹⁷ Darauf begründet sich die Wichtigkeit von ökonomischen Ansätzen, die auch die langfristigen Vorteile umweltorientierter Kauf-, bzw. Investitionsentscheidungen darstellen. Im Rahmen der öffentlichen Beschaffung sei beispielsweise auf die Lebenszykluskostenanalyse verwiesen, im Hinblick auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen sind Ansätze zur Messung von eingesparten Treibhausgasemissionen oder vermiedenen Kosten der Klimaanpassung zu nennen.

Die Integration von Umweltaspekten in der öffentlichen Beschaffung und eine Vorbildfunktion des Staates sind als Prinzip grundsätzlich etabliert. Der Bonus-Malus-Fonds stellt einen finanziellen Mechanismus dar, der durch Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Beschaffungsstellen den Anreiz erhöht, die eigenen Beschaffungsentscheidungen möglichst umweltorientiert auszurichten. Die entscheidende Voraussetzung für das Instrument ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis in dessen Umsetzung.

2.5.4.4 Optionen im Hinblick auf die Umweltorientierung der Ausgaben

Die verschiedenen Ansätze und Instrumente zur Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben zielen auf die Integration und das Mainstreaming von etablierten Politikzielen (Umweltschutz allgemein, bzw. Klimaschutz und/ oder Klimaanpassung) – entweder durch die Erhöhung von Ausgaben für diese Ziele oder die qualitative Verbesserung der Ausgaben in anderen Ressorts. Die unterschiedlichen Instrumente beziehen sich dabei auf unterschiedliche Ebenen – angefangen bei der Aufstellung des Haushalts und der Zusammenstellung von Einzelplänen in den Ressorts, über die Entwicklung von Indikatoren oder Tools bis hin zu Anforderungen, die in der konkreten Projektplanung zu einzelnen Infrastrukturmaßnahmen berücksichtigt werden müssen.

Mit Blick auf das Konzept der Klimasicherung lässt sich festhalten, dass die deutsche Strategie zur Klimaanpassung bisher einen Fokus auf die Stärkung von Kapazitäten zur besseren Wissensbasierung von (regionalen) Klimaveränderungen gelegt hat. Dies zeigt sich auch in verschiedenen Einzelplänen der Ministerien und deren Ausgaben im Bereich der Forschungsförderung zum Thema. Gleichzeitig scheint die Nutzung von Instrumenten zur Lenkung von Investitionen in Richtung einer stärkeren Klimasicherung bisher kaum etabliert. Hier gibt es also Potenziale zur Vervollständigung des Instrumentenbausekstens durch das Lernen von Beispielen guter Praxis aus anderen europäischen Ländern oder von der bisherigen Umsetzung der Klimasicherung öffentlicher Haushalte auf EU-Ebene.

Der Bonus-Malus-Fonds im Rahmen der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung funktioniert als Anreizmechanismus, der für ein hohes Ambitionsniveau bei der Umsetzung der Ziele der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung sorgen soll. Aufgrund des gemeinsamen europäischen Rahmens gibt es in Deutschland, analog zu Frankreich, das etablierte Politikziel im Rahmen der öffentlichen Beschaffung Umweltaspekte zu berücksichtigen. Der Transfer, bzw. die Etablierung eines ähnlichen Bonus-Malus-Anreizmechanismus und der methodischen Ansätze zur Bewertung der öffentlichen Beschaffung in den einzelnen Ressorts ist also grundsätzlich möglich. Im Vergleich zu alternativen Ansätzen (wie der Vorgabe von Standards) ist es dynamisch und der Wettbewerb zwischen Ministerien entwickelt in bottom-up-Prozessen Ideen für eine kontinuierliche Verbesserung der Umweltbilanz öffentlicher Beschaffungsausgaben.

Ein Transfer des Ansatzes auf die Bundesebene (ohne die Länder) und Anwendung auf die öffentliche Beschaffung der Bundesministerien hätte eine wesentlich geringere Hebelwirkung (im Vergleich zur Marktmacht der Ministerien im zentralistischen Frankreich), da die Beschaffungsvorgänge in Ländern und Kommunen davon nicht betroffen wären. Aufgrund dieser Unterschiede sollte geprüft werden, ob und wie der Transfer der Grundidee des Fonds (eines Anreizmechanismus) übertragen werden könnte und ob/wie ein solcher institutioneller Ansätze zumindest auf Ebene des Bundes und der Länder (und eventuell auch der Kommunen) umgesetzt werden könnte.

2.6 Fazit: Institutionelle Ansätze zur Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen

Das Kapitel hat durch die Analyse unterschiedlicher internationaler Ansätze zur Umweltintegration bei öffentlichen Finanzen dazu beigetragen, deren Wirkungsmechanismen besser zu verstehen. Es hat Bedingungen und Potenziale des Transfer einiger exemplarischer institutioneller Ansätze auf den

deutschen Kontext diskutiert und einige Optionen für eine mögliche Ausgestaltung dieser Ansätze (bzw. ihrer Grundideen und/ oder Instrumente) aufgezeigt.

Die Erkenntnisse zu den fünf vertieft untersuchten Ansätze und die Diskussion zum Transfer dieser auf den deutschen Kontext zeigt die Herausforderungen eines solchen Unterfangens: Nationale Haushaltspolitik und die Gestaltung der Verfahren im Rahmen der Haushaltsaufstellung und des Vollzugs sind häufig komplex und pfadabhängig und durch die nationale Eigenschaften geprägt. Für die Frage von Politiktransfers bedeutet dies, dass sehr häufig ein Transfer kompletter Ansätze (von den Grundideen, über Instrumente, bis hin zu den spezifischen Ausprägungen dieser Instrumente) wenig aussichtsreich erscheint. Erfolgversprechender erscheint die Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf die identifizierten Mechanismen und die Frage, in welchen Bereichen der Umweltpolitik eine Vervollständigung des Instrumentenbaukastens durch den Transfer / das Lernen von internationalen Ansätze den größten Beitrag leisten kann. Die internationalen Erhebungen zu Instrumenten einer Umweltorientierung öffentlicher Finanzen zeigen, dass es nur vergleichsweise wenige Ansätze gibt, die die Ausgaben und Lenkung von öffentlichen Investitionen adressieren.

Einige der untersuchten Ansätze entstammen internationalen Prozessen auf europäischer und internationaler Ebene. Sie unterstreichen, dass durch die ökologische Weiterentwicklung öffentlicher Finanzen ebenso Beiträge zu internationalen Verpflichtungen und Politikzielen (z. B. zum Abbau klimaschädlicher Subventionen, zu Klimaschutz und Klimaanpassung, usw.) geleistet werden kann. Dieser Handlungsdruck ‚von außen‘ kann von umweltpolitischen Akteure in Deutschland genutzt werden, um die Entwicklung/ den Transfer institutioneller Ansätze zu begründen und zu legitimieren. Gleichzeitig bietet die gemeinsame Umsetzung dieser Ziele in anderen Ländern ein Reservoir an möglichen Beispielen guter Praxis, von denen deutsche Akteure lernen können und mit Hilfe derer, die Integration von umweltpolitischen Zielen in öffentliche Haushalte möglichst effizient umgesetzt werden kann.

3 Indexierung von Umweltsteuern

Ein konkreter Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform in Deutschland ist die Indexierung von Umweltsteuern. Umweltsteuern¹⁸ sind in der Regel Mengensteuern. Ihr Wert ist nominal festgelegt (z. B. in Cent je Liter) und verringert sich somit laufend mit der Inflation. Dies hat sowohl Folgewirkungen für die Entwicklung des Steueraufkommens, als auch für die ökologische Lenkungsfunction der Umweltsteuern. Eine Indexierung, also eine Anpassung der Steuersätze an die Inflation, kann dem entgegenwirken. Die Indexierung von Umweltsteuern steht insofern auch im Zusammenhang mit der Durchsetzbarkeit von Ökologischen Finanzreformen, als dass Steuersätze nach einem regelmäßigen Verfahren automatisch an die allgemeine Entwicklung der Preise angepasst werden, ohne dass dazu jeweils Entscheidungen des Gesetzgebers notwendig sind, die die Möglichkeit zu politischer Auseinandersetzung und Opposition schaffen.

Die Idee der Indexierung von Schulden, Gehältern, Mengensteuern, Finanzinstrumenten und anderen Verträgen ist sehr alt. Laut Fisher (1934) hatte Joseph Lowe bereits 1822 die Idee, Verträge an den Wert eines Indexes von Konsumgütern zu binden. Eine solche Indexierung wahrt die Kaufkraft und versichert beide Vertragsparteien gegenüber einer potentiell nachteiligen Entwicklung des Preisniveaus. Denn Inflation schadet dem Empfänger, Deflation dem Absender einer zukünftig zu tätigen Zahlung.

In einigen EU-Staaten ist die Indexierung von Umweltsteuern deshalb auch selbstverständlich. In Deutschland wurde möglicherweise aufgrund der historischen Erfahrungen mit Hyperinflation bisher davon abgesehen. Das BMF (2015) äußert zum Thema Indexierung des Einkommensteuertarifs folgende Bedenken: Zum einen könnte eine solche Maßnahme als Maßstab für weitere Indexierungen in anderen Bereiche dienen. Weitere automatische Anpassungen an die Inflation im Steuerrecht, in anderen Rechtsbereichen, in Tarifverträgen etc. könnten jedoch zu einer Verstärkung von Inflationstendenzen führen. Zum anderen sieht das BMF in der Indexierung einen Verlust der Budgethoheit des Parlaments.

Warum eine Indexierung von Steuern, Verträgen etc. trotz der offensichtlichen Vorteile nur selten eingesetzt wird, galt für viele Ökonomen als Rätsel (siehe z. B. Shiller 1998). Als Antwort sieht Shiller unter anderem die Geldwertillusion, also die Tendenz in nominalen statt realen Preisen zu denken. Diese Tendenz ist mit dem Nominalwertprinzip auch im deutschen Steuerrecht verankert. Dieses Prinzip besagt, dass für Steuerschulden der nominale Betrag, nicht der reale Wert maßgebend ist (siehe Abschnitt 3.4.1.2.2). Aus der Geldwertillusion folgt ein Unverständnis, wie Geldwertveränderungen zu willkürlichen Umverteilungen zwischen Vertragsparteien führen. Solange nur Nennbeträge betrachtet werden, bleibt der verzerrende Effekt der Inflation verborgen und der Vorteil der Indexierung unverstanden.

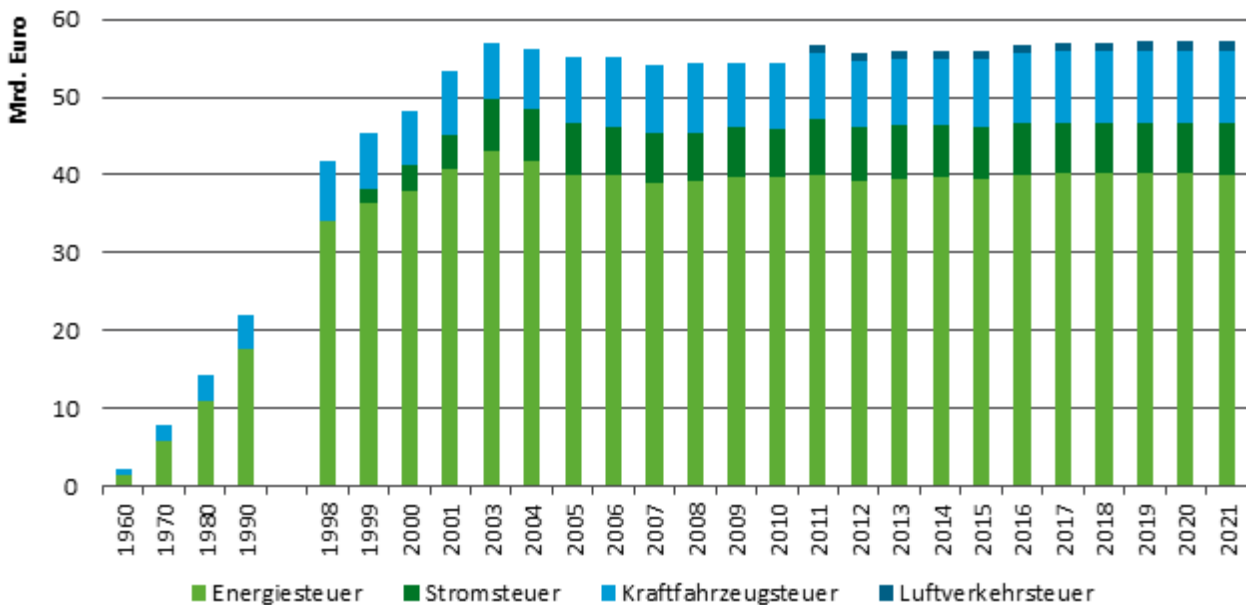
Im Rahmen dieses Kapitels soll ein konkreter Vorschlag für die Indexierung von Umweltsteuern ausgearbeitet und dessen rechtliche Umsetzbarkeit geprüft werden. Zunächst wird der Handlungsbedarf aus fiskalischer und ökologischer Sicht analysiert. Abschnitt 3.1.3 stellt die möglichen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer Indexierung dar und diskutiert zu berücksichtigende politische Aspekte. In Abschnitt 3.2 werden Erfahrungen anderer Länder sowie der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Indexierung von Energiesteuern beleuchtet. Auf Grundlage der Erkenntnisse wird anschließend ein konkreter Vorschlag für die Indexierung von Umweltsteuern in Deutschland vorgelegt.

¹⁸ Der Begriff Umweltsteuern umfasst hier Energie-, Strom- und Kfz-Steuer sowie die 2011 eingeführten Luftverkehrsteuer. Die ebenfalls 2011 eingeführte Kernbrennstoffsteuer wird vorliegend nicht berücksichtigt, da diese nach dem Beschluss des BVerfG vom 13.04.2017, 2 BvL 6/13, nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist und deshalb rückabgewickelt wird.

3.1 Indexierung von Umweltsteuern zum Erhalt der fiskalischen und ökologischen Funktionen

Umweltsteuern tragen in relativ geringem, aber nicht unerheblichem Maße zur Finanzierung des Staatshaushalts bei. Energie-, Strom- und Kfz-Steuer generierten in der jüngsten Vergangenheit zwischen 50 und 60 Mrd. Euro jährlich (siehe Abbildung 2). Mit der Einführung der Luftverkehrsteuer ist das nominale Aufkommen im Jahr 2011 zuletzt leicht angestiegen, stagniert seither bei rund 57 Mrd. Euro.

Abbildung 2: Entwicklung des nominalen Aufkommens aus Umweltsteuern seit 1960



Quelle: FÖS (2017)

In einer weiten Definition von Umweltsteuern können weitere, teils nichtsteuerliche Einnahmen aus marktwirtschaftlichen Instrumenten berücksichtigt werden, die eine umwelt- oder gesundheitspolitisch motivierte Lenkungswirkung haben. Zu diesen Umwelteinnahmen zählen beispielsweise Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten und Lkw-Maut-, Abwasser- und Abfallgebühren sowie Steuern auf Alkohol und Tabak (FÖS 2017). Die Einnahmen belaufen sich jährlich auf rund 30 Mrd. Euro. Die genannten Instrumente werden für den Vorschlag der Indexierung aber nicht berücksichtigt. Eine Veränderung des Preisniveaus sollte sich in der Regel von selbst auf Gebühren und Zertifikatspreise auswirken. Gebühren unterliegen einer anderen rechtlichen Instrumentenlogik als Steuern. Ihnen steht eine direkte Gegenleistung gegenüber, an der sie sich bereits orientieren. Auch im Emissionshandel sollten Zertifikatspreise Informationen zum Preisniveau ohne Eingriff von außen widerspiegeln.

Umweltsteuern haben fiskalische und ökologische Funktionen. Zum einen generieren sie wie bereits erwähnt Einnahmen für den Staatshaushalt. Zum anderen können mit ihnen eventuelle externe Kosten internalisiert und somit ein Preissignal mit Lenkungswirkung geschaffen werden. Diese Funktionen werden durch die Inflation geschwächt: Der Großteil der Energiesteuersätze wurde zuletzt 2003 im Rahmen der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) angepasst. Im Zeitraum 2003–2014 legte der Har-

monisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel 19 jährlich um durchschnittlich 1,3 % zu (siehe Abbildung 3, rechte Skala). Insgesamt ist der Index um 16,3 % gestiegen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Energiesteuersätze seither 14 % ($= 1 / (1 + 16,3\%) - 1$) ihres realen Wertes verloren haben. Steuereinnahmen gehen somit real zurück und die Lenkungswirkung nimmt ab. Die Relevanz dieser Wirkungen wird im Folgenden genauer dargestellt.

3.1.1 Fiskalische Funktionen

Der inflationsbedingte Rückgang der realen Einnahmen aus Umweltsteuern belastet den Haushalt und muss durch andere Quellen finanziert werden, da die Staatsausgaben mit der Inflation tendenziell steigen. Das hat eine Verlagerung der Steuerlast zur Folge, die häufig zu Lasten des Faktors Arbeit geht (vgl. Abbildung 5).

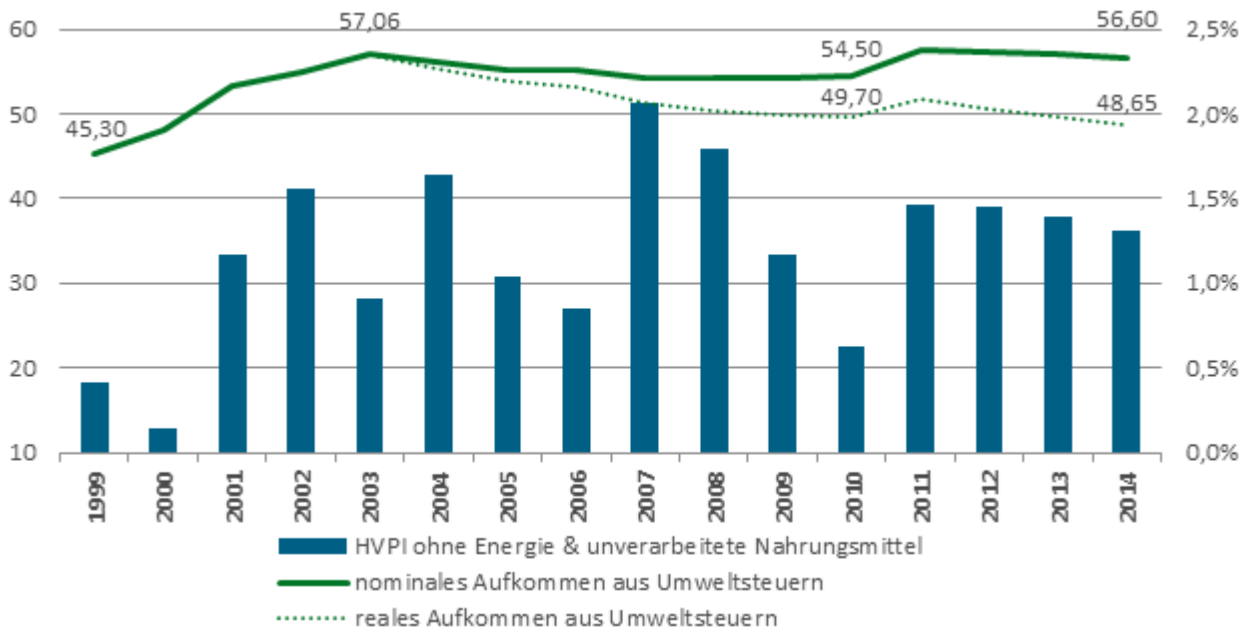
Real rückläufige Steuereinnahmen

Abbildung 3 verdeutlicht die entwertende Wirkung der Inflation auf das reale Aufkommen aus Umweltsteuern. Im Zeitraum 2003–2007 ist das **nominale Aufkommen** (grüne Linie, linke Skala), unter anderem wegen des nachlassenden Verbrauchs von Kraftstoffen und der Verlagerung von Benzin zu geringer besteuertem Diesel, zunächst von 57 auf 54 Mrd. Euro gesunken. Danach hielt es sich recht konstant. Mit Einführung der Luftverkehrsteuer stiegen die Einnahmen auf rund 57 Mrd. Euro. Seitdem sind sie wieder leicht rückläufig.

Das **reale**, gemäß HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel **inflationsbereinigtes Aufkommen** aus Umweltsteuern hingegen (gestrichelte Linie, Basisjahr 2003) lag 2014 nur noch bei 49,1 Mrd. Euro. Die Mindereinnahmen belaufen sich also allein im Jahr 2014 auf 8 Mrd. Euro. **Für den Zeitraum 2003–2014 sind dem Staat in Summe insgesamt 48 Mrd. Euro (in Preisen 2003) an Steuereinnahmen entgangen.**

¹⁹ Der HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel wurde von der Europäischen Kommission als geeigneter Index für eine Indexierung der Energiesteuern vorgeschlagen (siehe Abschnitt 3.2.2). Die häufig sehr volatilen Energie- und Nahrungsmittelpreise werden in diesem Index nicht berücksichtigt.

Abbildung 3: Entwicklung der nominalen und realen* Einnahmen aus Umweltsteuern in Mrd. Euro, Preisentwicklung in %



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Steuerschätzung (2014) und FÖS (2015)

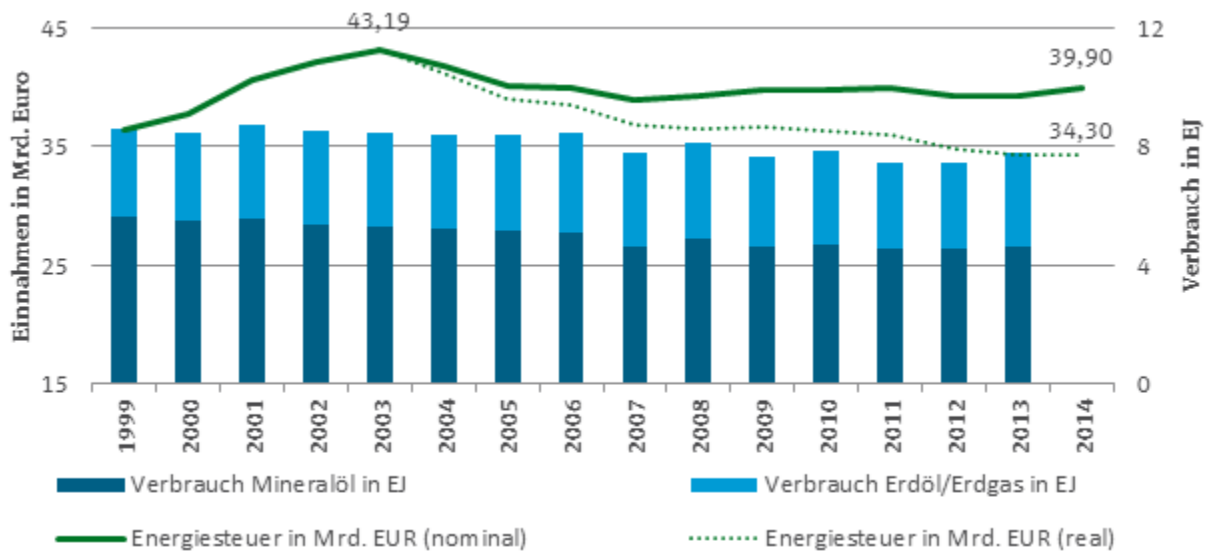
*inflationbereinigt auf das Preisniveau 2003, HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel (Eurostat), 2003=100

Die aufkommensstärkste Umweltsteuer ist die Energiesteuer. 2014 lag ihr Anteil bei rund 70 % des Umweltsteueraufkommens. Ihr nominales Einkommen ist jedoch stark rückläufig (siehe Abbildung 4, linke Skala) und lag 2014 mit 39,9 Mrd. Euro rund 7,6 % unter dem Wert von 2003 (43,19 Mrd. Euro) (Steuerschätzung 2014). Das reale Einkommen, inflationbereinigt mit dem HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel, ging im gleichen Zeitraum sogar um 20,6 % auf rund 34,30 Mrd. Euro zurück (vgl. Abbildung 4, gestrichelte Linie).

Ein Teil dieses Rückgangs ist auf den geringeren Verbrauch von Mineralöl zurückzuführen. Im Jahr 2014 wurden ca. 4,6 Exajoule (EJ) Mineralöl verbraucht (rechte Skala). Im Vergleich dazu waren es 2003 noch 5,3 EJ. Der Verbrauch von Erdöl und Erdgas schwankte zwar jährlich, lag aber 2013 wie schon 2003 bei rund 3,2 EJ. Zusammengenommen sank der Verbrauch von Mineralöl, Erdöl und Erdgas um ca. 7,8 %. Der gesunkene Verbrauch erklärt somit den Rückgang des nominalen Einkommens um 7,6 % in weiten Teilen. Darüber hinaus wirkt sich die Verlagerung des Kraftstoffverbrauchs im Straßenverkehr von Benzin hinzu Diesel aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung negativ auf die Energiesteuereinnahmen aus. Gemäß den Energiedaten des BMWi (2015) nahm der Verbrauch an Motorbenzin zwischen 2003 und 2014 um rund 33 % ab während der Dieserverbrauch um 20 % zu- legte.

Der starke Verfall des realen Einkommens ist jedoch zu mehr als die Hälfte auf die Preisentwicklung (+16,3 %) zurückzuführen. Die Differenz zwischen nominalen und realen Einnahmen betrug 2014 5,6 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 4). Über den gesamten Zeitraum 2003–2014 beträgt die Differenz der jährlichen realen und nominalen Einnahmen 33,9 Mrd. Euro.

Abbildung 4: Entwicklung der nominalen und realen* Einnahmen aus Energiesteuern in Mrd. Euro und des Verbrauchs in Exajoule (EJ)



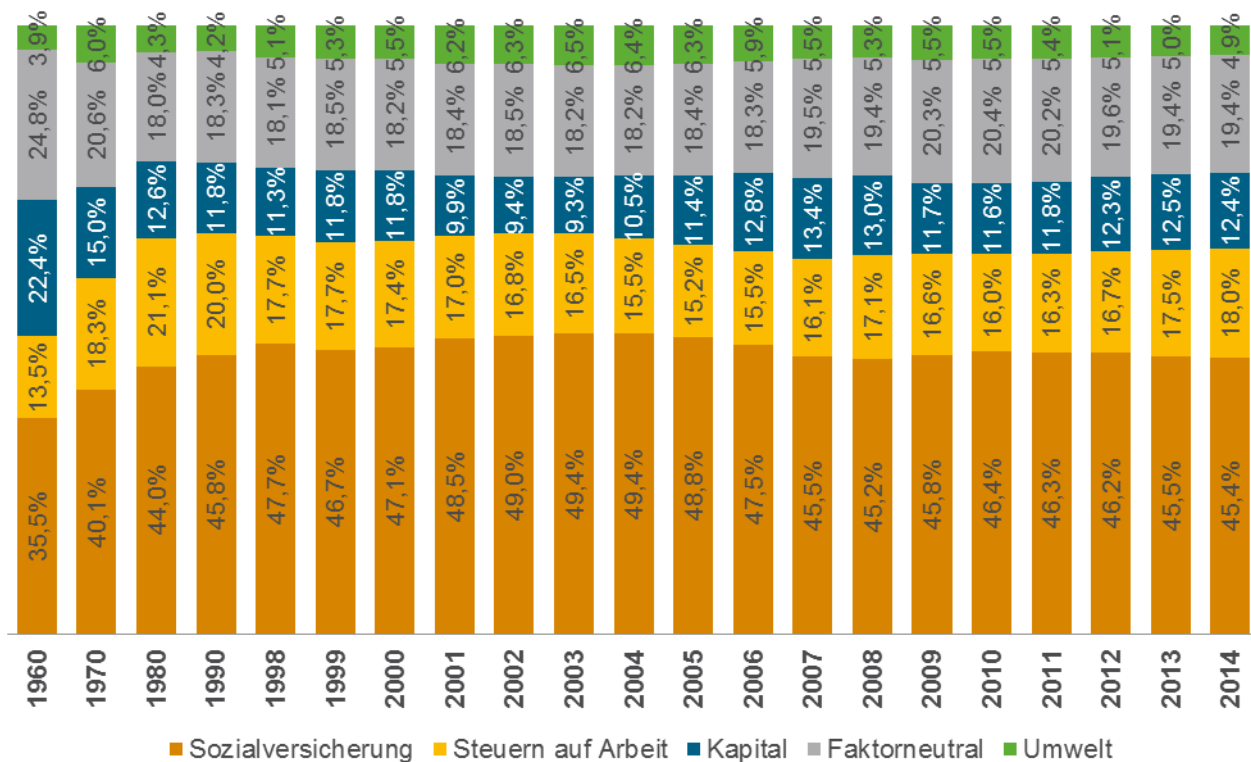
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Steuerschätzung (2014) sowie der Energiedaten (BMWi 2014)
 * inflationsbereinigt auf das Preisniveau 2003, HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel (Eurostat), 2003=100

Verlagerung der Steuerlast infolge der Inflation

Im Gegensatz zu den Umweltsteuern sind die meisten Steuern auf die Faktoren Arbeit und Kapital sowie faktorneutrale Steuern keine Mengen- sondern Wertsteuern: Einkommen-, Mehrwert-, Umsatz-, Gewerbesteuer usw. berechnen sich prozentual am Preis des zu besteuerten Gutes. Die nominalen Einnahmen dieser Steuern wachsen also tendenziell mit der Inflation mit. Das hat zur Folge, dass aufgrund der Inflation eine graduelle Verlagerung der Steuerlast stattfindet, weil der Anteil an umweltbezogenen Steuern sinkt (FÖS 2017).

Abbildung 5 zeigt die Zuordnung der Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt. Generell ist festzuhalten, dass Steuern auf den Faktor Umwelt nur in geringem Umfang zum Staatsaufkommen beitragen. Darüber hinaus fällt auf, dass der Anteil an Steuereinnahmen aus dem Bereich Umwelt mittlerweile wieder unter dem Niveau von 1998, also vor der Ökologischen Steuerreform, liegt. Die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern liegt hingegen nun wieder über dem Niveau von 1998. Diese Verlagerung ist zu großen Teilen auf die verzerrende Wirkung der Inflation zurückzuführen. Auch wenn diese Angaben alle relativ sind, da sie von Verbrauchsentwicklungen und Änderungen bei anderen Steuerarten abhängig sind: **Wären die nominalen Umweltsteuereinnahmen im Zeitraum 2003–2014 von zu Beginn 57 Mrd. Euro mit der Inflation um 16,3 % gestiegen, so lägen sie bei 66,3 Mrd. Euro. Ihr Anteil am Gesamtaufkommen von 1.188 Mrd. Euro (FÖS 2015) läge immer noch bei 5,6 % statt 4,9 %.**

Abbildung 5: Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage (FÖS 2015)

Die real rückläufigen Umweltsteuereinnahmen müssen an anderer Stelle finanziert werden, wenn bestehende Staatsausgaben beibehalten werden sollen, da die zu finanzierenden Staatsausgaben in der Regel an reale Werte geknüpft sind und daher mit der Inflation steigen.

Eine Kopplung der Umweltsteuersätze an einen Preisindex würde zwar keine realen Mehreinnahmen schaffen, aber der Verlagerung der Steuerlast entgegenwirken und die zunehmende Belastung anderer Faktoren verringern.

3.1.2 Ökologische Lenkungsfunktionen

Umweltsteuern haben neben der fiskalischen Funktion den Zweck, externe Kosten zu internalisieren und somit ein Preissignal mit ökologischer Lenkungswirkung zu schaffen. Auch diese Funktion wird durch die Inflation geschwächt.

Verringerte Lenkungswirkung

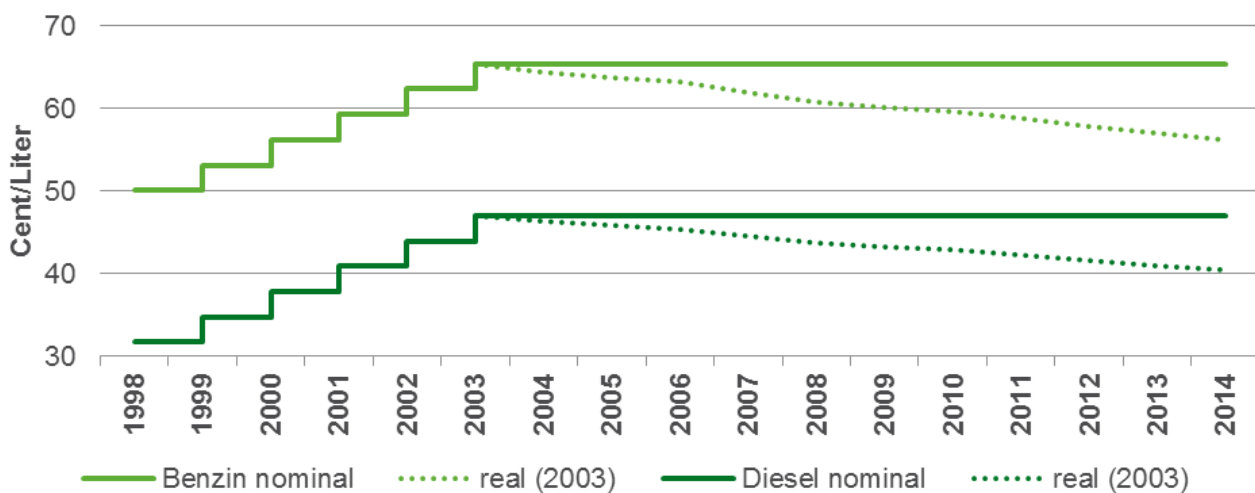
Wenn die Steuersätze der Umweltsteuern nicht mit dem allgemeinen Preisniveau mitwachsen, sinkt mit der Zeit ihr Anteil an den Verbraucherpreisen. Der nominale Steuersatz auf Benzin (Diesel) beispielsweise liegt seit 2003 unverändert bei 65,45 (47,04) Cent/Liter (siehe Abbildung 6). In realen Preisen ist der Steuersatz rückläufig und lag 2014 bei 56,26 (40,44) Cent/Liter (inflationsbereinigt auf das Preisniveau 2003, HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel). Beide haben in den vorangegangenen elf Jahren also mehr als 14 % ihres Werts verloren. Gemessen an der Kaufkraft der Verbraucher_innen ist die Steuer auf Benzin und Diesel damit erheblich günstiger geworden. Das Preissignal der Steuern wird also immer schwächer und verliert an Lenkungswirkung.

Der jährliche Verlust der Lenkungswirkung aufgrund der inflationsbedingten Steuerentwertung ist vermutlich gering, weil die aktuellen Inflationsraten zum einen sehr niedrig sind und die Nachfrage

über die kurze Frist zum anderen eher unelastisch ist. Das bedeutet, dass Verbraucher_innen und Unternehmen auf kurzfristige Preisänderungen jeglicher Art häufig nur in geringem Umfang reagieren. Dies gilt für Änderungen der steuerlichen Preisbestandteile, sofern sie denn erhoben werden, sowie für alle weiteren Preisbestandteile. Langfristig sind tiefgreifende Anpassungen wahrscheinlicher. Die Nachfrage über die lange Frist ist also entsprechend höher elastisch. Höhere Preise gehen mit einem geringeren Verbrauch einher, der z. B. auf Spar- oder Effizienzmaßnahmen zurückzuführen sein kann. Eine Vielzahl von Studien ermitteln kurzfristige und langfristige Preiselastizitäten für die Nachfrage nach Kraftstoffen, Heizstoffen und Strom, die diese Thesen unterstützen.²⁰

Die schleichende Entwertung durch die Inflation mag also jährlich gering erscheinen, kann aber langfristig durchaus Auswirkungen auf die ökologische Lenkungsfunktion von Umweltsteuern haben.

Abbildung 6: Nominaler und realer* Steuersatz auf Benzin und Diesel, in Cent/Liter



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Excise Duty Tables der Europäischen Kommission
 * inflationsbereinigt auf das Preisniveau 2003, HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel (Eurostat), 2003=100

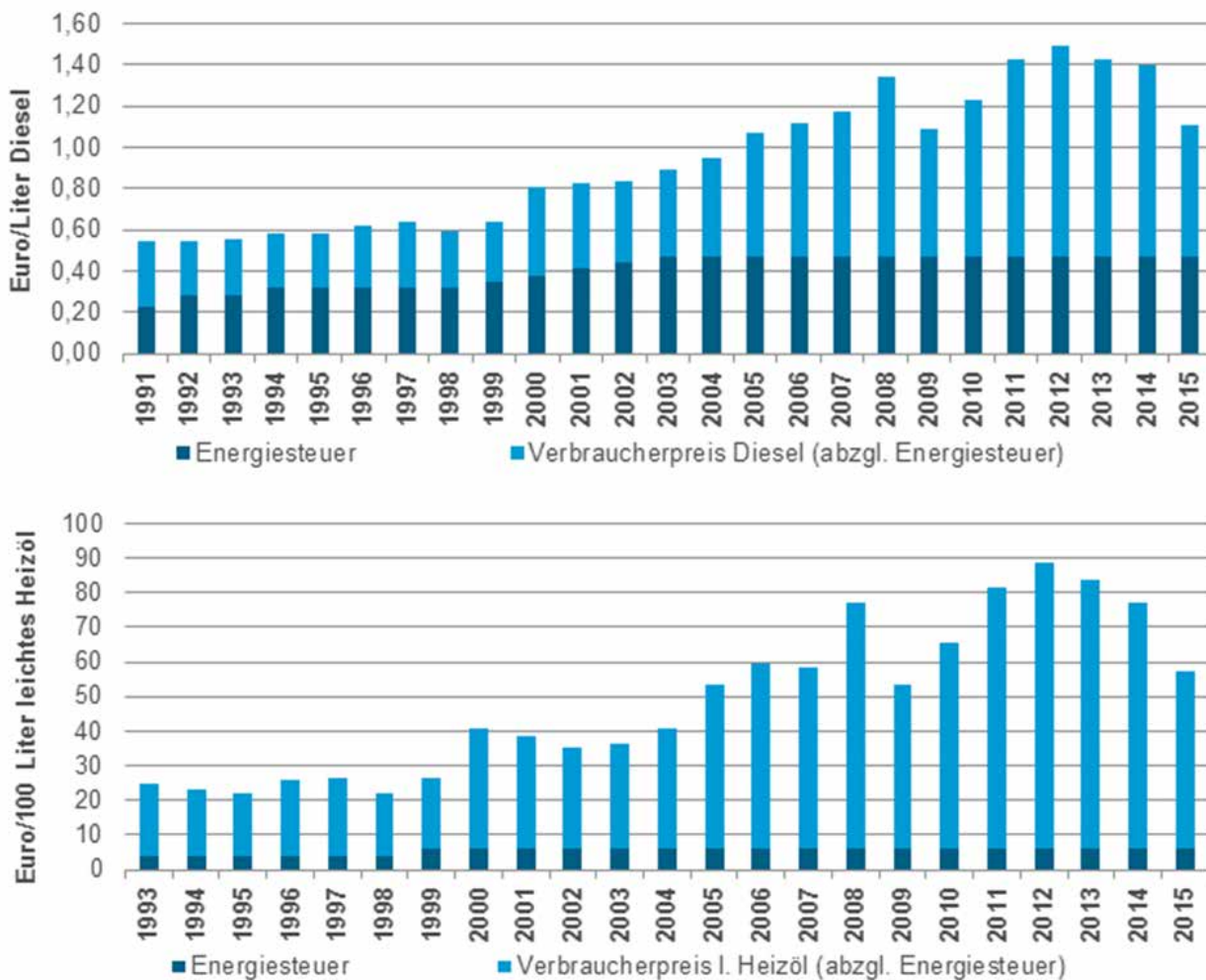
Lange Zeit waren steigende Weltmarktpreise für Öl und Gas der Haupttreiber der Verbraucherpreise für Heiz- und Kraftstoffe (siehe Abbildung 7). Die stetige Entwertung der Steuersätze war für die Lenkungswirkung also weniger bedenklich, weil die Preise und Preiserwartungen aufgrund der befürchteten Ressourcenknappheit und der hohen globalen Nachfrage relativ konstant gestiegen sind. Zwischen 2003 und 2012 ist der Verbraucherpreis für Diesel um fast 60 Cent je Liter gestiegen und der Anteil der Energiesteuer von rund 53 % auf 32 % gesunken. Ähnlich verhielt es sich bei leichtem Heizöl. Der Energiesteueranteil fiel von 17 % auf 7 %, der Verbraucherpreis stieg auf mehr als das Doppelte.

Der Preisverfall von Öl und Gas zum Ende des Jahres 2014 aufgrund der neuen Rahmenbedingungen von Angebot und Nachfrage am Markt hat die Situation grundlegend verändert. Das neue Preisniveau und die damit verbundenen Preiserwartungen sind deutlich niedriger als zuvor – ebenso die Lenkungswirkung. Steuern haben deshalb wieder einen größeren Anteil am Verbraucherpreis. Eine Indexierung der Steuern würde zwar die Preisschwankungen am Markt nicht korrigieren – und erst

²⁰ Für Kraftstoffe siehe z. B. Brons et al. (2008), Goodwin et al. (2004), Liddle (2012) und Litman (2004). Für Heizstoffe siehe z. B. Asche et al. (2008), Joutz et al. (2008), Liu (2004), Madlener et al. (2011), Yoo et al. (2009). Für Strom siehe z. B. Bardazzi et al. 2015; Espey/Espey 2004; Fell et al. 2014; Hosoe/Akiyama 2009; Krishnamurthy 2013; Liu 2004; Madlener et al. 2011; Narayan et al. 2007; Polemis 2007).

recht nicht die zuletzt stark rückläufigen Marktpreise von Öl und Gas ausgleichen – aber zumindest die Lenkungswirkung des Steueranteils stabil halten.

Abbildung 7: Entwicklung der Verbraucherpreise für Diesel und leichtes Heizöl



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Daten der BMWi Energiedaten (bis 2014) und des Weekly Oil Bulletins (2015, Stand 26.10.2015).

Internalisierung externer Kosten

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Ausgestaltung von Umweltsteuern ist die Frage, inwiefern dadurch externe Kosten (z. B. durch Klimawandel oder Gesundheitsschäden) beim Verursacher eingepreist bzw. internalisiert werden. Auch hier führt die Inflation dazu, dass der Grad der Internalisierung entsprechend ebenfalls rückläufig ist. Die Kosten externer Effekte sind real und werden durch die Inflation nicht entwertet. In Konsum- und Investitionsentscheidungen von Haushalten und Unternehmen fließen die Umweltkosten zunehmend weniger ein. Das kann u.a. zu zunehmenden Wettbewerbsverzerrungen zugunsten umweltschädlicherer Produkte und Technologien führen, weil deren externe Kosten im Preis zu einem geringeren Grad internalisiert werden. Diese Kosten werden stattdessen der Allgemeinheit angelastet und energieeffiziente, umweltfreundlichere Produkte und Technologien in Relation scheinbar teurer. Eine Indexierung könnte den aktuellen Grad der Internalisierung zumindest aufrechterhalten.

3.1.3 Soziale, wirtschaftliche und politische Aspekte

Neben den fiskalischen und ökologischen Aspekten sollten auch soziale und wirtschaftliche Auswirkungen der Indexierung sowie politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Sie sind entscheidend für die öffentliche Akzeptanz und bestimmen daher die politische Umsetzbarkeit der Maßnahme. Einige Aspekte werden im Folgenden dargelegt und diskutiert.

Verteilungswirkung von Umweltsteuern

Häufig wird davon ausgegangen, dass Umweltsteuern regressiv wirken, also einkommensschwächere Haushalte stärker als einkommensstarke belasten. Dies würde auch die Indexierung betreffen. Vor allem bei steigenden Kosten für Heizstoffe und Strom stellt sich daher die Frage nach der sozialen Verträglichkeit und der Notwendigkeit von flankierenden Maßnahmen.

Im Hinblick auf die soziale Verträglichkeit muss zunächst festgehalten werden, dass die Indexierung an sich keine Verteilungswirkung hat. Sie festigt lediglich die Wirkung der indexierten Steuer, die sich mit Inflation und Deflation verändern würde. Auch führt sie zu keiner Mehrbelastung, sondern lediglich zu einer nominalen Anpassung im Rahmen der generellen Preisentwicklung. Gemessen an der allgemeinen Kaufkraft ändert sich nichts. Die Indexierung sichert also lediglich den Status Quo. Überlegungen zur sozialen Verträglichkeit und möglichen Gegenmaßnahmen müssen deshalb im Zusammenhang mit den zu indexierenden Steuern angestellt werden, nicht aber mit der Indexierung an sich (siehe auch Abschnitt 3.4.1.3.1).

Die Verteilungswirkung verschiedener Umweltsteuern stellt sich in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich dar (European Environment Agency 2011). In einer Untersuchung der Kraftstoffsteuern in sieben europäischen Ländern, inklusive Deutschland, findet Sterner (2012) beispielsweise kaum Anzeichen für eine regressiv Wirkung, da einkommensschwächere Haushalte häufig einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Kraftstoffe aufwenden. Im Durchschnitt ist die Verteilung eher proportional. Eine neuere Studie (Flues/Thomas 2015) mit 21 OECD-Ländern unterstützt diese Ergebnisse. In manchen Ländern wirken Steuern auf Kraftstoffe demnach sogar progressiv. Entscheidend ist unter anderem der Motorisierungsgrad der Einkommensstufen. Steuern auf Heizstoffe verteilen sich in Deutschland fast proportional, während sie im Durchschnitt aller Länder zumeist leicht regressiv wirken. Stromsteuern wirken in fast allen Ländern regressiv.

Einige Umweltsteuern haben also zunächst negative Verteilungseffekte. Unter Berücksichtigung von Umverteilungsmaßnahmen kann dieser Effekt aber häufig neutralisiert werden (Peter et al. 2007). In den Niederlanden und Schweden beispielsweise ist die Verteilungswirkung der Steuern auf Energie und Kohlendioxid laut Peter et al. aufgrund von ausgleichenden Freibeträgen und Einkommensteuerensenkungen neutral. Entscheidend ist also, was besteuert wird und wie die Mehreinnahmen verwendet werden. Von einer in jedem Fall regressiven Wirkung von Umweltsteuern kann daher nicht ausgegangen werden.

Soziale Flankierung von Energiepreisen

Wie zuvor erwähnt, führt die Indexierung zu keiner Mehrbelastung der Steuerzahler_innen, sondern festigt die Belastung in realen Preisen. Nichtsdestotrotz sollen an dieser Stelle Instrumente vorgestellt werden, die möglichen ungewünschten Verteilungswirkungen von Umweltsteuern entgegenwirken können, ohne dass dabei die Lenkungswirkung der Preise durch Ausnahmen oder Vergünstigungen gravierend verringert wird.

Für die soziale Flankierung von Energiepreisen bieten sich vor diesem Hintergrund unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen an, die in erster Linie einkommensschwache Haushalte adressieren (FÖS 2014):

- ▶ Verbrauchsunabhängige Transferleistungen können einkommensschwache Haushalte zielgenau entlasten. Der Sparanreiz höherer Energiepreise bliebe dabei bestehen.
- ▶ Transferempfängerhaushalte könnten mit energieeffizienten Geräten ausgestattet und bei einigen energetischen Sanierungsmaßnahmen (z. B. Isolation der Heizkörper, Innendämmung von Türen und Fenstern) unterstützt werden. Gerade diesen Haushalten fehlen aufgrund der finanziellen Lage häufig die Möglichkeiten in Energieeffizienz zu investieren und so Kosteneinsparungen zu erzielen.
- ▶ Eine gezielte und kostenlose Effizienzberatung kann ergänzend über Einsparpotentiale und Anpassungsmöglichkeiten informieren.
- ▶ Regelmäßige Information zum Verbrauch helfen dabei, die Kontrolle über Energiekosten zu behalten. Prepaid-Zähler mit Basisguthaben stellen eine Möglichkeit für mehr Preiskontrolle dar (Verbraucherzentrale NRW 2012).

Auswirkungen auf die Preisstabilität

Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive werden teilweise negative Auswirkungen einer Indexierung auf die Preisstabilität befürchtet (Lefort/Schmidt-Hebbel 2002). Die Beharrungstendenz der Inflation wird durch die automatische Anpassung von Verträgen, Steuerinstrumenten usw. weiter endogenisiert. Inflationserwartungen verändern sich und könnten nicht gewollte Rückkoppelungen weiter verstärken (European Commission 2012). Die Wahrung der Preisstabilität wäre damit schwieriger zu erreichen. Die Indexierung von Gehältern beispielsweise wurde deshalb auch in den meisten Ländern, die diese zuvor eingeführt hatten, wieder abgeschafft (Fitoussi 2008).

Im Fall der Umweltsteuern sind die Risiken der Indexierung für die Preisstabilität als sehr begrenzt einzuschätzen (European Commission 2012). Die Kosten für Strom, Gas und andere Brennstoffe sowie Kraft- und Schmierstoffe für Fahrzeuge haben am Warenkorb des deutschen Verbraucherpreisindex einen Anteil von weniger als 11 % (Statistisches Bundesamt 2013). Der Anteil der Steuern auf diese Stoffe am gesamten Warenkorb ist entsprechend noch deutlich geringer. Eine Indexierung von Strom- und Energiesteuern beträfe also nur einen kleinen Teil des Warenkorbs direkt.

Indirekt betroffen wären vermutlich Produkte, die in ihrer Herstellung besonders energieintensiv sind. Die Energiesteuersätze für (energieintensive) Unternehmen sind jedoch bereits deutlich reduziert. Insgesamt wären hier die Auswirkungen der Indexierung auf das Preisniveau ebenfalls entsprechend gering.

Darüber hinaus ist es möglich, Steuersätze – wie beispielsweise in den Niederlanden (siehe 3.2) – an einen Index zu koppeln, der mit konstanten Steuersätzen berechnet wird und ihre Entwicklung somit herausrechnet. Eine Veränderung der Steuersätze wird in der Berechnung des Index nicht berücksichtigt, so dass eine Rückkopplung zwischen einer Steuersatzerhöhung und dem Preisindex vermieden wird. Ohne eine solche Anpassung führt eine Erhöhung bspw. eines Kraftstoffsteuersatzes zu einer Preissteigerung des zugrunde liegenden Warenkorbs bzw. des Indexes, was wiederum eine Erhöhung der Steuersätze zur Folge hätte.

Der Nettoeffekt der Indexierung von Umweltsteuern auf die Inflation hängt zusätzlich von weiteren, indirekten Faktoren ab. Werden die Einnahmen der Umweltsteuern beispielsweise im Sinne einer Ökologischen Steuerreform genutzt und der Faktor Arbeit entlastet, so würden die Lohnkosten fallen und mit ihnen das Preisniveau. Zusätzlich könnte die Lenkungswirkung der Steuern durch höhere Preise u.a. für Energie zu sparsamerer und effizienterer Ressourcennutzung führen. Auch das würde einem Anstieg des Verbraucherpreisindex entgegenwirken.

Kostenkonkurrenz und internationaler Wettbewerb

Ein weiteres Argument gegen eine Indexierung könnten mögliche Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft sein. Die Indexierung führt zu einer nominalen Erhöhung unter anderem von Energie- und Transportpreisen. Diese wirken sich letztendlich auf die Preise fast aller Produkte und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft aus. Auf dieser Grundlage könnte ggf. argumentiert werden, dass Deutschland als Wirtschaftsstandort demnach in allen Bereichen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verlieren würde. Es existieren allerdings umfassende Ausnahmeregelungen bei Energie- und Stromsteuern, die der Industrie bereits gewährt werden (FÖS 2013). Auch bei den Kraftstoffen profitieren Unternehmen vom steuerlichen Vorteil des Diesels.

Zudem steigen Umweltsteuersätze mit einer Indexierung verhältnismäßig planbar und in kleinen, nominalen Schritten – real findet gar keine Erhöhung statt. Die Industrie braucht solch planbare Preisentwicklungen statt unvorhersehbarer Steuererhöhungen, um in Kosten-Nutzen-Analysen von Investitionen und Bewertungen von Objekten und Vorhaben allgemein nicht auf unsichere Schattenpreise zurückgreifen zu müssen. Auch erhöht sich die Rentabilität von nötigen Investitionen in Effizienzmaßnahmen, Erneuerbare Energien und deren Infrastruktur, wenn die Kosten des einzusparenden Gutes steigen. Bei unzureichender Kosteninternalisierung spiegelt sich der tatsächliche Vorteil einer Maßnahme in solchen Kalkulationen nicht wider.

Administrative Kosten und politische Durchsetzbarkeit

Eine Indexierung von Steuern erzeugt administrative Kosten auf Seiten des Staates aufgrund der zusätzlich nötigen Entscheidungsmechanismen und Anpassungen. Generell werden diese Kosten jedoch als gering eingeschätzt (Europäische Kommission 2012). Auch übersteigen die Einnahmeausfälle aufgrund der Inflation die Kosten der Administration einer Indexierung deutlich. Eine Inflationsrate von einem Prozent führt bereits zu einem realen Wertverlust der Umweltsteuereinnahmen von über einer halben Milliarde Euro pro Jahr. Der Nutzen einer Indexierung ist daher bedeutend größer als der zusätzliche Aufwand.

Auch ersetzt die Automatisierung der Steueranpassung andere Prozesse, die mit Kosten verbunden sein können. Beispielsweise sind gesonderte Gesetzesinitiativen nicht mehr nötig, die Anpassung der Steuersätze an das Preisniveau zum Ziel haben. Es darf allerdings nicht unterschätzt werden, dass auch allein die öffentlichen Diskussionen um Steueranpassungen und Gesetzesinitiativen einen psychologischen Lenkungseffekt haben kann. Denn eine solche Diskussion kann das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Problematik schärfen und im besten Fall zu entsprechenden Verhaltensänderungen führen.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine Einführung sind derzeit eigentlich optimal. Aufgrund der anhaltend niedrigen Ölpreise und Inflationserwartungen wären die preislichen Auswirkungen der Indexierung für Verbraucher und Produzenten kaum spürbar. Andererseits existiert in Deutschland aktuell kein Haushalts- oder Reformdruck, der in anderen Ländern für die Umsetzung häufig ausschlaggebend war. In Dänemark, den Niederlanden und Schweden beispielsweise wurde die Indexierung im Rahmen von Reformpaketen und zumeist als Reaktion auf Krisen oder Konsolidierungszwänge eingeführt (siehe Abschnitt 3.2.1).

3.2 Erfahrungen in anderen Ländern und der Vorschlag der EU-Kommission

Mehrere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union koppeln einige ihrer Steuersätze schon seit vielen Jahren an die Inflation. Zu diesen Staaten gehören Schweden seit 1994, die Niederlande seit 1999 und Dänemark seit 2008 (Withana et al. 2013; Andersen et al. 2007). Auch in Portugal, Rumänien und Zypern wurde die Indexierung von Umweltsteuern in den letzten Jahren eingeführt (Europäische Kommission 2014). In Flandern (Belgien) werden die Sätze der Kraftfahrzeugsteuer und in der Slowakei die Mautsätze jährlich an die Entwicklung eines Preisindexes angepasst (ACEA 2017).

Für eine EU-weite Umsetzung im Bereich der Energiesteuern hatte die Europäische Kommission bereits im Jahr 2011 einen Vorschlag erarbeitet. Dieser wurde jedoch nach langen Diskussionen nicht umgesetzt.

Im Folgenden werden die konkreten Konzepte zur Indexierung zunächst beispielhaft für Schweden, die Niederlande und Dänemark verglichen. Danach werden die Erfahrungen der einzelnen Länder u.a. mit der Ausgestaltung sowie der politischen Umsetzung der Indexierung beleuchtet. Eine Übersicht gibt vorab Tabelle 3. Der Vorschlag der EU-Kommission wird in Abschnitt 3.2.2 untersucht.

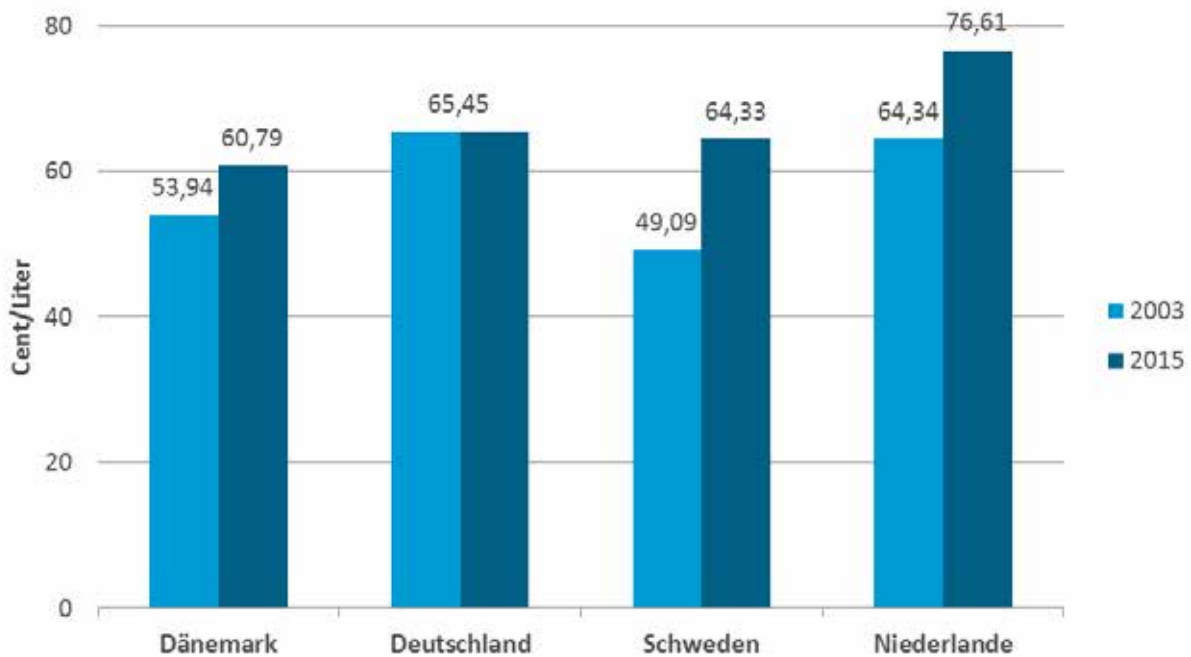
Tabelle 3: Indexierung von Umweltsteuern in europäischen Ländern

	Dänemark	Niederlande	Schweden
Jahr der Einführung	2008	1999	1994
Indexierungsmethode	Jährliche Anpassung an einen Verbraucherpreisindex ohne Steuern	Jährliche Anpassung an einen Verbraucherpreisindex mit konstanten Steuersätzen und Tarifen	Jährliche Anpassung an einen Verbrauchpreisindex
Betroffene Umweltsteuern; weitere Steuern	Energiesteuern; weitere Verbrauchsteuern; Transferleistungen und Gehälter des öffentlichen Sektors sind an einen Gehaltsindex gekoppelt	alle Energiesteuern (Heiz- und Kraftstoffe), Kfz-Steuer und Umweltabgaben; Tarife, Freibeträge etc. der Einkommensteuer	Energie, Kohlendioxid; Tabak
Zeitraum	Der Anpassungsfaktor wird zum Jahreswechsel berechnet (Veränderung des VPI ggü. Vorjahr) und ein Jahr später angewendet	Der Anpassungsfaktor wird im Juni berechnet (Veränderung des VPI ggü. Juni des Vorjahrs), im Juli/August bestätigt und zum Kalenderjahr angewendet	Der Anpassungsfaktor wird im Juni berechnet (Veränderung des VPI ggü. Juni des Vorjahres), im November von der Regierung bestätigt und zum Kalenderjahr angewendet

Artikel 10.1 und 10.2 des niederländischen Einkommensteuergesetzes, Statens Offentliga Utredningar (2013), Svensk Författningssamling 1993:1508 (Notisum 2015), Withana et al. (2013a), Withana et al. (2013b),

Abbildung 8 vergleicht die Steuersätze der Jahre 2003 und 2015 auf unverbleites Benzin in Dänemark, Deutschland, Schweden und den Niederlanden. Während der Steuersatz in Deutschland seit 2003 unverändert 65,45 Cent je Liter beträgt, sind die Sätze in den drei anderen Beispielländern mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,0 bis 1,8 % mit der Inflation gestiegen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass letztere Länder von einem teils wesentlich geringerem Ausgangsniveau in 2003 starteten. Die Niederlande haben Deutschland bereits 2004 „überholt“. Auch Schweden wird innerhalb der nächsten Jahre folgen.

Abbildung 8: Steuersätze auf Benzin, unverbleit (2003 und 2015) in Cent je Liter

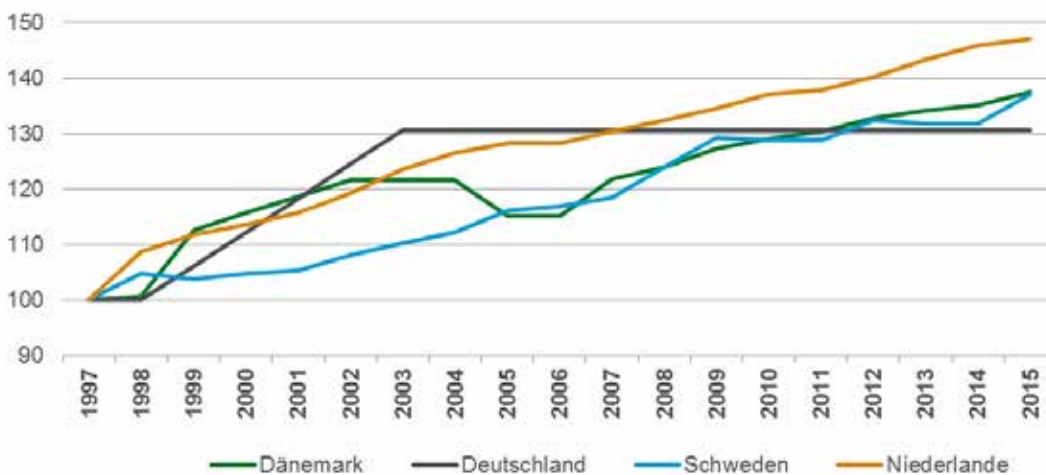


Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Excise Duty Tables der Europäischen Kommission

Die relative Entwicklung der Steuersätze auf unverbleites Benzin über die Zeit ggü. dem Basisjahr 1997 ist in Abbildung 9 dargestellt. Der Wert für Deutschland beispielsweise beträgt seit der letzten Anhebung 2003 130,06. Der aktuelle Steuersatz liegt also 30,06 % über dem Satz von 1997. In den Niederlanden stieg der Steuersatz im Zeitraum 1997–2015 um 47,1 %.

Während in Deutschland im Rahmen der ÖSR die Steuersätze auf Benzin und andere Kraftstoffe innerhalb kurzer Zeit in mehreren, vorab festgelegten Schritten deutlich angehoben wurden, konnte sich die Wirtschaft in den anderen Ländern über einen längeren Zeitraum auf relativ konstant steigende Sätze einstellen. In Dänemark startete die Indexierung 2008, nachdem die Steuersätze zwischen 2002 und 2008 nicht erhöht werden durften (eurostat 2013) und teilweise sogar gesenkt wurden. Auch die zukünftige Entwicklung der Steuersätze ist in Ländern mit Indexierung besser kalkulierbar. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass auch in Deutschland eine erneute Anpassung der Steuersätze stattfinden wird. Wann und in welcher Höhe ist jedoch kaum vorhersehbar und kann in vielen relevanten Investitionsentscheidungen wohl nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 9: Steuersätze auf Benzin, unverbleit (1997=100)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Excise Duty Tables der Europäischen Kommission

3.2.1 Ausgestaltung und politische Umsetzung

In allen drei Ländern wurde die Indexierung von Steuersätzen im Rahmen eines größeren Maßnahmenpakets eingeführt. Während der Fokus der Maßnahmen in Schweden fast ausschließlich auf der Konsolidierung des Staatshaushaltes lag, waren die Veränderungen in Dänemark und den Niederlanden explizit ökologisch motiviert. Wirtschaftliche Krisen scheinen die Durchsetzbarkeit der Reformen begünstigt zu haben. In Schweden und Dänemark waren die Maßnahmenpakete in erster Linie Reaktionen auf die Bankenkrise 1990–1992 bzw. die Finanzkrise ab 2007.

Dänemark

Nachdem viele Steuersätze in Dänemark zwischen 2002 und 2007 nominal eingefroren worden waren, werden Energiesteuern seit 2008 an die Inflation angepasst (Withana et al. 2013b). Die Dauer der Indexierung war zunächst auf den Zeitraum 2008–2015 beschränkt. Im Rahmen einer Steuerreform im Jahr 2009, das Frühjahrspaket 2.0 (Forårspakke 2.0), beschloss die dänische Regierung, die Indexierung auch nach 2015 fortzusetzen (Eurostat 2013). Zuvor waren Energiesteuern bereits in den 80ern für einige Jahre indexiert worden. Mit einem Regierungswechsel wurde dies jedoch wieder abgeschafft.

Das Frühjahrspaket 2.0, das 2009 von der liberal-konservativen Koalition verabschiedet wurde, enthielt neben der Steuerreform auch ein Wachstumspaket. Ziel war es vor allem, ökologisch nachhaltiges Wachstum zu fördern, die Wirtschaft aus der Krise zu manövrieren und die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Effizienzmaßnahmen, Infrastrukturinvestitionen sowie die Einführung und Anpassung von Umweltsteuern und -abgaben waren Teil des Instrumentenmix (Deutsch-Dänische Handelskammer 2015; Madsen 2010; The Danish Ministry of Taxation 2009). Die Einführung der Indexierung von Energiesteuersätzen war also nur ein kleiner Bestandteil eines großen Reform- und Wachstumspaket. Eine Opposition speziell gegen die Einführung der Indexierung gab es nicht – lediglich um die Verwendung der Einnahmen wurde verhandelt.

Laut Angaben des Ministeriums werden die geschätzten Mehreinnahmen der Indexierung nach 2015 von insgesamt 14,9 Milliarden Dänische Kronen pro Jahr (rund 2 Milliarden Euro) nun zur langfristigen Finanzierung eines ausgeglichen Haushalts genutzt (The Danish Ministry of Taxation 2009). Die Indexierung an das Preisniveau solle keine neuen finanziellen Spielräume schaffen, sondern sichere lediglich das reale Einkommen.

Der Anpassungsfaktor wird jeweils zum Jahreswechsel auf Grundlage der jährlichen Veränderung des Jahresdurchschnitts des Net Price Index (Verbraucherpreisindex vor Steuern, Statistics Denmark (2015)) berechnet und ein Jahr später angewendet. Die Anpassungen der Steuersätze zum Kalenderjahr sind also bereits zwölf Monate vorher bekannt. Das Steuerministerium veröffentlicht die entsprechenden Werte.

Niederlande

Die Niederlande, wie auch Dänemark, sind mit Hinblick auf Umweltsteuern ein Vorreiter in der EU. Schon seit vielen Jahren wird das Steuersystem mit ökologischen Elementen erweitert. Mit der Regulatory Energy Tax z. B. setzte die sozialdemokratische Regierung 1996 im Rahmen des 2. Nationalen Maßnahmenprogramms für die Umweltpolitik eine Harmonisierung der Energiesteuer nach CO₂-Gehalt um.

Ziele der Partij van de Arbeid waren, den Faktor Arbeit zu entlasten und erneuerbare Energien und Biogas zu fördern. 85 % des zusätzlichen Aufkommens werden durch Steuersenkungen an Haushalte (Reduktion der Einkommenssteuer) und Unternehmen (Senkung der Lohnnebenkosten) rückverteilt. Die Rückverteilung der restlichen 15 % erfolgt durch Energieeffizienzprogramme. Für private Haushalte und kleine Unternehmen wurden zusätzlich Steuerfreibeträge für den Verbrauch von Gas und Strom eingeführt. Dadurch sollen vor allem einkommensschwache Haushalte und ältere Bürger_innen entlastet werden (Peter et al. 2007). Laut Peter et al. (2007) wirken insbesondere Freibeträge für die private Verwendung von Strom und Gas der regressiven Wirkung der Steuern entgegen.

Die neu eingeführten Energiesteuersätze wurden auf Grundlage des CO₂-Gehalts harmonisiert und sind seit 1999 indiziert (Withana et al. 2013b). Wie auch in Dänemark war die Indexierung also Teil eines größeren Maßnahmenpakets.

Der Index (Consumentenprijsindex Alle Huishoudens, afgeleid) wird vom niederländischen Centraal Bureau voor de Statistiek ermittelt. Steuer- und Tarifentwicklungen werden dabei aus der Preisentwicklung herausgerechnet. Eine Veränderung eines Steuersatzes hat somit keinen Effekt auf den Index und führt zu keiner Rückkoppelung in den Folgejahren.

Der anzuwendende Faktor zum Inflationsausgleich (tabelcorrectiefactor) wird dabei nach Artikel 10.1 und 10.2 des Einkommensteuergesetz (Wet inkomstenbelasting) jährlich im Juni berechnet. Grundlage ist die Veränderung des Jahresdurchschnitts des VPI (Zeitraum Juli bis Juni) gegenüber dem Durchschnitt der zwölf Monate zuvor. Für 2015 beispielsweise lag der Faktor bei 1,009.21 Er ergibt sich aus der Division des durchschnittlichen Werts des Indexes für den Zeitraum Juli 2013 bis Juni 2014 durch den Wert für Juli 2012 bis Juni 2013. Der Faktor wird dann im Juli vorläufig festgelegt und im August endgültig bestätigt. Er ist somit allen Akteuren bereits mehrere Monate vor der jährlichen Anpassung von Steuern und Tarifen zum neuen Kalenderjahr bekannt.

Artikel 10.1 der Wet inkomstenbelasting legt fest, welche Steuern, Abgaben und Tarife indiziert werden. Dies umfasst u.a. alle Energiesteuern auf Heiz- und Kraftstoffe wie Mineralöl, Diesel, Erdgas, Flüssiggas sowie leichtes und schweres Öl – Autogas ist von der Indexierung aktuell ausgenommen. Auch Umweltabgaben für z. B. Wasser und die Müllentsorgung, die Kfz-Steuer sowie Tarife, Freibeträge und Einkommensgrenzen der Einkommensteuer werden der Inflation angepasst.

Schweden

Nach der Bankenkrise 1990–1992 kam es in Schweden im Jahr 1994 zu einem Regierungswechsel. Nachdem die moderat konservative Regierung als Reaktion auf die Krise bereits mit der Konsolidie-

²¹ zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-381209.pdf

zung des Staatshaushalts begonnen hatte, verschärften die Sozialdemokraten die Maßnahmen. Neben tiefgreifenden Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen wurde auch die Indexierung vieler Verbrauchsteuern, inklusive der Steuern auf Alkohol, Tabak und Energie 1994 eingeführt (European Commission 2012; Statens Offentliga Utredningar 2013).

Die Indexierung diente in Schweden also insbesondere der Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Sie war darüber hinaus, wie auch in Dänemark und den Niederlanden, in ein Reformpaket eingebettet. Die Einnahmen aus CO₂- und Energiesteuer werden aber ebenfalls genutzt, um die Senkung von Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu finanzieren (Peter et al. 2007). Der Faktor Arbeit wird dadurch entlastet.

Aktuell werden in Schweden die Steuersätze für Tabak, Energie und Kohlendioxid indexiert (Statens Offentliga Utredningar 2013). Der für die Indexierung von Energie und Kohlendioxid anzuwendende Faktor wird jährlich auf Grundlage der Entwicklung des Konsumentenpreisindex (Statistics Sweden 2015) berechnet. Entscheidend ist dafür die Entwicklung des Indexes zwischen Juni des Vorjahres und Juni vor zwei Jahren. Im November wird die geplante Anpassung von der Regierung veröffentlicht und zu Beginn des neuen Kalenderjahres eingeführt (Svensk Författningssamling 1993:1508, vgl. Notisum 2015). Zwischen Juni 2008 und Juni 2009 beispielsweise befand sich Schweden in einer deflationären Periode, so dass zum Kalenderjahr 2010 die indexierten Steuersätze entsprechend gesenkt wurden (siehe Abbildung 9). Der Index wird monatlich von der Statistiska centralbyrån, dem statistischen Zentralamt von Schweden, ermittelt. Er dient u.a. auch der Anpassung von Renten, Transferleistungen, Anleihen und anderen Verträgen.

Während die Indexierung von Alkohol-, Tabak- und Energiesteuern zunächst bis 1998 zeitlich begrenzt sein sollte, wurde sie für Energiesteuern von der Regierung unbegrenzt fortgeführt. Die Indexierung für Alkohol und Tabak wurde aufgrund gesunkener Inflationsraten sowie die Infragestellung der politischen Angemessenheit eingestellt. Als 2012 eine manuelle Erhöhung der Tabaksteuer bevorstand, wurde auch ihre Indexierung wieder eingeführt. Für die Berechnung wird jetzt jedoch ein bereinigter Verbraucherpreisindex verwendet (Statens Offentliga Utredningar 2013).

3.2.2 Der Vorschlag der EU-KOM

Im April 2011 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom vor (Europäische Kommission 2011). Der Vorschlag sah u.a. in Artikel 4 Absatz 4 vor, dass die Mindestbeträge der Energiebesteuerung in der EU alle drei Jahre um die prozentuale Veränderung des Preisniveaus erhöht bzw. verringert werden sollten.

Der Zeitrahmen von drei Jahren wurde gewählt, um die Verwaltungskosten der Umsetzung möglichst gering zu halten. Eine jährliche Anpassung ist mit höherem Aufwand verbunden, was vor allem für kleinere Mitgliedsstaaten relevant gewesen wäre. Gerade bei kleineren Ländern mit niedrigerem Steueraufkommen ist der Nutzen der Indexierung geringer. Der administrative Aufwand hingegen dürfte relativ unabhängig vom Steueraufkommen sein. Für größere Nationen wie Deutschland dürften diese Erwägungen unerheblich sein.

Ein längerer Zeitrahmen birgt darüber hinaus das Risiko größerer Sprünge in der Anpassung der Steuersätze, die mit Anpassungsschwierigkeiten einhergehen könnten.

Um die mit den Energie- und Nahrungsmittelpreisen verbundene Volatilität einzudämmen, sollte der harmonisierte Verbraucherpreisindex ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel von Eurostat als Berechnungsgrundlage dienen. Die Anpassung sollte automatisch stattfinden. Nur im Fall einer besonders geringfügigen Veränderung des Index (geringer als 0,5 %) seit der letzten Anpassung wäre keine Veränderung vorgenommen worden.

Diese Indexierung der Mindestbeträge der Energiesteuern an den HVPI (ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel) hätte kurzfristig nur diejenigen Mitgliedsstaaten betroffen, deren Steuersätze nicht deutlich höher sind als die Mindestsätze. Bei einer angenommenen Inflationsrate von 2 % pro Jahr würden die Steuersätze auf Benzin und Diesel in Deutschland beispielsweise erst in rund 30 bzw. 18 Jahren unter den geltenden EU-Mindestsätzen liegen. Langfristig jedoch wäre eine EU-weite Harmonisierung der verschiedenen nationalen Steuersätze sowie eine effektive Indexierung erreicht worden.

Im April 2012 beschloss das Europäische Parlament allerdings eine Veränderung des Vorschlags der Kommission (Europäisches Parlament 2012a). Die legislative Entschließung änderte Artikel 4 Absatz 4 grundlegend und entfernte auch die Indexierung. Danach sah der Absatz lediglich eine Überprüfung der Mindestbeträge alle drei Jahre vor, auf deren Grundlage die Kommission Vorschläge zur Änderung vorlegt. Eine automatische Anpassung war danach nicht vorgesehen. Nach mehreren Verhandlungsrunden ohne Einigung wird der gesamte Vorschlag zur Richtlinie 2003/96/EG momentan nicht weiter diskutiert.

3.2.3 Schlussfolgerungen für eine Umsetzung der Indexierung in Deutschland

Die Indexierung von Steuersätzen in Dänemark, den Niederlanden und Schweden wird heute als selbstverständlich angesehen und hat in der Öffentlichkeit kaum zu Diskussionen geführt. Gravierende soziale oder wirtschaftliche Auswirkungen wurden nicht erwartet und sind nicht zu beobachten. In den drei Ländern wurde die Indexierung als Teil eines größeren Reformpakets eingeführt, weshalb der Fokus der Diskussionen vermutlich auf gewichtigeren Maßnahmen lag. Konkreter Handlungsbedarf aufgrund von Krisen oder Konsolidierungszwängen scheint zumindest in Dänemark und Schweden förderlich für die politische Durchsetzbarkeit gewesen zu sein. Aufgrund des geringen administrativen Aufwands stellte die Indexierung eine leicht umsetzbare Maßnahme dar, die die fiskalischen und ökologischen Funktionen der Umweltsteuern schützt.

3.3 Vorschlag für eine Indexierung von Umweltsteuern in Deutschland

Für die Erarbeitung eines Vorschlags zur Indexierung von Umweltsteuern in Deutschland werden in Abschnitt 3.3.1 zunächst Stellschrauben und Merkmale für eine Ausgestaltung aufgezeigt. Besonderheiten bei der Wahl der zu indexierenden Steuern, eines geeigneten Indexes, der Anpassungszeiträume etc. werden diskutiert und Ausgestaltungsmerkmale empfohlen. Die Ergebnisse der Diskussion werden in Abschnitt 3.3.2 mit konkreten Eckpunkten für eine Ausgestaltung zusammengefasst und in Abschnitt 3.3.3 in juristisch ausformulierter Form dargelegt.

Aufgrund des thematischen Zusammenhangs wird die Umsetzung zusammen mit dem Abbau der kalten Progression durch eine Indexierung der Tarifgrenzen vorgeschlagen (Abschnitt 3.3.3). Ähnlich wie bei den Umweltsteuern führt die Inflation bei der Einkommensteuer zu einer Verzerrung, die mit einer Indexierung behoben werden könnte. Unter fiskal- und sozialpolitischen Gesichtspunkten bietet sich eine zeitgleiche Einführung beider Maßnahmen an.

3.3.1 Ausgestaltungsmerkmale

Auswahl der zu indexierenden Steuern

Bei einer konkreten Umsetzung der Indexierung muss zunächst überlegt werden, **welche Steuern** indexiert werden sollen. Im Bereich der Umweltsteuern kommen dabei Energie-, Strom- und Kfz-Steuern sowie die 2011 eingeführten Luftverkehrsteuer in Frage. Für einige Steuern ergeben sich mit einer Indexierung jedoch Besonderheiten, die zu berücksichtigen sind und in der juristischen Prüfung (siehe Abschnitt 3.4) genauer untersucht werden:

- ▶ Die Kfz-Steuer ist ein Jahr im Voraus zu entrichten. Die Steuersätze der kommenden zwölf Monate müssen zum Zahlungsstichtag deshalb bereits bekannt sein. Die Anpassung der Steuersätze muss daher um ein Jahr verzögert werden.
- ▶ Die Kfz-Steuer fällt mit Beginn der Steuerpflicht, also mit der Anmeldung des Fahrzeugs, an. Der Zahlungszeitpunkt kann daher zwischen den Fahrzeughalter_innen variieren. Der Stichtag der Indexierung des entsprechenden Jahres liegt also noch vor oder bereits hinter dem Zahlungszeitpunkt. Um die Gleichbehandlung der Steuerzahler_innen zu gewährleisten, muss der zu zahlende Kfz-Steuerbetrag anteilig an den Entrichtungszeiträumen vor und nach der Anpassung der Steuersätze berechnet werden.
- ▶ Die Höhe der Luftverkehrsteuer ist an die Abgaben des Luftverkehrssektors im EU-Emissionshandel gekoppelt. Werden in der Summe eine Milliarde Euro an erwarteten Abgaben überschritten, werden die entsprechenden Steuersätze gemäß § 11 Absatz 2 des Luftverkehrsteuergesetzes (LuftVStG)²² abgesenkt. Eine Indexierung ist möglich, hat aber aufgrund der Deckelung unter Umständen keine Auswirkungen.

Die jährliche Anpassung von Steuern ist mit administrativen Kosten verbunden. Diese Kosten sowie potentielle Mehreinnahmen können bei der Auswahl der zu indexierenden Steuern und der Ausgestaltung einer entsprechenden Maßnahme maßgebliche Kriterien sein. Eine Abschätzung der Höhe der administrativen Kosten kann hier nicht vorgenommen werden. Generell werden sie aber als eher gering eingeschätzt (Europäische Kommission 2012).

Die Anzahl der anzupassenden Steuersätze kann möglicherweise ein Indikator für die Komplexität der Prozesse sein. So umfasst beispielsweise die deutsche Energiesteuer mehr als 20 verschiedene reguläre und (befristet) abweichende Steuersätze für mehr als zehn definierte Steuergegenstände. Als die aufkommensstärkste Umweltsteuer (siehe Tabelle 4) übertreffen die potentiellen Mehreinnahmen die zusätzlichen Kosten der Indexierung aber bei weitem.

Da eine Inflationsrate von einem Prozent bereits zu einem realen Wertverlust der Umweltsteuereinnahmen insgesamt von über einer halben Milliarde Euro pro Jahr führt, sind administrative Kosten wohl kein gewichtiges Gegenargument. Es sollten dementsprechend alle genannten Umweltsteuern bei einer Indexierung berücksichtigt werden. Für die Luftverkehrsteuer muss jedoch die erwähnte Verknüpfung mit dem Emissionshandel berücksichtigt werden.

Tabelle 4: Aufkommen der Umweltsteuern, in Milliarden Euro

Steuer	2014	2015	2016	2017
Energiesteuer	39,76	40,50	40,50	40,5
Stromsteuer	6,64	6,90	6,90	6,90
Kfz-Steuer	8,50	8,55	8,50	8,45
Luftverkehrsteuer	0,99	1,01	1,02	1,03
Insgesamt	55,89	56,96	56,92	56,88

Quelle: Ergebnisse der 146. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 5. bis 7. Mai 2015 in Saarbrücken

Wahl eines geeigneten Indexes

²² Luftverkehrsteuergesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885; 2013 I S. 81), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3299) geändert worden ist (LuftVStG).

Neben der Wahl der zu indexierenden Steuern steht die Wahl des anzuwendenden **Indexes**. Hierbei sollten vor allem eventuelle Rückkoppelungen zwischen Steuersätzen und Preisindex berücksichtigt werden. Dazu könnte z. B., wie im Vorschlag der Europäischen Kommission von 2011, ein Index ohne Energiepreise oder, wie in den Niederlanden, ein Index mit konstanten Steuersätzen verwendet werden.

Im Falle Deutschlands käme also zum einen der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel infrage. Dieser hätte den zusätzlichen Vorteil, dass die besonders volatilen Energie- und Nahrungsmittelpreise nicht berücksichtigt werden. Zum anderen steht seit 2013 ein neuer, ebenfalls geeigneter Verbraucherpreisindex zu Verfügung. Nach Verordnung (EG) Nr. 2214/96 sind seither alle EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet den harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) monatlich zu veröffentlichen. Mit diesem Index werden laut Verordnung „Veränderungen bei den Verbraucherpreisen ohne die Auswirkungen von Veränderungen bei den Steuersätzen für Waren im selben Zeitraum gemessen“. Der HVPI-KS eignet sich also insbesondere zur Indexierung von Umweltsteuern. Ohne konstante Steuersätze würde eine Steuererhöhung aufgrund der Auswirkungen auf die Verbraucherpreise zu einer erneuten, wenn auch sehr geringen Anpassung im nächsten Jahr führen. Dieser Rückkopplungseffekt wird mit dem HVPI-KS verhindert. Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel sind in diesem Index enthalten.

Die Indexierung muss transparent ausgestaltet und für alle Beteiligten nachvollziehbar und möglichst voraussehbar sein. Es ist daher notwendig, dass der genutzte Index öffentlich zugänglich ist und regelmäßig – möglichst monatlich – veröffentlicht wird. Der HVPI-KS erfüllt diese Kriterien und wird daher im Rahmen des Reformvorschlags empfohlen. Er wird vom Statistischen Bundesamt ermittelt und in der Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat 2015) mit einer Verzögerung von weniger als einem Monat veröffentlicht. Der genaue Zeitplan für die monatlichen Veröffentlichungen findet sich auf der Website der Europäischen Kommission (European Commission 2014).

Alternativ zur Verwendung eines Verbraucherpreisindex ist auch eine Anpassung der Steuersätze entsprechend der Lohnentwicklung denkbar. So bliebe der Anteil der Steuern am Einkommen, also die relative Belastung, konstant. Die Vorsehbarkeit der Lohnentwicklung ist jedoch vermutlich geringer als die Inflation, was sich negativ auf die Planbarkeit der Steueranpassungen auswirken könnte.

Gibt es für die Indexierung ein klar formuliertes Ziel, das über der realen Werterhaltung steht, so ist auch eine Anpassung an einen Index, der sich an diesem Ziel orientiert, denkbar (Statens Offentliga Utredningar 2013). Ist das primäre Ziel beispielsweise ein vorgegebener Reduktionspfad für Emissionen, so könnte ein entsprechender Index berechnet werden, der die Entwicklung des Ausstoßes abbildet. Abweichungen vom Pfad könnten dann zu Erhöhungen oder Absenkungen des Steuersatzes führen.

Die Wahl des Indexes hängt also auch vom Ziel der anzupassenden Steuer ab. Dementsprechend könnten für verschiedene Steuern auch verschiedene Indizes gewählt werden. Da bei den Umweltsteuern insgesamt das fiskalische Ziel wohl überwiegt, sollte eine Indexierung die reale Werterhaltung sichern. Der HVPI-KS ist dazu der geeignete Index.

Anpassungszeitraum und Veröffentlichung

Die Wahl des **Anpassungszeitraums** ist, wie die Wahl der Steuern, vor allem von der Höhe der administrativen Kosten abhängig. Für das Ziel der realen Werterhaltung ist eine möglichst häufige Anpassung vorzuziehen. In den Niederlanden und Schweden findet sie beispielsweise jährlich statt. Um administrative Kosten zu senken, sind aber auch längere Zeiträume möglich. Im Vorschlag der Europäischen Kommission zur Richtlinie 2009/96/EG war aus solchen Beweggründen vorgesehen, die Anpassung alle drei Jahre durchzuführen. Für kleinere EU-Mitgliedsstaaten mit geringerem Steuer-

aufkommen mögen solche Bedenken schwerer ins Gewicht fallen. Für Deutschland sind die potentiellen Mehreinnahmen durch die Indexierung gewichtiger. Eine jährliche Anpassung ist daher sinnvoll.

Innerhalb des Anpassungszeitraums müssen weitere Termine zur **Veröffentlichung** von Informationen bewusst gewählt werden. Die neuen Steuersätze sollten allen Akteuren bereits mehrere Monate vor Einführung bekannt sein, um genug Zeit für nötige Maßnahmen zu gewähren. So wird z. B. in den Niederlanden der Index zur Mitte des Jahres berechnet, kurze Zeit später offiziell veröffentlicht und zum neuen Kalenderjahr angewendet.

Für das Inkrafttreten neuer Steuersätze eignet sich in Deutschland der 1. Juli als Stichtag. Zur Mitte des Jahres ändern sich regelmäßig Gesetze und rechtliche Werte z. B. der Renten, Beamtenbezüge, Sozialleistungen sowie der Basiszinssatz der Deutschen Bundesbank. Die Höhe der Anpassungen sollte zum 1. März vom Bundesministerium der Finanzen bekanntgegeben werden. Die Werte des HVPI-KS für das vergangene Jahr liegen dann bereits komplett vor und die neuen Steuersätze können berechnet werden.

Berechnung

Die **Berechnung** zur Anpassung der Steuersätze muss transparent und nachvollziehbar sein. Zu diesem Zweck muss die Methodik fest vorgeschrieben, transparent und öffentlich zugänglich sein. Für den Anpassungsfaktor sollte die Veränderung des Jahresdurchschnitts des HVPI-KS über die zwölf Monate Januar bis Dezember gegenüber dem Vorjahresdurchschnitt betrachtet werden. Eventuelle Volatilitäten des Preisniveaus in einzelnen Monaten werden somit geglättet.

t = Jahr

Ø HVPI-KS_t = Mittelwert [HVPI-KS Januar_t : HVPI-KS Dezember_t]

Anpassungsfaktor_t = Ø HVPI-KS_t / Ø HVPI-KS_{t-1}

Die neuen Steuersätze sollten gemäß folgender Formel berechnet werden:

Steuersatz_t = Steuersatz_{t-1} x Anpassungsfaktor_{t-1}

Beispiel: Im Jahr 2014 (t = 2014) betrug der Index im Mittel über die Monate Januar bis Dezember (Ø HVPI-KS₂₀₁₄) 114,4. Im Vorjahr lag er bei durchschnittlich 113,5. Der Anpassungsfaktor₂₀₁₄ beläuft sich somit auf 1,0077. Die indexierten Steuersätze müssten in 2015 um 0,77 % angehoben werden.

Wie bereits erwähnt, muss bei der Anpassung der Kraftfahrzeugsteuer beachtet werden, dass die Steuer im Voraus zu zahlen ist und der Zahlungszeitpunkt zwischen Fahrzeughalter_innen variieren kann. Die Berechnungsmethode verändert sich dahingehend und wird in Abschnitt 3.3.3 erläutert.

Ausnahmen

Auch **Ausnahmeregelungen** können in Betracht gezogen werden. Im Vorschlag der Europäischen Kommission beispielsweise war vorgesehen, im Falle von besonders geringen Preisveränderungen (geringer als 0,5 % gegenüber der letzten Anpassung vor drei Jahren) keine Anpassung vorzunehmen (siehe Abschnitt 3.2.2). Die Veränderung kann dann bei der nächsten Anpassung berücksichtigt werden. Mit einer solchen Untergrenze können auf der einen Seite die Kosten des administrativen Mehraufwands reduziert werden. Auf der anderen Seite entgehen dem Staat potentiell signifikante Steuereinnahmen in den Jahren vor der nächsten Anpassung. Denn auch geringe Veränderungen des jährlichen Preisniveaus können von großer steuerlicher Bedeutung sein.

Neben einer Untergrenze könnte unter Berücksichtigung der potentiell negativen Auswirkungen auf die Preisstabilität auch eine Obergrenze geprüft werden. In besonders in- bzw. auch deflationären

Perioden könnte die Anpassung so begrenzt werden, um die allgemeine Preisentwicklung nicht weiter fortzutragen. Doch auch eine Obergrenze widerspräche der Grundidee der Indexierung, da gerade in solchen Perioden der Effekt auf reale Steuereinnahmen am höchsten ist. Wie bereits in Abschnitt 3.1.3 erwähnt, ist der Anteil der Umweltsteuern am Warenkorb des HVPI und somit auch der Effekt einer Steuererhöhung auf die Inflation darüber hinaus relativ gering. Von Ausnahmeregelungen wird beim vorliegenden Vorschlag daher abgesehen.

3.3.2 Zusammenfassung des Vorschlags

Auf Grundlage der vorangegangenen Diskussion der Kriterien werden in Tabelle 5 die Ergebnisse für die Ausgestaltung einer Indexierung der Umweltsteuern in Deutschland zusammengefasst.

Tabelle 5: Umsetzungsvorschlag

Steuern	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiesteuer ▶ Stromsteuer ▶ Kfz-Steuer ▶ Luftverkehrssteuer
Index	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Harmonisierter Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS)
Berechnung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ $t = \text{Jahr}$ ▶ $\bar{\text{HVPI-KSt}} = \text{Mittelwert [HVPI-KS Januar : HVPI-KS Dezembert]}$ ▶ $\text{Anpassungsfaktort} = \bar{\text{HVPI-KSt}} / \text{HVPI-KSt}_{t-1}$ ▶ $\text{Steuersatz} = \text{Steuersatz}_{t-1} \times \text{Anpassungsfaktort}_{t-1}$
Anpassungszeitraum und Veröffentlichung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Januar: Die Berechnung der neuen Steuersätze sollte mit der Veröffentlichung des HVPI-KS im Januar jedes Jahres stattfinden und zum 1. März bekanntgegeben werden. ▶ Die Steuersätze sollten jährlich zum 1. Juli angepasst werden. Sie sind somit fünf Monate im Voraus bekannt.
Ausnahmeregelungen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Keine

3.3.3 Juristische Ausformulierung des Reformvorschlags

Im folgenden Abschnitt wird am Beispiel der verschiedenen Steuerarten jeweils dargestellt, wie sich eine intendierte Indexierung in das Normgefüge eingliedern ließe. Dabei wurde ein Ansatz gewählt, nach dem die Regelung zur Indexierung selbst den ursprünglichen Steuersätzen als eine Art „Rahmen“ vorgeschaltet wurde. Diese Art der Regelung beruht auf der Idee, dass die bestehenden Regelungen zur Steuersatzhöhe nicht angepasst werden müssten, sondern lediglich innerhalb der Norm um einen Absatz verschoben würden, was insbesondere bei einer großen Zahl verschiedener Steuersätze von Vorteil ist.

§ 3 Stromsteuergesetz²³ (Steuertarif) wird wie folgt geändert:

²³ Stromsteuergesetz vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378; 2000 I S. 147), das zuletzt durch Artikel 3 u. 4 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3299) geändert worden ist.

- (1) Die Höhe der Steuer verändert sich jährlich zum 1. Juli entsprechend der Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) für das abgeschlossene Kalenderjahr gegenüber dem vorangegangenen Kalenderjahr. Diese Indizes werden vom Statistischen Bundesamt (Destatis) ermittelt und vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) veröffentlicht. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht den jeweiligen Steuertarif im Bundesgesetzblatt [Teil I] jährlich zum 1. März. Die Anpassung erfolgt erstmalig zum 1. Juli [Jahr der ersten Anpassung einsetzen].
- (2) Der Ausgangstarif der Steuer beträgt 20,50 Euro für eine Megawattstunde.

§ 2 Energiesteuergesetz²⁴ (Steuertarif) wird wie folgt geändert:

- (1) Die Höhe der Steuer verändert sich jährlich zum 1. Juli entsprechend der Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) für das abgeschlossene Kalenderjahr gegenüber dem vorangegangenen Kalenderjahr. Diese Indizes werden vom Statistischen Bundesamt (Destatis) ermittelt und vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) veröffentlicht. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht den jeweiligen Steuertarif im Bundesgesetzblatt [Teil I] jährlich zum 1. März. Die Anpassung erfolgt erstmalig zum 1. Juli [Jahr der ersten Anpassung einsetzen].
- (2) Der Ausgangstarif der Steuer beträgt [...] [Bisherige Absätze 1 bis 5 werden Absätze 2 bis 6; statt „die Steuer beträgt“ muss es jeweils „der Ausgangstarif der Steuer beträgt“ heißen].

§ 11 Luftverkehrsteuergesetz – Steuertarif [bisher: Steuersatz]:

- (1) Die Höhe der Steuer verändert sich jährlich zum 1. Juli entsprechend der Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) für das abgeschlossene Kalenderjahr gegenüber dem vorangegangenen Kalenderjahr. Diese Indizes werden vom Statistischen Bundesamt (Destatis) ermittelt und vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) veröffentlicht. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht den jeweiligen Steuertarif im Bundesgesetzblatt [Teil I] jährlich zum 1. März. Die Anpassung erfolgt erstmalig zum 1. Juli [Jahr der ersten Anpassung einsetzen].
- (2) Der Ausgangstarif der Steuer beträgt je Fluggast für Flüge mit einem Zielort
 1. in einem Land der Anlage 1 zu diesem Gesetz 7,50 Euro
 2. in einem Land der Anlage 2 zu diesem Gesetz 23,43 Euro
 3. in anderen Ländern 42,18 Euro.

Der bisherige Absatz 2 wird gestrichen.²⁵

²⁴ Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3299) geändert worden ist.

²⁵ § 11 Abs. 2 LuftVStG regelt eine mögliche Steuersenkung – abhängig von den Einnahmen des Emissionshandels. § 11 Abs. 2 LuftVStG lautet bisher: „Das Bundesministerium der Finanzen wird ab 2013 ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Steuersätze nach Absatz 1 jeweils mit Wirkung zu Beginn eines Kalenderjahres prozentual abzusenken. Die prozentuale Absenkung errechnet sich aus dem Verhältnis der jeweiligen Einnahmen des Vorjahres aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu einer Milliarde Euro. Die Einnahmen aus

§ 9 Kraftfahrzeugsteuergesetz²⁶ wird wie folgt geändert:

(1) Die Höhe der Jahressteuer verändert sich jährlich entsprechend der Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS). Diese Indizes werden vom Statistischen Bundesamt (Destatis) ermittelt und vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) veröffentlicht. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht den jeweiligen Steuertarif im Bundesgesetzblatt [Teil I] jährlich zum 1. März des auf die Erhebung folgenden Jahres. Die Veränderung der Steuer tritt jeweils zum 1. Juli des darauf folgenden Jahres in Kraft und erfolgt erstmalig zum 1. Juli [Jahr der ersten Anpassung einsetzen]. Die Höhe der Jahressteuer ergibt sich aus der Multiplikation der folgenden Faktoren:

1. Der Höhe des Steuertarifs für den vorherigen Entrichtungszeitraum.
2. Der ermittelten Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) im Erhebungszeitraum.
3. Dem nach Bruchteilen bestimmten Bemessungszeitraum in Tagen nach dem 1. Juli des jeweiligen Entrichtungszeitraums.

Die Berechnung der Höhe der Jahressteuer lässt sich anhand folgender Formel vornehmen:

$(A \times B) + (A \times (1-B) \times (1+C))$, wobei die Variablen folgende Bedeutung haben.

1. A entspricht der Höhe des Steuertarifs im vorherigen Entrichtungszeitraum.
2. B entspricht dem Anteil des Entrichtungszeitraums in Tagen nach Bruchteilen, welcher vor dem Inkrafttreten der Änderung liegt.
3. C entspricht der ermittelten Veränderung nach Bruchteilen.

(2) Der Ausgangstarif der Jahressteuer beträgt für [...]

[Bisherige Absätze 1 bis 5 werden Absätze 2 bis 6; der neue Absatz 4, welcher eine tageweise Steuerlast für ausländische Fahrzeuge vorsieht, ist mit einer entsprechenden Regelung zu versehen.]

Die abweichenden Formulierungen bezüglich der Kraftfahrzeugsteuer gründen auf der Natur der Kraftfahrzeugsteuer selbst. Diese fällt gemäß § 6 KraftStG mit Beginn der Steuerpflicht, also mit der Anmeldung des Fahrzeugs, an und ist gemäß § 11 Abs. 1 KraftStG im Voraus zu entrichten.

Obige Konzeptionierung der Indexierung führt dazu, dass die Veränderung der Jahressteuer anteilig berücksichtigt wird, je nachdem wie groß der Anteil des Entrichtungszeitraums vor Inkrafttreten der jährlichen Veränderung liegt und welcher danach.

Fällt die Steuerlast für den jeweiligen Steuerpflichtigen bzw. die jeweilige Steuerpflichtige etwa zum 1. März eines Jahres an, so hat dieser oder diese für die Monate März, April, Mai und Juni (also

der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten werden auf Basis der Einnahmen des jeweils ersten Halbjahres des Vorjahres geschätzt. Der abgesenkte Steuersatz wird auf volle Cent gerundet.“

²⁶ Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1491) geändert worden ist.

122/365 des Entrichtungszeitraums) den vorherigen Steuersatz zu entrichten, während für die Monate Juli bis Februar (also 243/365 des Entrichtungszeitraums) des nächsten Jahres der erhöhte Steuersatz zu entrichten ist.

Dies führt dazu, dass alle Steuerpflichtigen eines bestimmten Steuertarifs für den jeweiligen Tag eines Jahres die Steuer in gleicher Höhe zu entrichten hätten. So würde etwa – um in obigem Beispiel zu bleiben – ein Anfall der Steuer zum 01. Februar eines Jahres zwar zu einer früheren Entrichtung der Steuer führen, es wäre jedoch für die Tage nach Inkrafttreten der Veränderung die Steuer unter Berücksichtigung dieser Veränderung zu entrichten; m.a.W.: Alle Steuerpflichtigen eines bestimmten Tarifs zahlten ihre Steuer etwa für den 07. August in gleicher Höhe.

Verwendete man andererseits die den anderen Reformvorschlägen zu Grunde liegende Konzeptionierung, so würde dies dazu führen, dass all jene Steuerpflichtigen, deren Steuerpflicht vor Inkrafttreten der Änderung anfällt, für den gesamten Entrichtungszeitraum den niedrigeren Satz zu begleichen hätten. Dies würde im Extremfall dazu führen, dass diejenigen, deren Steuerlast zum 30. Juni eines Jahres anfällt, fast ein Jahr später von den erhöhten Steuersätzen getroffen würde, als diejenigen, deren Steuerlast zum 01. Juli eines Jahres anfällt, was prognostisch zu einem gesteigerten Andrang auf die Zulassungsstelle führen dürfte, umso näher der 30. Juni rückt.

Erstere hätten auch etwa für den Monat Juli die Steuer in anderer Höhe zu zahlen bzw. gezahlt als letztere. Aus diesem Grunde dürfte sich ein solches Vorgehen schwerlich mit dem allgemeinen Gleichbehandlungssatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes vereinbaren lassen. Obiger Entwurf begegnet diesen Bedenken jedoch nicht, so dass eine Gestaltung solcher Art nach hiesiger Auffassung vorzugswürdig sein dürfte.

Notwendige Bedingung dafür ist jedoch die Anknüpfung an einen Erhebungszeitraum, der mehr als zwölf Monate zurückliegt, was sich in obiger Konzeptionierung dergestalt niederschlägt, dass die beobachtete Veränderung und die Höhe der sich dadurch verändernden Steuersätze im März des Folgejahres publiziert wird, allerdings erst zum Juli des wiederum darauf folgenden Jahres in Kraft tritt. Nur diese Konzeptionierung wahrt die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Indexierung, da Steuerpflichtige, deren Steuerlast im August des Publizierungsjahres anfällt – und die mithin für den Monat Juli des darauf folgenden Jahres bereits den erhöhten Satz zu entrichten hätten – mehrere Monate vorher bereits über die anstehenden Veränderungen in Kenntnis gesetzt wurden und dadurch Dispositionen treffen können. Zudem stehen einem Inkrafttreten zum Juli des Publizierungsjahres auch praktische Erwägungen gegenüber, da Steuerpflichtige, deren Steuerlast innerhalb der zweiten Hälfte des Erhebungsjahres anfiel im Grunde bereits anteilig einen erhöhten Steuersatz zu zahlen hätten, dessen Höhe noch gar nicht ermittelt wurde.

3.3.4 Abbau kalte Progression

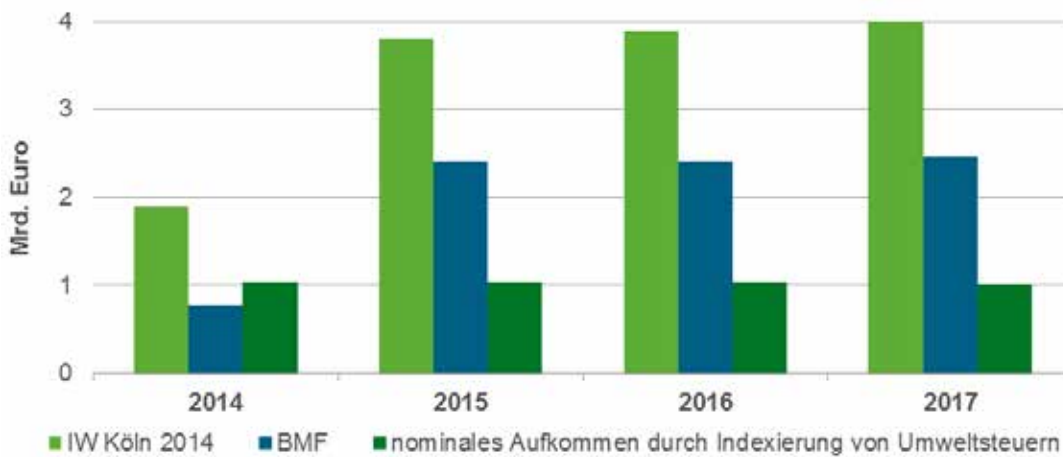
Eine Indexierung von Umweltsteuern könnte in Deutschland gegebenenfalls zusammen mit dem angestrebten Abbau der kalten Progression bei der Einkommensteuer umgesetzt werden. Auch hier wirkt sich die Inflation auf die Steuereinnahmen des Staates aus – wenngleich zu seinen Gunsten. Die Indexierung von Umweltsteuern kann daher inhaltlich mit der kalten Progression verknüpft werden und deren Abbau zumindest teilweise gegenfinanzieren.

Wie die Steuersätze der Umweltsteuern werden auch die Tarifgrenzen der progressiven Einkommenssteuer nicht automatisch an die Inflation angepasst. Steigen die nominalen Bruttoeinkommen mit dem Preisniveau, werden sie mit der Zeit in höhere Steuerstufen gehoben – auch dann, wenn die Steigerung lediglich die Inflation ausgleicht und das reale Bruttoeinkommen unverändert bleibt. Die durchschnittliche Steuerlast nimmt zu, ohne dass gleichzeitig die reale Kaufkraft gestiegen ist.

Während die Inflation bei Umweltsteuern also zu einem stetigen Verlust des realen Steueraufkommens führt, beschert sie dem Staat zusätzliche Einnahmen aus der Einkommensteuer. Laut IW Köln

(2013) belaufen sich die zusätzlichen Einnahmen im Zeitraum 2014 bis 2017 auf insgesamt 13,6 Milliarden Euro (nominal) bzw. durchschnittlich 3,4 Milliarden Euro pro Jahr (siehe Abbildung 10, hellgrüne Balken). Bei den Berechnungen wurde eine Inflationsrate von 2 % angenommen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) geht selbst davon aus, dass die kalte Progression zu Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 8 Milliarden bzw. 2 Milliarden Euro jährlich führen wird (blaue Balken, Deutscher Bundestag (2013)). In den Berechnungen nimmt das BMF Inflationsraten von zwischen 1,69 % und 1,79 % an. Bei einem Aufkommen der Umweltsteuern in Höhe von rund 57 Milliarden Euro würde eine Indexierung der Umweltsteuersätze nominale Mehreinnahmen von ca. einer Milliarden Euro pro Jahr generieren (vgl. Abbildung 10, dunkelgrüne Balken).

Abbildung 10: Wirkungen der kalten Progression (Schätzungen des IW Köln und des BMF) und der Indexierung von Umweltsteuern auf den Staatshaushalt in Mrd. Euro (nominal)



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von IW Köln (2013), BMF und eigenen Berechnungen.

Eine jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation würde laut RWI (2014) vor allem einkommensschwächere Haushalte entlasten. Zwar profitierten höhere Einkommensklassen in absoluten Zahlen stärker, der relative Entlastungseffekt sei aber bei geringem Einkommen am höchsten und nehme mit steigendem Einkommen kontinuierlich ab. Für Haushalte mit einem jährlichen Bruttoeinkommen zwischen 10.000 und 30.000 Euro würde sich die Steuerlast – abhängig von der Veranlagungsart – um bis zu 14 % reduzieren. Für einkommensstarke Haushalte beläuft sich der relative Entlastungseffekt auf weniger als 2 %. Der Abbau der kalten Progression sei daher eine geeignete Maßnahme zur Entlastung einkommensschwächerer Haushalte, die den Großteil der steuerpflichtigen Bevölkerung ausmachen. Unter diesen sozialpolitischen Gesichtspunkten bietet sich eine Verknüpfung der Reform mit der Einführung der Indexierung von Umweltsteuern an.

Der Vorschlag einer Abschaffung der kalten Progression, z. B. durch regelmäßige oder automatische Anpassungen der Grundfreibeträge und Tarife, stößt in der Öffentlichkeit fast einstimmig auf Zustimmung. Die Abschaffung wird unter anderem von Wirtschaftsinstituten und Verbänden gefordert (z. B. IW Köln (2013), RWI (2014) sowie Bundesverband mittelständische Wirtschaft (2014), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015), Deutscher Gewerkschaftsbund (2014), Deutscher Steuerberaterverband (2015), Deutsches Steuerzahlerinstitut/Bund der Steuerzahler Deutschland (2014), Handelsverband Deutschland (2015)). Auch auf Parteiebene gibt es ein einheitliches Meinungsbild, das den Abbau der kalten Progression generell befürwortet (siehe z. B. FAZ (2014), Zeit Online (2014)). Unterschiede existieren vor allem, weil der Abbau allein vielen Akteuren nicht weit genug greift und die Ausgestaltung der Einkommensteuer insgesamt kritisiert wird. Diskussionspunkte sind dabei immer wieder weitere Entlastungen für Arbeitnehmer und der Spitzensteuersatz.

Eindeutiger Widerstand gegen eine Reform ist zumeist haushaltspolitisch motiviert. Im Jahr 2012 war ein Versuch der Koalition zwischen CDU und FDP auf Länderebene gescheitert (Creutzburg 2014). Zuletzt wurde auf Vorschlag des BMF (2015) ein Ausgleich der Effekte der kalten Progression umgesetzt. Zum 1.1.2016 wurde nach Zustimmung des Bundesrats mit einer einmaligen Anpassung von Grundfreibetrag und den Eckwerten des Steuertarifs gemäß der kumulierten Inflationsrate der Jahre 2014 und 2015 zunächst die Wirkung der kalten Progression der vergangenen zwei Jahre ausgeglichen. Der Vorschlag regte darüber hinaus an, die Werte in Zukunft alle zwei Jahre zu prüfen und nach Ermessen des Gesetzgebers anzupassen. Eine automatische Aufhebung der kalten Progression ist somit weiterhin nicht gewährleistet.

Pläne für eine automatische oder bindende Anpassung existieren nicht. Das BMF (2015) äußert zum einen Bedenken bezüglich der Budgethoheit des Parlaments. Zum anderen bestünde die Gefahr, dass eine Indexierung des Einkommensteuertarifs als Maßstab für weitere Indexierungen innerhalb des Steuerrechts und weiterer Rechtsbereiche oder bei Tarifverhandlungen (z. B. Lohnindexierung) dienen könne und dadurch Inflationstendenzen verstärke.

Der Vorschlag zur Indexierung von Umweltsteuern lässt sich thematisch gut an die Diskussionen um den Abbau der kalten Progression anknüpfen. Der Handlungsbedarf ist in beiden Fällen auf die Inflation zurückzuführen – auch wenn sich die Auswirkungen in ihrer Richtung unterscheiden und nicht ganz symmetrisch verhalten bzw. sich nicht decken. Das nominal steigende Preis- und Lohnniveau führt einerseits zu einer realen Mehrbelastung durch die Einkommensteuer, andererseits sinkt die reale Belastung durch die Umweltsteuern. Anders ausgedrückt: Die Inflation führt gleichzeitig zu einer Steuererhöhung und einer Steuersenkung. In der Summe verschiebt sich die Steuerbelastung zulasten des Faktors Arbeit, während umweltschädliches Verhalten bzw. der „Verbrauch von Umweltgütern“ steuerlich entlastet werden. Eine Indexierung von Einkommenssteuertarifen, Grundfreibeträgen und Umweltsteuersätzen würde diese Verzerrung abschwächen.

Aus fiskalischer Sicht würde die Indexierung der Umweltsteuern den Verlust der Einnahmen aus der kalten Progression zumindest teilweise ausgleichen können. Da die Umweltsteuern Bundessteuern sind, leisten sie auf Länderebene allerdings keine Kompensation. Um die Zustimmung der Bundesländer zu erhalten, müsste eventuell ein anderer Ausgleich gefunden werden. Sozialpolitisch würde der Abbau der kalten Progression der möglicherweise regressiven Wirkung von Umweltsteuern entgegenwirken.

3.4 Juristische Prüfung eines Reformvorschlags

Dieses Kapitel setzt sich mit der juristischen Überprüfung des erarbeiteten Reformvorschlags zur Indexierung der betroffenen Steuern auseinander. Im Vordergrund steht dabei insbesondere die Vereinbarkeit des Vorschlags mit Verfassungsrecht. In diesem Zusammenhang beachtlich erscheint dabei vorrangig die Beurteilung der Vereinbarkeit mit Strukturprinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratieprinzip und Gewaltenteilung. Von nachrangiger Bedeutung, weil im Ergebnis weniger problematisch, stellt sich die Überprüfung der Vereinbarkeit mit finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen, Grundrechten, Unionsrecht sowie einfachgesetzlichem Recht dar. Der erarbeitete Reformvorschlag zur Indexierung der betroffenen Steuern unterliegt dabei im Ergebnis keinen juristischen Bedenken.

3.4.1 Verfassungsrecht

Dem Reformvorschlag stehen insbesondere verfassungsrechtliche Erwägungen nicht entgegen.

3.4.1.1 Rechtsstaatsprinzip, Gewaltenteilung und Demokratieprinzip, Art. 20 GG²⁷

Die intendierte Reform steht nicht im Widerspruch zu den Verfassungsprinzipien der Rechtsstaatlichkeit sowie der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips gemäß Art. 20 GG.

Der allgemeine Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit enthält als elementares Prinzip des Grundgesetzes²⁸ keinen eindeutig fixierten Normgehalt, sondern vielmehr eine Vielzahl an Ge- und Verboten, teilweise formeller, teilweise materieller Art, wie beispielsweise Gedanken der Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit.²⁹ Ein Teilelement jener Anforderung der Rechtssicherheit bildet der Grundsatz der Bestimmtheit und Klarheit von Rechtssätzen.³⁰ Dieser setzt Anforderungen an die Formulierung einer Norm in Abhängigkeit von der Eigenart des Regelungsobjekts, insbesondere in Abhängigkeit von der Intensität einer (potentiellen) Grundrechtsbeeinträchtigung; umso schwerwiegender die Auswirkungen eines Rechtssatzes auf den Normadressaten sind, umso präziser müssen die gesetzlichen Vorgaben sein.³¹

Weiterhin setzt das Rechtsstaatsprinzip Anforderungen an die Gestaltung von Rechtsätzen in Bezug auf deren Klarheit und Widerspruchsfreiheit.³² Letztere bezieht sich dabei sowohl auf die in Rede stehende Norm selbst, als auch auf die Gesamtheit der Rechtsordnung; Rechtssätze dürfen weder in sich widersprüchlich sein, noch im Widerspruch zu anderen Normen stehen, weil dies den Betroffenen gegenläufige Handlungsanweisungen auferlegen würde.³³ Diese Anforderungen dienen dem Schutz der Gesamtheit der Normadressaten. Potentiell Betroffene müssen die Anknüpfungspunkte eines Rechtssatzes erkennen können, um ihr Verhalten danach auszurichten.³⁴

In Bezug auf den hiesigen Reformvorschlag, welcher innerhalb des Gesetzes zur Steueranpassung auf einen Index verweist, gilt es dabei insbesondere zu beachten, dass eine Verweisung innerhalb eines Normtextes dem Grunde nach zu einer Beeinträchtigung der Klarheit und Bestimmtheit des Rechtssatzes führt. Die betroffenen Steuerpflichtigen können aus dem Normtext allein den Regelungsgehalt nicht hinreichend sicher feststellen, ohne auch den Inhalt der Verweisung zur Kenntnis zu nehmen. Aus diesem Grunde ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein erhöhter Anforderungsmaßstab an die Klarheit und Bestimmtheit des Rechtssatzes; die Normadressaten müssen „ohne Zuhilfenahme spezieller Kenntnisse die in Bezug genommenen Regelungen und deren Inhalte mit hinreichender Sicherheit feststellen können“³⁵.

Neben dem Grundsatz von Bestimmtheit und Klarheit von Rechtssätzen als Teilaspekt des Rechtsstaatsprinzips ist eine verweisende Norm dem Grunde nach ebenfalls geeignet, eine Beeinträchtigung des Demokratieprinzips sowie des Grundsatzes der Gewaltenteilung hervorzurufen. Der in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG geregelte Grundsatz der Gewaltenteilung stellt die Grundlage einer sachgerechten Verteilung und Verschränkung der Staatsmacht sicher, die über eine gegenseitige Kontrolle einen höchstmöglichen Schutz der Freiheitsrechte der Bürger sicherstellen soll.³⁶ Das in Art. 20 Abs. 1 GG

²⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

²⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 1966 – 2 BvR 506/63; Juris Rz. 33.

²⁹ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 29f., 10. Auflage.

³⁰ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 57, 10. Auflage.

³¹ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 59, 10. Auflage.

³² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 63, 10. Auflage.

³³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 07. Mai 1998 – 2 BvR 1876/91, 2 BvR 1083/92, 2 BvR 2188/92, 2 BvR 2200/92, 2 BvR 2624/94; Juris Rz. 119.

³⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 1983 – 2 BvR 539/80, 2 BvR 612/80; Juris Rz. 63.

³⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 64, 10. Auflage, m.w.N.

³⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 23, 10. Auflage.

geregelte Demokratieprinzip beinhaltet das Prinzip der Volkssouveränität, der „freien Selbstbestimmung aller Bürger“³⁷. Es sichert und bedingt damit die Legitimität staatlicher Entscheidungsorgane und ist insoweit verknüpft mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, als letztere die sachliche Verteilung von Befugnissen und Hemmung durch andere Gewalten regelt, das Demokratieprinzip jedoch die Grundlage jener Befugnisse schafft.³⁸

In Bezug auf jene Staatsstrukturprinzipien kann ein Rechtssatz, der eine Verweisung beinhaltet, juristische Probleme hervorrufen, insbesondere, wenn es sich um sogenannte dynamische Verweisungen handelt. Von einer dynamischen Verweisung ist auszugehen, wenn die Verweisung eines Rechtssatzes sich auf ein Zurechnungsobjekt bezieht, dessen Inhalt sich ebenfalls im Wandel befindet. Eine dynamische Verweisung wäre deshalb beispielsweise gegeben, wenn bezüglich der Preise eines Produktes auf DIN-Normen verwiesen würde, da sich diese in konstanter Veränderung befinden bzw. jedenfalls zu derartigen Veränderungen in der Lage sind. Die Bedenken, die bei solchen dynamischen Verweisungen in Bezug auf die Gewaltenteilung und das Demokratieprinzip bestehen, liegen auf der Hand. Verweist der Gesetzgeber in einem Rechtssatz auf den sich ändernden Rechtssatz eines *anderen* Gesetzgebers oder etwa eine sich ändernde behördliche Praxis, so führt dies zu einer, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 01.03.1978 formulierte, „versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen“³⁹. Eine derartige Veränderung zieht eine Verteilung von Befugnissen nach sich, die einen Widerspruch zu der Verteilung nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung darstellen kann. Gleichmaßen ist diese Verlagerung von Befugnissen dazu in der Lage, den letztlichen Inhalt des Rechtssatzes von der Legitimation durch das Volk als Souverän (graduell) zu lösen. Es besteht dabei jedenfalls die Gefahr der Entstehung eines „parlamentslose[n] Parlamentsgesetz[es]“.⁴⁰ Gleichwohl hielt das Bundesverfassungsgericht in obiger Entscheidung eine dynamische Verweisung auf den Rechtssatz eines anderen Gesetzgebers nicht für „schlechthin ausgeschlossen“⁴¹, ließ die notwendigen Kriterien für die Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht mangels Entscheidungsrelevanz jedoch offen.

Gemessen an diesen Maßstäben begegnet der erarbeitete Reformvorschlag – wie im Folgenden näher ausgeführt wird – jedoch keinen Bedenken.

3.4.1.1.1 Rechtsstaatsprinzip

Der erarbeitete Reformvorschlag ist mit den oben aufgezeigten Anforderungen an Bestimmtheit und Klarheit von Rechtssätzen vereinbar.

Durch den am Anfangszeitpunkt geltenden Betrag sowie den im Rahmen der Indexierung anzuwendenden Faktor gestatten es die vorgeschlagenen Rechtssätze die Höhe der jeweils geltenden Steuersätze zu bestimmen. Die Fortschreibung dieser Multiplikation nach dem Schema:

$$[\text{neuer Wert}] = [\text{alter Wert}] * [\text{Faktor}]$$

lässt die Gesamtheit der Betroffenen zu jedem Zeitpunkt mit Sicherheit die Höhe der zu zahlenden Steuern erkennen bzw. jedenfalls errechnen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung dessen, dass der Wert [Faktor] sich aus einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes ergibt, die vom Statistischen Amt der Europäischen Union veröffentlicht wird. Zwar handelt es sich dabei um eine Verweisung innerhalb des Rechtssatzes, die wie oben gezeigt, den Anforderungsmaßstab an die Klarheit und Bestimmtheit der Norm erhöht. Es handelt sich bei den Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der

³⁷ BVerfG, Urteil vom 02. März 1977 – 2 BvE 1/76; Juris Rz. 52.

³⁸ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG Rn. 4, 10. Auflage.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 01. März 1978 – 1 BvR 786/70, 1 BvR 793/70, 1 BvR 168/71, 1 BvR 95/73; Juris Rz. 62.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 01. März 1978 – 1 BvR 786/70, 1 BvR 793/70, 1 BvR 168/71, 1 BvR 95/73; Juris Rz. 68.

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 01. März 1978 – 1 BvR 786/70, 1 BvR 793/70, 1 BvR 168/71, 1 BvR 95/73; Juris Rz. 62.

Europäischen Union jedoch um der Allgemeinheit zugängliche Quellen. Die Koppelung des Wertes [Faktor] an einen in der Vergangenheit beginnenden und endenden Zeitraum sorgt dafür, dass die Betroffenen den Wert auch frühzeitig ermitteln und so ihr Verhalten danach ausrichten können. Eine Steigerung jener Klarheit und Bestimmtheit zu Gunsten der Erkennbarkeit durch die Betroffenen wird zudem durch die intendierte Veröffentlichung der jeweils geltenden Sätze durch das Bundesministerium der Finanzen im Bundesgesetzblatt erreicht werden.

Eine vergleichbare Regelung besteht bereits in Form des Thüringer Abgeordnetengesetzes (ThürAbgG).⁴² Nach § 26 Abs. 1 ThürAbgG verändert sich die Höhe der Grundentschädigung der Abgeordneten jährlich entsprechend dem Durchschnitt der Veränderung der Bruttoeinkommen von abhängig Beschäftigten sowie von Empfängern und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld II in Thüringen nach Maßgabe des 3. Absatzes. Jener § 26 Abs. 3 ThürAbgG unterstellt die jeweilige Ermittlung dieser Indizes dem statistischen Landesamt Thüringens, welches die Ergebnisse an den Präsidenten des Landtags weitergibt. Dieser wiederum unterrichtet den Landtag in einer Drucksache sowie die Öffentlichkeit im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen über das Ergebnis des statistischen Landesamtes sowie die sich daraus ergebenden Veränderungen.

Diese Publikation der errechneten Veränderung entspricht dabei der hier intendierten Publikation durch das Bundesministerium der Finanzen. Zudem bezieht sich der erarbeitete Reformvorschlag – anders als das Thüringer Abgeordnetengesetz – in der Verweisung auf eine öffentlich zugängliche Information des Statistischen Amtes der Europäischen Union, so dass der Reformvorschlag insoweit sogar eine weiterreichende Transparenz aufweist, als das hier in Vergleich genommene Thüringer Abgeordnetengesetz. Diese Regelung wurde im Rahmen eines sogenannten Normenkontrollverfahrens durch das Thüringer Verfassungsgericht überprüft.⁴³ Das Gericht kam dabei zu dem Ergebnis, dass die oben beschriebene Regelung des Thüringer Abgeordnetengesetzes zur Indexierung von Abgeordnetenentschädigungen mit Bundesverfassungsrecht vereinbar ist. Zwar bestand dabei wegen der Besonderheit der Regelungsmaterie eine andere – und spezifische – Ausgangsproblematik. So hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten „Diätenurteil“⁴⁴ festgestellt, dass die inhärente Problematik der *Entscheidung in eigener Sache* bezogen auf die Höhe der Abgeordnetenentschädigungen spezifische Anforderungen an die Transparenz jener Entscheidungen stellt; das Parlament dürfe sich insbesondere nicht seiner Verantwortung über die Entscheidung der Entschädigungshöhe durch eine Übertragung an Dritte entziehen.⁴⁵

Losgelöst von dieser – hier unbeachtlichen – Problemlage beurteilt das Thüringer Verfassungsgericht das Kriterium der „allgemeinen Einkommensentwicklung“ als Maßstab der Anpassung als hinreichend transparent.⁴⁶ Das Verfahren der Diätenanpassung entspreche darin dem Transparenzgebot, dass Außenstehende es in seiner Gestaltung überblicken und seine Ergebnisse kritisch würdigen könne.⁴⁷ Ob die Zweistufigkeit des Verfahrens die Übersichtlichkeit überhaupt mindere, brauche dabei nicht entschieden zu werden.⁴⁸ Die Regelung des Abgeordnetengesetzes zur Indexierung bestimme die Anpassungsparameter in einer ohne weiteres erkennbaren und aus allgemein zugänglichen Materialien überprüfbarer Weise.⁴⁹

⁴² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags in der im Gesetz- und Verordnungsblatt 1995, 121, Gliederungsnummer 1101-1 veröffentlichten Fassung vom 9. März 1995, das zuletzt durch Gesetze vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 182) geändert worden ist.

⁴³ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95..

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 05. November 1975 – 2 BvR 193/74.

⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 05. November 1975 – 2 BvR 193/74; Juris Rz. 61

⁴⁶ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.125.

⁴⁷ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.126.

⁴⁸ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.126.

⁴⁹ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.126.

Nichts anderes kann nach hiesiger Auffassung auch für den erarbeiteten Reformvorschlag gelten. Dieser verwendet zur Indexierung ein vergleichbares Schema wie die Anpassung der Thüringer Abgeordnetengehälter, indem er die Entwicklung der betroffenen Steuern an die Entwicklung der Verbraucherpreise anpasst. Dabei geht der intendierte Reformvorschlag in seiner verfahrensmäßigen Ausgestaltung in Sachen Transparenz jedoch noch über die thüringische Regelung hinaus, insofern, als jener Faktor der Preisentwicklung sich für Jedermann aus allgemein zugänglichen Quellen erschließen lässt.

Auch unter Berücksichtigung des oben erwähnten Urteils des Bundesverfassungsgerichts⁵⁰ ergibt sich keine andere Beurteilung. Dieses bezieht sich inhaltlich nicht auf die verfassungsrechtliche Problematik von Verweisungen, sondern vielmehr auf das spezifische Problem der Diätenanpassung, welches hier evident nicht besteht.

Der erarbeitete Reformvorschlag steht im Übrigen auch im Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1989, in der sich dieses mit der Indexierung einer kommunalen Zweitwohnsitzsteuer auseinandersetzte.⁵¹ Eine Indexregelung in einem Steuergesetz sei dabei dann mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar, wenn die Bürger_innen den Umfang ihrer steuerlichen Verpflichtung hinreichend deutlich aus der Norm entnehmen könnten.⁵² Diese Voraussetzung sah das Gericht dadurch als gewahrt an, dass die Daten zur Indexierung bereits vor Entstehung der Steuerschuld vorlagen und die Betroffenen ihr Verhalten dementsprechend danach ausrichten konnten.⁵³ Weiterhin geht das Gericht in dieser Entscheidung explizit auf die Inbezugnahme von Daten statistischer Ämter ein. Soweit die Indexierung an Faktoren gebunden werde, die durch statistische Ämter ermittelt würden, sei darin kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip zu erblicken.⁵⁴ Die Verweisung eines Gesetzgebers auf Tatsachen oder Erkenntnisse begegne jedenfalls dann keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn sie durch öffentlich-rechtliche Institutionen ermittelt oder bestimmt würden.⁵⁵ Der erarbeitete Reformvorschlag gleicht bezüglich dieser Anforderungen der streitgegenständlichen kommunalen Satzung, so dass eine verfassungsgerichtliche Überprüfung zu keinem anderen Ergebnis gelangen dürfte. Auch der Reformvorschlag knüpft an Daten an, die vor Entstehung der Steuerlast vorlagen und auch als solche publiziert wurden, sodass die Bürger_innen die sie treffende Belastung erkennen können. Die Gewinnung jener Daten durch statistische Ämter, wie es der hiesige Reformvorschlag vorsieht, wird vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als verfassungsrechtlich unbedenklich beurteilt.⁵⁶

Der erarbeitete Reformvorschlag steht daher in Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip, weil er hinreichend bestimmt und transparent ist.

3.4.1.1.2 Demokratieprinzip und Grundsatz der Gewaltenteilung

Basierend auf ähnlichen Gründen begegnet der Reformvorschlag auch keinen Bedenken in Bezug auf die Strukturprinzipien der Demokratie und der Gewaltenteilung.

Zwar handelt es sich bei der Verweisung innerhalb des zu ändernden Normtextes um eine dynamische Verweisung. Diese führt jedoch nicht zu einer Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf andere Gesetzgeber, auf private Dritte (wie es etwa bei einem Verweis auf DI-Normen der Fall wäre)

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 05. November 1975 – 2 BvR 193/74.

⁵¹ BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88.

⁵² BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 15.

⁵³ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 15.

⁵⁴ BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 16.

⁵⁵ BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 16.

⁵⁶ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 16.

oder zu einer geringeren Legitimation durch das Volk. Denn der Verweis in der Norm weist die Bestimmung der jährlichen Veränderung nicht der *Entscheidungsgewalt* einer von der Legislative unterschiedlichen Person zu. Vielmehr verweist der Reformvorschlag auf ermittelte Tatsachen; die Änderung ist nicht von einer Willensbildung abhängig. Diese Ausgestaltung entspricht insoweit der Ausgestaltung des oben aufgeführten Thüringer Abgeordnetengesetzes, welche vom Thüringer Verfassungsgericht nicht beanstandet wurde. Das Gericht urteilte, dass eine bloße technisch-formale Ausgestaltung keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken unterliege; jene seien vielmehr dort zu finden, wo die Veränderung einer Stelle zur *wertenden* Entscheidung übertragen würde.⁵⁷

Das ist hier aber – wie gezeigt – gerade nicht der Fall.

3.4.1.1.3 Widerspruchsfreiheit

Schlussendlich besteht bezüglich des erarbeiteten Reformvorschlags Widerspruchsfreiheit, sowohl bezogen auf die Norm selbst, als auch in Bezug auf die Gesamtheit der Rechtsordnung.

Die Norm selbst ist – wie oben gezeigt – hinreichend klar formuliert und weist keinerlei Widersprüche auf. Es ergeben sich ebenfalls keine Widersprüche zu anderen Normen der Rechtsordnung. Insbesondere steht der erarbeitete Reformvorschlag nicht im Widerspruch zu § 1 Abs. 1 Preisklauselgesetz (PrKG).⁵⁸ Nach dieser Nachfolgeregelung des aufgehobenen § 3 S. 2 Währungsgesetz (WährG)⁵⁹ darf der Betrag von Geldschulden nicht unmittelbar und selbstständig durch den Preis oder Wert von anderen Gütern oder Leistungen bestimmt werden, die mit den vereinbarten Gütern oder Leistungen nicht vergleichbar sind. Dieses Verbot der Indexierung richtet sich jedoch nur an zivilrechtliche Vertragsparteien und findet daher keine Anwendung auf das steuerrechtliche Subordinationsverhältnis, kann also auch nicht im Widerspruch zum erarbeiteten Reformvorschlag stehen. Dieses Verständnis wird getragen von der oben zitierten Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichts, welches in seiner Entscheidung darauf hinweist, dass die Vorschrift des § 3 S. 2 WährG nur rechtsgeschäftlich eingegangene Verbindlichkeiten betreffe.⁶⁰

Es wird überdies ebenfalls gestützt durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1978 zu der Vorgängernorm § 3 S. 2 WährG, in der auch das Gericht von einer Anwendbarkeit lediglich auf den privaten Rechtsverkehr ausgeht.⁶¹ Das Gericht weist in diesem Zuge darauf hin, dass eine Indexierung im Einkommenssteuerrecht dazu führen könnte, dass die Aufrechterhaltung des privatwirtschaftlichen Indexierungsverbots den Akteuren am Markt schwer zu vermitteln sei.⁶² Dies stellt allerdings per se keinen juristischen, sondern einen politischen Einwand dar.

Das Gericht weist weiter darauf hin, dass eine Indexierung nach der damaligen Auffassung unter anderem der Deutschen Bundesbank jedenfalls prinzipiell die Problematik eines Verstärkerkreislaufs aufweisen könnte, in dem die Indexierung zu einer weiteren Steigerung der Inflationsrate führen könnte, was wiederum zu einer höheren Indexierung führen würde usw.⁶³ Eine derartige Rückkopp-

⁵⁷ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.124.

⁵⁸ Preisklauselgesetz vom 07. September 2007 (BGBl. I S. 2246, 2247), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 8 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2355) geändert worden ist.

⁵⁹ Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsgesetz) vom 20. Juni 1948, geändert durch Gesetze Nr. 29 der Alliierten Hohen Kommission vom 29. Juni 1950 (ABl. AHK S. 470), Gesetze vom 21. April 1953 (BGBl. I. S. 127), bestätigt durch Bekanntmachung der Alliierten Hohen Kommission vom 31. Juli 1953 (ABl. AHK S. 2634), Gesetz vom 28. April 1961 (BGBl. I S. 481), Gesetze vom 9. Juni 1998 (BGBl. I. S. 1242), aufgehoben durch Gesetz vom 16. Dezember 1999 (BGBl. I. S. 2402) mit Wirkung vom 1. Januar 2002.

⁶⁰ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.93.

⁶¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 98.

⁶² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 98.

⁶³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 100.

lung dürfte sich jedoch durch die Verwendung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) vermeiden lassen, da dieser um die Auswirkungen von Steuern bereinigt wurde, m.a.W. die Steuererhöhung selbst, über ihre Wirkung auf die Verbraucherpreise, nicht zu einer weiteren Steuererhöhung führen kann.⁶⁴ Dies ist in hiesigem Reformvorschlag vorgesehen.

Auch hierbei dürfte es sich jedoch, jedenfalls solange durch die Indexierung keine Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hervorgerufen wird,⁶⁵ um ein politisches und kein originär juristisches Problem handeln.

3.4.1.1.4 Zwischenfazit

Staatsstrukturprinzipien stehen dem erarbeiteten Reformvorschlag aus obigen Gründen nicht entgegen. Die Normen in ihren reformierten Fassungen sind hinreichend bestimmt und transparent. Auch die dynamische Verweisung auf sich ändernde Indizes steht dem nicht entgegen, da diese aus allgemein zugänglichen Quellen erschlossen werden können. Da diese Indizes sich nicht aus wertenden Entscheidungen, sondern auf statistischer Datenerhebung fußen (nämlich der Entwicklung des Preisniveaus), bestehen auch keine Probleme bezüglich des Demokratieprinzips. Der Reformvorschlag ist darüber hinaus sowohl in sich als auch in Bezug auf die Gesamtheit der Rechtsordnung widerspruchsfrei.

3.4.1.2 Finanzverfassungsrecht, Art. 104a ff. GG

Der erarbeitete Reformvorschlag begegnet auch unter finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keinen Bedenken.

Die Finanzverfassungsrechtlichen Abschnitte des Grundgesetzes regeln die Grundzüge der Ausgaben- und Einnahmenverteilung des Staats, inklusive der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz.⁶⁶ Bezüglich der spezifischen Ausgestaltung der Steuererhebung kommt dem Gesetzgeber dabei eine „weitgehende Gestaltungsfreiheit“⁶⁷ zu. Begründet wird dies damit, dass es sich bei Vorgängen im Bereich des Steuerrechts um „Massenvorgänge des Wirtschaftslebens“⁶⁸ handelt, die aus diesem Grunde wesensnotwendig eine Typisierung vorsehen und damit Unterschiede zwischen einzelnen Personen oder Gruppen nivellieren.⁶⁹

Die Grenzen jener gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit sind hier nicht überschritten.

3.4.1.2.1 Allgemeine Voraussetzungen

Bei den im Rahmen des erarbeiteten Reformvorschlags zu indexierenden Strom-, und Energiesteuern⁷⁰ handelt es sich um Verbrauchsteuern im Sinne des Finanzverfassungsrechts gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Dies wurde bezüglich der Strom- und Energiesteuer durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2004 bestätigt.⁷¹ Begründet wird dies damit, dass sie – dem Charakter einer Steuer entsprechend – eine „Gemeinlast [begründen], die jedem auferlegt wird,

⁶⁴ Vgl. dazu unter Kap. 3.3.1

⁶⁵ Dazu unter Kap. 3.4.1.2.3.

⁶⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 104a GG Rn. 1, 10. Auflage.

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 63.

⁶⁸ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 58.

⁶⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 58

⁷¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99.

der den steuerlichen Tatbestand erfüllt.“⁷² Ihr Charakter als Verbrauchsteuer gründet sich auf der mengenmäßigen Anknüpfung an den tatsächlichen Verbrauch.⁷³

Demgegenüber handelt es sich sowohl bei der Kraftfahrzeug- als auch der Luftverkehrsteuer um Verkehrssteuern gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG.⁷⁴ Eine Verkehrssteuer knüpft dabei – im Gegensatz zur verbrauchten Menge bei der Verbrauchsteuer – an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs an, wobei dieser maßgebliche Akt etwa in Bezug auf die Luftverkehrsteuer im Abschluss eines Beförderungsvertrages zu sehen ist.⁷⁵

Auch diese tragen den Charakter einer Steuer, weil durch sie eine Gemeinlast begründet wird, die durch die Erfüllung des Steuertatbestandes ausgelöst wird.⁷⁶ Dabei wird dieses Verständnis des Steuerbegriffs nicht von den finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes hervorgerufen, sondern vielmehr von selbigen vorausgesetzt.⁷⁷ Steuern sind danach „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auferlegt werden“⁷⁸, wobei die Erzielung von Einnahmen nicht Hauptzweck sein muss.⁷⁹ Diesem Charakter als Steuern im Sinne der Finanzverfassung steht nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts auch nicht entgegen, dass durch sie eine Lenkungswirkung erzielt werden soll, welche keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.⁸⁰ Die „Höherbelastung bestimmter steuerlicher Verbrauchstatbestände [können] insbesondere auch durch umweltpolitische Zwecke gerechtfertigt werden“.⁸¹ Der Lenkungszweck, wie er auch dem erarbeiteten Reformvorschlag zu Grunde liegt, sei „von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen“.⁸² Die Verfolgung dieser Zwecke im Wege der Steuergesetzgebung halte sich dabei „innerhalb der „umwelt- und arbeitsmarktpolitischen Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers“.“⁸³

Bei diesem Gesetzgeber handelt es sich dabei um den Bundesgesetzgeber. Bezüglich der Strom- und Energiesteuer ergibt sich dies gemäß Artt. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Bezüglich der Kraftfahrzeug- und Luftverkehrsteuer ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artt. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 3 GG. An diesen allgemeinen Erwägungen ändert sich durch eine Gesetzesänderung im Sinne des erarbeiteten Reformvorschlages nichts, sodass jedenfalls diesbezüglich keine juristischen Bedenken bestehen. Durch eine Indexierung würde weder der Charakter als Steuer beeinträchtigt, weil auch eine jährliche Anpassung an die Inflationsrate nicht zu einer Abkehr von der Gemeinlast-Funktion führen würde. Noch ergäbe sich ein Widerspruch zu der gesetzgeberisch intendierten Lenkungswirkung. Zwar würde über die jährliche Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung eine graduelle Veränderung bzw. der Erhalt der Lenkungswirkung der Steuer eintreten – dies wird gerade von dem erarbeiteten Reformvorschlag bezweckt.

Diese Lenkungswirkung kann jedoch von sich aus – wegen der Verknüpfung mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung – nicht das „Niveau“ an Lenkungswirkung erreichen, welches es zum

⁷² Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 64.

⁷³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 66ff..

⁷⁴ Die Einordnung der Luftverkehrsteuer als Verkehrssteuer im Sinne des Finanzverfassungsrechts entspricht der gesetzgeberischen Intention (Vgl. BT-Drucksache 17/10225, S.6) sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11; Juris Rz. 29ff.).

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11; Juris Rz. 29f..

⁷⁶ Vgl. bezgl. der Luftverkehrsteuer BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11; Juris Rz. 29.

⁷⁷ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 105 GG Rn. 3, 10. Auflage

⁷⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 105 GG Rn. 3, 10. Auflage

⁷⁹ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 105 GG Rn. 3, 10. Auflage

⁸⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 69.

⁸¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 69.

⁸² Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 70.

⁸³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 71.

Zeitpunkt der letzten Steuererhöhung hatte. Während das Gros der übrigen Steuern, ob ihrer Natur als Wertsteuern, von Natur aus indexiert ist, behielten etwa Strom- und Energiesteuer einen festen – an den mengenmäßigen Verbrauch angepassten – Satz. In den letzten Jahren sank dadurch der relative Anteil der hier in Rede stehenden Steuern am gesamten Steueraufkommen.⁸⁴ Durch den erarbeiteten Reformvorschlag werden auch die Steuersätze der gegenständlichen Steuern an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst, wodurch dieser relative Anteil stabilisiert wird.

Dadurch verwirklicht die Indexierung auch den Willen des ursprünglichen Gesetzgebers, durch diese staatlichen Maßnahmen, zumindest teilweise, lenkend einzugreifen. Dieser gesetzgeberische Wille zeigt sich etwa bezüglich der Luftverkehrsteuer darin, dass diese das Ziel verfolgt, „Anreize für umweltgerechtes Verhalten im Flugverkehr“⁸⁵ zu verstärken. Sie sollte den Flugverkehr an die anderen Verkehrsträger angleichen, die im Gegensatz zum Flugverkehr nicht von der Energiesteuer befreit sind und dadurch Anlass zu energiesparendem Ressourceneinsatz bieten.⁸⁶ Die Indexierung verhindert, dass der relative Anteil dieser Steuereinnahmen am gesamten Steueraufkommen weiter sinkt und dadurch auch die gewünschte Lenkungswirkung entfiele.

Angesichts dieser Erwägungen, der unverändert gleichen Regelungsmaterie sowie der ebenfalls unveränderten Zuordnung der Erträge im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 GG kann sich durch den erarbeiteten Reformvorschlag auch an der Gesetzgebungskompetenz nichts ändern; die Verwirklichung des erarbeiteten Reformvorschlags unterliegt daher gem. Art. 105 Abs. 2 GG der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

3.4.1.2.2 Nominalwertprinzip nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts

Der erarbeitete Reformvorschlag steht auch nicht im Widerspruch zum sogenannten „Nominalwertprinzip“. Dieses Prinzip beschreibt die Wertidentität von Rechnungsgrößen unabhängig von der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung und steht im Gegensatz zum sogenannten „Realwertprinzip“.

Das Nominalwertprinzip „postuliert somit, daß beispielsweise 1 Franken oder 1 Mark des Jahres 1993 den gleichen Wert verkörpert wie im Jahre 1950“.⁸⁷ Grundlage dieses Prinzips ist die Theorie von „Geld [als] ein Geschöpf der Rechtsordnung“,⁸⁸ welches somit „als gültiges Zahlungsmittel als Wertmesser ein Gut eigener und damit nur sich selbst gleicher Art ist“.⁸⁹

Dieser im Steuerrecht geltende, ungeschriebene Grundsatz der Besteuerung nach dem Nominal- bzw. Nennwert führt dabei infolge inflationsbedingter Geldentwertung zu der Problematik der Besteuerung sogenannter „Scheingewinne“.⁹⁰ Dazu kommt es beispielsweise, wenn ein Produkt erworben und mit einem Nominalgewinn verkauft wird, infolge der Inflationsrate der Wiedererwerb dieses Produktes jedoch nur zu einem höheren Preis als dem Verkaufspreis erfolgen kann.⁹¹ Wegen des im Steuerrecht geltenden Nominalwertprinzips ergibt sich eine Abgabepflicht, welche sich auf den nominell erzielten Gewinn erstreckt, während das Vermögen des Steuerpflichtigen bzw. der Steuerpflichtigen nach seinem realen Wert sogar gemindert wurde. Diese Minderung ist dabei natürlich

⁸⁴ Siehe hierzu Kap. 3.1.1.

⁸⁵ BT Drucksache 17/10225 S. 6.

⁸⁶ BT Drucksache 17/10225 S. 6.

⁸⁷ Gemper in: Wirtschaftspolitik: Ordnungspolitische Grundlagen, S. 134.

⁸⁸ Gemper in: Wirtschaftspolitik: Ordnungspolitische Grundlagen, S. 134.

⁸⁹ Gemper in: Wirtschaftspolitik: Ordnungspolitische Grundlagen, S. 135 unter Bezug auf Hermann Fögen.

⁹⁰ Vgl. Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort „Scheingewinn“.

⁹¹ Vgl. Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort „Scheingewinn“.

nicht zwingend; Kern des Problems ist die Bemessung nach dem Nennwert, die aber abhängig von der Inflationsrate jedenfalls graduell von der tatsächlichen Wertentwicklung abweicht.

Mit einer ähnlichen Problemlage hatte sich das Bundesverfassungsgericht in seiner oben bereits zitierten Entscheidung aus dem Jahre 1978 zu beschäftigen.⁹² In dem dortigen Fall wandten sich die Beschwerdeführer gegen die einkommensteuerliche Berücksichtigung von Zinsen, obwohl der Zinsgewinn die Entwertungsrate des Vermögens infolge der Wirtschaftsentwicklung nicht überstieg – die Beschwerdeführer also, um in obigem Beispiel zu bleiben, keinen tatsächlichen Vermögenszuwachs (nach dem Realwertprinzip) vorweisen konnten. Das Gericht urteilte in dieser Entscheidung, dass das Nominalwertprinzip „ein tragendes Ordnungsprinzip der geltenden Währungsordnung und Wirtschaftspolitik“⁹³ darstelle und der Gesetzgeber der steuerlichen Normierung dieses Prinzip zu Grunde legen durfte, „weil es eine eindeutige und einfache Bestimmung der Steuerpflicht im Einzelfall ermöglicht“⁹⁴ – es korrespondiert insoweit mit oben beschriebener Anforderung an Klarheit und Bestimmtheit von Rechtssätzen. „Die Durchführung der Besteuerung nach Maßgabe inflationsbereinigter Werte bring[e] zwangsläufig eine Ungewissheit über das Maß der steuerlichen Belastung mit sich. Solche Werte müssten erst durch Umrechnung der zunächst vorhandenen Nennwerte nach den Veränderungen eines Index, der das Maß der Geldentwertung wiedergibt, ermittelt werden. Gleichgültig, welchen Index man dabei zugrunde legen würde, würde das Ausmaß der Geldentwertung immer erst nach Ablauf des Beobachtungszeitraums für den Index feststehen.“⁹⁵ Gleichwohl hielt das Bundesverfassungsgericht in einer späteren, ebenfalls bereits zitierten, Entscheidung aus dem Jahre 1989 die Indexierung einer kommunalen Zweitwohnsitzsteuer für verfassungsrechtlich unbedenklich. Zwar sei das Nominalwertprinzip tatsächlich ein tragender Grundsatz der Wirtschaftspolitik und Währungsordnung und eine Indexierung von Steuertatbeständen berge auch die Gefahr einer erschweren Inflationbekämpfung.⁹⁶ Das Nominalwertprinzip sei jedoch kein eigenes Verfassungsprinzip, ein Verstoß dagegen könne daher nicht zur Verfassungswidrigkeit einer indexierenden Norm führen.⁹⁷ Dies jedenfalls, solange die indexierende Regelung nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit steht – letzteres ist wie bereits gezeigt bezüglich des erarbeiteten Reformvorschlags nicht der Fall.

Aber auch ansonsten steht der erarbeitete Reformvorschlag nicht im Widerspruch zum Nominalwertprinzip. Grundlage dieser Überlegung ist der Kern des Gegensatzpaares Nominalwert-Realwert. Während ersterer auf die Wertbeständigkeit der Rechnungseinheit abstellt, bezieht sich letzterer auf den realen – inflationsbereinigten – Vermögenszuwachs oder -verlust.

Zwar knüpft der erarbeitete Reformvorschlag mit seiner Indexierung an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung an; die Anpassung der betroffenen Steuern an die Rate der Geldentwertung ist ja gerade das Ziel des Vorschlags. Gleichwohl bedeutet dies im Ergebnis keine Durchbrechung des Nominalwert- zu Gunsten des Realwertprinzips. Denn der erarbeitete Reformvorschlag sieht zwar eine regelmäßige Anpassung des Steuersatzes vor, dieser wiederum ist jedoch für den gesamten Bemessungszeitraum konstant und auch von einer während der Bemessungszeit eintretenden Geldentwertung unabhängig. Bei der Indexierung im Rahmen des erarbeiteten Reformvorschlags handelt es sich weder um eine Betrachtung nach dem Realwert noch um eine Durchbrechung des Nominalwertprinzips, sondern schlicht um eine Anpassung des jeweils geltenden Nominalwerts.

Dieser Unterschied lässt sich am besten mit einem (vereinfachten) Beispiel illustrieren:

⁹² BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76.

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 90.

⁹⁴ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 91.

⁹⁵ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 91.

⁹⁶ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 13.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 13f..

Jemand fährt regelmäßig über Ostern mit der Bahn zu einer jährlich stattfindenden Fachkonferenz. Dafür erwirbt er eine Fahrkarte, deren Preis er (voll) steuerlich absetzen kann.

Im Jahr 2014 erwirbt er einer Bahnkarte zum Preis von 70 Euro, setzt diese von der Steuer ab und hat daher ein um 70 Euro gemindertem Einkommen zu versteuern.

Im Jahr 2015 erwirbt er für die gleiche Fahrt eine Bahnkarte zum Preis von 75 Euro denn wegen der gesamtwirtschaftlichen Inflationsrate wurden die Bahnpreise erhöht. Er macht diese Ausgabe wiederum steuerlich geltend und hat ein um 75 Euro reduziertes Einkommen zu versteuern.

Auch wenn die Preisanpassung der Fahrkarte auf die Inflationsrate zurückzuführen ist, so stellt dies keine Durchbrechung des Nominalwertprinzips dar, denn es wird in beiden Fällen der Nennwert der Bahnfahrkarte steuerlich geltend gemacht; m.a.W. eine Anknüpfung an die Inflationsrate allein führt nicht zu einer Durchbrechung des Nominalwertprinzips zu Gunsten des Realwertprinzips.

Ob diese Anpassung aufgrund einer Indexierung erfolgt oder als jährliche Willensbetätigung ist dabei – wie das obige Beispiel zeigt – unbeachtlich. Es bleibt – in obigem Beispiel sowie in dem erarbeiteten Reformvorschlag – bei dem geltenden Nominalwertprinzip; die Indexierung im Rahmen des erarbeiteten Reformvorschlages zielt lediglich auf eine Anpassung jenes Nominalwertes.

Zum Vergleich: Von einer Durchbrechung des Nominalwertprinzips zu Gunsten des Realwertprinzips wäre in obigem Beispiel zu sprechen, wenn der bzw. die Steuerpflichtige bei Abgabe der Steuererklärung in beiden Bezugsjahren (nur) den inflationsbereinigten Wert der Fahrkarte geltend machen könnte.

Wenn also die Fahrkarte des Jahres 2015 wegen der fortschreitenden Geldentwertung nur noch einen Realwert von 70 Euro hätte, so könnte die oben genannte Person bei ihrer Steuererklärung im Jahr 2016 nach Realwertprinzipien nur diesen Wert geltend machen. Wäre die Fahrkarte wegen deflationärer Entwicklung bei Abschluss des Veranlagungszeitraums andererseits 80 Euro Wert gewesen, so könnte die Person nach dem Realwertprinzip 80 Euro von ihrem steuerpflichtigen Einkommen absetzen.

Dies ist im Übrigen auch kongruent mit der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1978 getroffenen Unterscheidung. Auch das Gericht sieht die Problematik der Abweichung vom Nominalwertprinzip vordringlich in der daraus erwachsenden „Ungewissheit über das Maß der steuerlichen Belastung“,⁹⁸ die sich daraus ergebe, dass der Index immer erst nach Abschluss des Beobachtungszeitraums ermittelt werden könne.⁹⁹ Das Gericht rekurriert damit im Wesentlichen auf Gedanken der Vorhersehbarkeit eines Rechtssatzes, die durch den erarbeiteten Reformvorschlag wie gezeigt gewahrt werden.

Es erkennt dabei, dass diese nicht durch eine Indexierung an sich beeinträchtigt werden, sondern vielmehr durch die Art jener Indexierung, insbesondere die zeitliche Anknüpfung. Da nach dem erarbeiteten Reformvorschlag sowohl der anzuwendende Index, als auch die Höhe der Steuer bereits vor Beginn des Erhebungszeitraums bekannt sind, stellt sich dieses Problem hier nicht.

3.4.1.2.3 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht nach Artikel 109 Abs. 2 GG

Eine Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Art 109 Abs. 2 GG durch den erarbeiteten Reformvorschlag ist ebenfalls nicht ersichtlich.

⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 91.

⁹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 91.

Der finanzverfassungsrechtliche Grundsatz der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stellt ein für alle Entscheidungen geltendes haushaltswirtschaftliches Gebot dar.¹⁰⁰ Es umfasst dabei unter anderem „die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsgrad (geringe Arbeitslosigkeit), außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum“¹⁰¹. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine abschließende Aufzählung, vielmehr ist der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – ähnlich dem Rahmenrecht des allgemeinen Persönlichkeitsrechts – offen und damit zu Weiterentwicklungen fähig, sodass in der Folge auch die Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zugeordnet wurde.¹⁰² Gleichwohl gebietet Artikel 109 Abs. 2 GG lediglich die „Berücksichtigung [des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts], was eine Abwägung mit anderen Verfassungszielen erlaubt“¹⁰³.

Eine Beeinträchtigung jenes gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die indexierte kommunale Zweitwohnsitzsteuer, die Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Entscheidung des Jahres 1989 war, hat das Gericht mit der Begründung abgelehnt, dass eine Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland durch eine kommunale Steuer mit ihrem eher geringen Wirkungsbereich nicht ersichtlich sei.¹⁰⁴ Angesichts des höheren Wirkungsgrades und der größeren Anzahl Betroffener – alle Verbraucher_innen kann dieses Argument bezüglich des erarbeiteten Reformvorschlages jedoch nicht überzeugen.

Auch in der früheren, bereits zitierten, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1978, dessen Gegenstand die Besteuerung von „Scheingewinnen“ war, hat sich dieses mit dem Einfluss einer Indexierung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auseinandergesetzt. Es stellt dabei fest, dass die Beurteilung der Frage, „wie sich Indexklauseln auf die Inflation auswirken, [...] sich bei Berücksichtigung der von allen Seiten vorgetragenen Gesichtspunkte als vielschichtiges Problem [darstelle], bei dem – insbesondere nach den widersprechenden Darlegungen in der Volkswirtschaftslehre und Finanzwirtschaftslehre – die Entscheidung für die eine oder die andere Lösung sowohl mit Vorteilen als auch mit Nachteilen verbunden sein kann“.¹⁰⁵ Die Abwägung zwischen diesen Vor- und Nachteilen obliege dabei dem Gesetzgeber, über dessen Entscheidungen sich das Gericht nicht hinwegsetzen dürfe.¹⁰⁶ In jedem Falle bestünde kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf staatliches Handeln zur Verhinderung der Geldentwertung mittels Steuerverzicht.¹⁰⁷ Auch das Gericht geht damit von einem weiten Spielraum bezüglich der Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Abwägung gegenüber anderen Belangen aus. Dafür, dass der Gesetzgeber durch die Umsetzung des erarbeiteten Reformvorschlages diesen Spielraum überschreiten und dadurch das Prinzip der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verletzen würde, bestehen keine Anhaltspunkte. Auch das Gericht geht in seiner Entscheidung davon aus, dass nicht hinreichend geklärt ist, ob – und wenn ja in welchem Umfang – eine Indexierung zu einer Steigerung der Geldentwertung führen würde. Wie bereits gezeigt, sprechen die Beobachtungen aus der schwedischen Entwicklung für eine allenfalls nachrangige Verstärkung der Inflation durch die Indexierung der betroffenen Steuern, welche sich wiederum durch ein Außerachtlassen staatlicher Maßnahmen im Rahmen der Ermittlung des Index reduzieren lasse – wie es auch der erarbeitete Reformvorschlag tut.

¹⁰⁰ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 109 GG Rn. 5, 10. Auflage.

¹⁰¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 109 GG Rn. 5, 10. Auflage.

¹⁰² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 109 GG Rn. 5, 10. Auflage.

¹⁰³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 109 GG Rn. 5, 10. Auflage.

¹⁰⁴ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. Dezember 1989 – 2 BvR 436/88; Juris Rz. 17.

¹⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 106.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 106.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76, 1 BvR 811/76; Juris Rz. 115.

Im Übrigen ist eine Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die der wertenden Entscheidung des Gesetzgebers widersprechen würde, auch objektiv nicht zu erblicken.

Denn einerseits hatte die sogenannte „Ökosteuer“ (Einführung der Stromsteuer und der Erhöhung der Energiesteuer) bei ihrem Inkrafttreten im Jahre 1999 gemessen am relativen Steueraufkommen, den höchsten Einfluss. Seitdem hat sich der Anteil der betroffenen Steuern am gesamten Steueraufkommen verringert.¹⁰⁸ Dieser ursprüngliche Anteil wurde jedoch vom Gesetzgeber gebilligt und verabschiedet und etwa die „Ökosteuer“ als solche vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2004 nicht beanstandet. Eine Indexierung, die sich an der Inflationsrate orientiert, wie es der erarbeitete Reformvorschlag vorsieht, kann diesen anfänglichen relativen Anteil nicht mehr erreichen, sondern lediglich den bestehenden Anteil aufrechterhalten. Der erarbeitete Reformvorschlag ist also nicht dazu in der Lage, den sowohl vom Gesetzgeber, als auch vom Verfassungsgericht gebilligten Rahmen zu überschreiten.

Angesichts obiger Erwägungen zum relativen Steueraufkommen und der bestehenden Datenlage erscheint eine Steigerung der Geldentwertung, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht beeinträchtigen würde, auch nicht plausibel. Betrachtet man die Entwicklung des Verbraucherpreisindex im Verlauf der letzten zwanzig Jahre,¹⁰⁹ so zeigt sich eine relativ konstante Inflationsrate, ohne signifikante Beeinträchtigung nach Inkrafttreten der „Ökosteuer“ im Jahre 1999. Auch der relativ geringere Anteil am Steueraufkommen ab dem Jahre 2004 hat sich nicht in einer signifikanten Veränderung der Inflationsrate realisiert. Das ist auch insoweit plausibel, als Inflation als solche von einer Vielzahl von Faktoren – wie Geldmenge, Wirtschaftswachstum, Geldumlaufgeschwindigkeit etc. – abhängig ist und die „Ökosteuer“ einen eher nachrangigen Faktor im „Verbraucherwarenkorb“ darstellt.

3.4.1.2.4 Zwischenfazit

Auch unter finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten begegnet der erarbeitete Reformvorschlag aus obigen Erwägungen keinen Bedenken. Bei den vom Reformvorschlag umfassten Steuern steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu.

Die im Rahmen des Reformvorschlags durchzuführende Indexierung stellt keinen Verstoß gegen das Nominalwertprinzip dar, weil es sich nicht um eine Besteuerung nach dem Realwert, sondern vielmehr um eine Angleichung des jeweiligen Nominalwerts handelt. Selbst wenn dem nicht so wäre, so würde der erarbeitete Reformvorschlag sich gleichwohl allein deswegen nicht in Widerspruch zum Finanzverfassungsrecht setzen, weil das Nominalwertprinzip zwar einen Grundsatz der Währungs- und Wirtschaftsordnung darstellt, aber kein Verfassungsprinzip.

Überdies begegnet der Reformvorschlag auch keinen Bedenken in Bezug auf den Grundsatz der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Es ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber durch die Umsetzung des Reformvorschlages seinen diesbezüglichen Einschätzungsspielraum überschreiten würde. Darüber hinaus sind auch keine objektiven Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erblicken.

3.4.1.3 Grundrechte

Der erarbeitete Reformvorschlag stellt auch keinen ungerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich von Grundrechten dar.

3.4.1.3.1 Allgemeiner Gleichbehandlungssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

¹⁰⁸ Siehe Kap. 3.1.1

¹⁰⁹ Statistisches Bundesamt, Preise, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Lange Reihe ab 1948, S. 5, September 2015.

Insbesondere stellt sich die Verteilung der Steuerlast im Rahmen des erarbeiteten Reformvorschlags nicht als Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG dar.

Dieses Grundrecht gewährt den Einzelnen einen Abwehranspruch gegen Ungleichbehandlungen durch den Staat und konstatiert gleichermaßen ein umfassendes Prinzip, das alle Rechtsbereiche durchdringt.¹¹⁰ Da allerdings Ungleichbehandlungen von Sachverhalten unvermeidbar sind, da sich ein „gleicher Sachverhalt“ aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten lässt, und eine derartige Ungleichbehandlung durchaus auf nachvollziehbaren Erwägungen beruhen kann, versteht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Schutzbereich des allgemeinen Gleichbehandlungssatzes als ein allgemeines Verbot willkürlichen Handelns, was auch dort eingreife, wo eine Ungleichbehandlung nicht vorliege.¹¹¹ Die Anforderungen an dieses Verbot bzw. die sachlichen Erwägungen, die der Ungleichbehandlung zu Grunde liegen, richten sich dabei nach der Eingriffsintensität und reichen von einer bloßen Willkürprüfung bis hin zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung bei einer Betroffenheit von Grundrechten.¹¹² Es ist allerdings auch insgesamt anerkannt, dass bei wirtschaftslenkenden und wirtschaftsordnenden Maßnahmen des Gesetzgebers eine eher großzügige Prüfung der Rechtsprechung geboten ist.¹¹³ Hinsichtlich des Steuerrechts wurde auch entschieden, dass dem Gesetzgeber – wenn er ein bestimmtes Verhalten aus wirtschafts-, sozial-, umwelt-, oder gesellschaftspolitischen Gründen fördern will – eine große Gestaltungsfreiheit in der Entscheidung darüber zukommt, welche Personen oder Unternehmen durch Verschonung von Besteuerung des Staates gefördert werden sollen.¹¹⁴ Zwar handelt es sich bei dem erarbeiteten Reformvorschlag nicht um eine Verschonung vor Besteuerung, damit nicht um *gewährende* staatliche Tätigkeit, sondern vielmehr um eine belastende Maßnahme. Dies beeinträchtigt jedoch nicht die Gestaltungsfreiheit an sich, sondern setzt vielmehr obige Anforderungen an eine Rechtfertigung einer potentiellen Ungleichbehandlung.

Mit der Vereinbarkeit der sogenannten „Ökosteuer“ selbst mit dem allgemeinen Gleichheitssatz hatte sich das Bundesverfassungsgericht dabei in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2004 zu befassen. Dabei verwies es auf seine ständige Rechtsprechung, nach der der Gleichheitssatz im Steuerrecht den Grundsatz der „Steuergerechtigkeit“, die gleiche Verteilung steuerlicher Lasten, bedinge.¹¹⁵ Zur Feststellung, ob diese Anforderung gewahrt ist, komme es dabei weder auf den Zweck der Besteuerung, noch auf die Verwendung der Einnahmen, wohl aber auf die Natur der jeweiligen Steuer an. So sei bei „indirekten Steuern“, wie der hier in Rede stehenden Strom-, Energie- und Luftverkehrsteuer auch die Belastung der Letztverbraucher_innen zu berücksichtigen, an welche die Steuerlast ebenfalls über mehrere Stufen vermittelt grundsätzlich „weitergewälzt“ werde.¹¹⁶ Es müsse dabei aber andererseits, wie oben erwähnt, auch berücksichtigt werden, dass die Erhebung von Steuern einen Massenvorgang darstelle. Bei Massenvorgängen sei eine Typisierung von Lebenssachverhalten notwendig, sodass in Einzelfällen eine gewisse ungleiche Wirkung der Steuerlast unvermeidbar sei.¹¹⁷

¹¹⁰ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 3 GG Rn. 1, 10. Auflage.

¹¹¹ Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 07. Oktober 1980 – 1 BvL 50/79, 1 BvL 89/79, 1 BvR 240/79; Juris Rz. 50.

¹¹² BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 56.

¹¹³ BVerfGE 18, S. 315 (331); 50, S. 290 (S. 338); 110, S. 274 (S. 293).

¹¹⁴ BVerfGE 17, 210 (216); 93, 319 (350); 110, 274 (293).

¹¹⁵ Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 1973 – 1 BvR 368/65, 1 BvR 369/65; Juris Rz. 27.

¹¹⁶ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 68, BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11; Juris Rz. 44ff..

¹¹⁷ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 58.

Im Rahmen der Steuergesetzgebung könne dabei auch eine indirekte Steuer mit Lenkungswirkung, die zu einer ungleichen Belastung führe, über deren Lenkungszweck gerechtfertigt werden, solange die Ungleichbehandlung nicht schlechthin willkürlich sei.¹¹⁸

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts erweist sich die „Ökosteuer“ dabei als im Einklang mit diesen Voraussetzungen. Die Verfolgung von umweltpolitischen Zielen sei dabei legitim.¹¹⁹ Die „Ökosteuer“ beruhe in Bezug auf diese gesetzgeberische Entscheidung nicht auf sachfremden Erwägungen, da sie mit dem tatsächlichen Verbrauch auch an die tatsächliche Umweltbelastung anknüpfe.¹²⁰ Da sich durch die hier intendierte Indexierung an der Natur der Steuern nichts ändern kann und das relative Aufkommen im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen hinter dem ursprünglichen Wert zurückbleiben würde, kann sich insoweit für den erarbeiteten Reformvorschlag keine andere Betrachtung ergeben.

Nichts anderes kann für die Kraftfahrzeugsteuer gelten. Zwar handelt es sich nicht um eine indirekte Steuer, bei der die faktische Steuerlast auf einen Endverbraucher bzw. eine Endverbraucherin umgewälzt würde, sondern verbleibt beim jeweiligen Steuerzahler bzw. der jeweiligen Steuerzahlerin. Diese Umwälzung ist nach obiger Rechtsprechung jedoch nur *zusätzlich* zu berücksichtigen, in dem Sinne, dass die Interessen derjenigen berücksichtigt werden müssen, denen die Steuerlast schlussendlich auferlegt wird. Bezüglich der Beurteilung einer etwaigen Ungleichbehandlung soll auf diejenigen abgestellt werden, die mittelbar-faktisch die Steuerlast tragen. Dies sind bei der Kraftfahrzeugsteuer diejenigen, die auch die rechtfertigende Lenkungswirkung treffen soll. Die fehlende Umwälzung im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer führt also lediglich dazu, dass eine derartige Verlagerungsebene nicht vorliegt und so *ohnehin* die jeweiligen Steuerpflichtigen im Fokus der Betrachtung steht.

Gleichermaßen setzt sich auch der Verweis auf den erhobenen harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) nicht in Widerspruch zu Art 3 Abs. 1 GG, da in der Wahl dieses Index statt eines anderen keine sachfremden Erwägungen erkennbar sind.

Mit dieser Frage hatte sich bereits das Thüringer Verfassungsgericht in seiner obigen Entscheidung zu beschäftigen. Dort griffen die Beschwerdeführer neben der Regelung zur Indexierung mit ihrer Beschwerde auch die *Wahl* des Index an. Dort stellte das Gericht fest, dass etwa die Koppelung ausschließlich an das Erwerbseinkommen von abhängig Beschäftigten nicht zu beanstanden sei, da die Außerachtlassung von Unterstützungsleistungen wie etwa Arbeitslosengeld jedenfalls nicht auf sachfremden Erwägungen beruhe.¹²¹

Nichts anderes kann für den erarbeiteten Reformvorschlag und dessen Koppelung an die Erhebungen des Statistischen Bundesamtes gelten. Anhaltspunkte, dass sich diese Koppelung als in irgendeiner Weise „sachfremd“ darstellen könnte sind nicht ersichtlich. Vielmehr erweist sich die Verweisung auf den – vom Statistischen Bundesamt erhobenen und vom Statistischen Amt der Europäischen Union publizierten – Index gerade als sachgerecht. Die Bezugnahme auf den Index einer staatlichen Institution sichert die größtmögliche Transparenz und Legitimität und steht daher gerade im Einklang mit Staatsstrukturprinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung.¹²²

Mit einer degressiven Steuerstruktur hatte sich das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 2014 zu beschäftigen.¹²³ Die dort gegenständliche Zweitwohnsitzsteuer knüpfte an die monatlichen Mietausgaben an und wies dabei mehrere Tarife mit einer degressiven Struktur auf. Um-

¹¹⁸ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 61.

¹¹⁹ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 69.

¹²⁰ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 74f..

¹²¹ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. Dezember 1998 – 20/95; Juris Rz.142.

¹²² Vgl. Kap. 3.4.1.1

¹²³ BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09.

so höher die Mietausgaben absolut waren, umso höher war zwar auch die absolute Steuerbelastung. Relativ gesehen verringerte sich jene Belastung allerdings. Darin erblickte das Gericht einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungssatz in Gestalt des Grundsatzes der Steuergerechtigkeit. Zwar stehe der allgemeine Gleichheitssatz differenzierenden Erwägungen im Steuerrecht nicht entgegen, gerade bei „Finanzzwecksteuern“ aber widerspreche es dem Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, wenn wirtschaftlich Leistungsfähigere einen geringeren Prozentsatz ihre Haushaltseinkommens als Steuer zu entrichten haben.¹²⁴ Einen Widerspruch zu diesem Grundsatz erkannte das Gericht in der kommunalen Zweitwohnsitzsteuer. Da sich in dem Mietpreis die Leistungsfähigkeit des Wohnungsinhabers manifestiere, stelle diese degressive Struktur einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.¹²⁵ Eine solche Rechtfertigung könne sich dabei zwar grundsätzlich aus dem Erfordernis nach Vereinfachung sowie aus der Erzielung von Lenkungswirkung ergeben.¹²⁶ Diese Voraussetzungen sah das Gericht jedoch bezüglich der gegenständlichen Zweitwohnsitzsteuer als nicht gegeben an. Einerseits diene der degressive Verlauf der Tarifstufen nicht der Vereinfachung des Verfahrens, da nicht ersichtlich sei, inwiefern diese Struktur eine Vereinfachung gegenüber einer linearen Steigerung darstelle.¹²⁷ Andererseits könne auch die intendierte Lenkungswirkung – die Bewohner_innen zur Anmeldung eines Hauptwohnsitzes zu bewegen – den degressiven Verlauf nicht rechtfertigen, weil sich ebendies auch durch einen linearen Tarifverlauf rechtfertigen lasse, der nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Steuergerechtigkeit stehe.¹²⁸ Die Degression sei zudem auch deshalb ungeeignet, weil die zusätzlichen Belastungen so gering seien, dass der faktische Eintritt einer Lenkungswirkung zweifelhaft wäre.¹²⁹

Diese Ausführungen stehen dem erarbeiteten Reformvorschlag indes nicht entgegen, da der Sachverhalt sich hier anders darstellt. Die möglicherweise ungleiche Belastung von Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen (nominal) im Rahmen der Indexierung erwächst nicht aus einer degressiven Steuerstruktur, sondern vielmehr aus der faktischen Ausgabenstruktur der Wohnhaushalte. Anders als bei obiger Zweitwohnsitzsteuer weisen die zu indexierenden Umweltsteuern eine am realen Verbrauch orientierte proportionale Besteuerung auf. Im Übrigen gilt wiederum das bereits oben gesagte. Die „Ökosteuern“ an sich wurde zu einem Zeitpunkt nicht beanstandet, als sie gemessen am relativen Steueraufkommen einen höheren Anteil hatte. Über die faktische Indexierung eines Großteils der restlichen Steuern, bei denen es sich um Wertsteuern handelt, hat der Anteil der betroffenen Steuern am gesamten Steueraufkommen abgenommen. Eine Indexierung verändert zwar nichts an der möglicherweise ungleichen Belastung von Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen durch manche der betroffenen Steuern, kann aber den ursprünglichen, verfassungsgerichtlich gebilligten Grad der Belastung nicht erreichen und muss daher erst recht zulässig sein.

Soweit sich gleichwohl aus der Indexierung eine Veränderung ergeben sollte, die einen zusätzlichen monetären Bedarf zur Erhaltung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach sich zöge, so obliegt diese Feststellung und die darauf folgende Anpassung des sogenannten „Regelbedarfs“ dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin.¹³⁰ So muss der Gesetzgeber „die Verteilungsschlüssel anpassen, wenn sich bei einer Bedarfsposition erhebliche Veränderungen zeigen, [...]“.¹³¹ Zu diesem Zweck muss er „erforderlichenfalls geeignete Nacherhebungen

¹²⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09; Juris Rz. 56.

¹²⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09; Juris Rz. 60ff..

¹²⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09; Juris Rz. 71ff..

¹²⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09; Juris Rz. 76.

¹²⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09; Juris Rz. 89.

¹²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09; Juris Rz. 90.

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13.

¹³¹ BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13; Juris Rz. 146.

[vornehmen], Leistungen auf der Grundlage eines eigenen Indexes [...] erhöhen oder Unterdeckungen in sonstiger Weise [auffangen]“.¹³²

3.2.1.3.2 Berufsfreiheit, Art. 12 GG

Der erarbeitete Reformvorschlag stellt auch keinen ungerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG dar.

Das Grundrecht auf Berufsfreiheit schützt als einheitliches Grundrecht die Berufswahl und die Berufsausübung.¹³³ Als Beruf gilt dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient.¹³⁴ Allerdings ist anerkannt, dass nicht alle Regelungen mit mittelbaren Auswirkungen auf die Berufsfreiheit als Eingriff zu qualifizieren sind.¹³⁵ Vielmehr bedarf es zielgerichteter Regelungen, welche das Ob und Wie eines Berufes regeln, oder zumindest Normen, die „infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine *berufsregelnde Tendenz* haben“.¹³⁶ der Einführung der Stromsteuer und der Erhöhung der Energiesteuer („Ökosteuern“) hat das Bundesverfassungsgericht auch deshalb klargestellt, dass die Berufsfreiheit nicht berührt sei:¹³⁷ „Ein derartig enger Zusammenhang zwischen Steuern und Berufstätigkeit oder gar eine berufsregelnde Tendenz der Strom- und der [Energiesteuer] besteht vorliegend nicht. Die Steuern treffen vielmehr alle Verbraucher ungeachtet ihrer beruflichen Betätigung. [...]“ Denn die Berufsfreiheit schützt „grundsätzlich nicht vor Veränderungen der Marktbedingungen und Rahmenbedingungen der unternehmerischen Entscheidungen. In der bestehenden Wirtschaftsordnung umschließt das Freiheitsrecht des Art. 12 I GG das berufsbezogene Verhalten der Unternehmen am Markt nach den Grundsätzen des Wettbewerbs. Marktteilnehmer haben aber keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen für sie gleich bleiben. Insbesondere gewährleistet das Grundrecht keinen Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilnahme oder künftige Erwerbsmöglichkeiten. Vielmehr unterliegen die Wettbewerbsposition und damit auch die erzielbaren Erträge dem Risiko laufender Veränderung je nach den Verhältnissen am Markt und damit nach Maßgabe seiner Funktionsbedingungen.“¹³⁸ Wirtschaftspolitische Maßnahmen, welche allein mit einer finanziellen Belastung einhergehen,¹³⁹ oder eine Änderung der Marktbedingungen unternehmerischer Entscheidungen nach sich ziehen, stellen mithin keinen Eingriff in die Berufsfreiheit dar.¹⁴⁰

Dies lässt sich grundsätzlich entsprechend auf die übrigen vom Reformvorschlag erfassten Steuern übertragen. Auch die Kraftfahrzeug- und Luftverkehrssteuer betreffen alle Verbraucher_innen ungeachtet ihrer beruflichen Betätigung und weisen damit keine berufsregelnde Tendenz auf. Sie stellen daher keinen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit dar.

Betrachtet man andererseits etwa Luftverkehrsunternehmen als Adressaten, so stellt die Luftverkehrssteuer zwar einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit dar.¹⁴¹

¹³² BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13; Juris Rz. 143.

¹³³ BVerfGE 7, S. 377 (S. 402); 95, S. 193 (S. 214); Jarass in: Jarass/Pieroth, Art. 12 GG Rn. 1.

¹³⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 12 GG, Rn. 4 mwN.

¹³⁵ BVerfGE 13, 181 (185 f.); 22, 380 (384); 46, S. 120 (S. 137); Jarass in: Jarass/Pieroth, Art. 12 GG Rn. 13a.

¹³⁶ BVerfG NVwZ 2004, S. 846 (S. 846) mwN. (Verfassungsmäßigkeit der Ökosteuern), vgl. hierzu auch Jarass in: Jarass/Pieroth, Art. 12 GG Rn. 12, 13a.

¹³⁷ BVerfG NVwZ 2004, S. 846 (Leitsatz 1 und S. 846) (Verfassungsmäßigkeit der Ökosteuern).

¹³⁸ BVerfG NVwZ 2004, S. 846 (S. 846) (Verfassungsmäßigkeit der Ökosteuern), vgl. auch BVerfGE 105, S. 252 (S. 262); 106, S. 275 (S. 298 f.).

¹³⁹ BVerfGE 37, S. 1 (S. 17).

¹⁴⁰ Jarass in: Jarass/Pieroth, Art. 12 GG Rn. 15 mwN.

¹⁴¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11; Juris Rz. 70.

Dieser Eingriff ist jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil er durch den gesetzgeberisch verfolgten Zweck des Umweltschutzes gerechtfertigt wird; da die kostenmäßige Belastung durch die Steuer etwa geeignet und dabei angemessen ist, die Luftverkehrsunternehmen zu einer besseren Auslastung der Flüge zu bewegen.¹⁴²

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass sich der erarbeitete Vorschlag einer Indexierung der betroffenen Steuern als wirtschaftspolitische Maßnahme darstellt, der keine berufsregelnde Tendenz zukommt. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist demnach abzulehnen. Mögliche mittelbare Auswirkungen sind vielmehr im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit zu berücksichtigen.¹⁴³ Selbst wenn man für die Luftverkehrsteuer einen Eingriff unterstellt, wäre dieser gerechtfertigt.

3.2.1.3.3 Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG

Aus dem erarbeiteten Reformvorschlag kann auch kein ungerechtfertigter Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit erwachsen.

Die Eigentumsfreiheit stellt ein elementares Grundprinzip und eine Wertentscheidung von entscheidender Bedeutung dar.¹⁴⁴ Als Schutz der vermögensrechtlichen Betätigung als solche ist es das wirtschaftliche Äquivalent zur allgemeinen Handlungsfreiheit.¹⁴⁵ Die Eigentumsfreiheit garantiert das Institut des Eigentums an sich sowie dessen Schutz, insbesondere auch vor Enteignung, eröffnet aber – getreu des Grundsatzes: *Eigentum verpflichtet* – auch die Möglichkeit zur gesetzgeberischen Inhalts- und Schrankenbestimmung.¹⁴⁶

In seiner Entscheidung aus dem Jahre 2004 hat das Bundesverfassungsgericht bezogen auf das Vorbringen, die „Ökosteuern“ stelle eine Verletzung der Eigentumsfreiheit dar, einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführer abgelehnt. „Die Eigentumsgarantie [schütze] nicht vor Preiserhöhungen infolge von neuen oder erhöhten Steuern.“¹⁴⁷ Diese Feststellung hat das Gericht dabei bereits im Rahmen der sogenannten Beschwerdebefugnis getroffen. Eine Beschwerdebefugnis ist dabei dann anzunehmen, wenn jedenfalls die Möglichkeit besteht, dass der Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdeführerin durch den – mit der Verfassungsbeschwerde – angegriffenen hoheitlichen Akt selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Rechten verletzt ist. Das Gericht hat damit zu erkennen gegeben, dass es nicht einmal die *Möglichkeit* sieht, dass durch die „Ökosteuern“ eine Verletzung der Eigentumsfreiheit eintreten könne.¹⁴⁸

Diese Erwägungen des Gerichts müssen auch für den erarbeiteten Reformvorschlag gelten. Dieser kann keine Verletzung der Eigentumsfreiheit hervorrufen, weil er im Sinne obiger Rechtsprechung lediglich eine Erhöhung von Steuern darstellt. Einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit könnte diese Steuererhöhung nur darstellen, wenn sie die Vermögensverhältnisse der Steuerpflichtigen so tiefgreifend beeinträchtigen würde, dass sie eine erdrosselnde Wirkung hätte.¹⁴⁹ Für eine derartige erdrosselnde Wirkung der zu indexierenden Steuern ergeben sich jedoch keinerlei Anhaltspunkte.

¹⁴² Vgl. BVerfG, Urteil vom 05. November 2014 – 1 BvF 3/11; Juris Rz. 72f.

¹⁴³ BVerfGE 113, S. 29 (S. 48f.).

¹⁴⁴ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 10 GG Rn. 1, 10. Auflage, m.w.N..

¹⁴⁵ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 10 GG Rn. 1, 10. Auflage, m.w.N..

¹⁴⁶ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 10 GG Rn. 2, 10. Auflage, m.w.N..

¹⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 49.

¹⁴⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99; Juris Rz. 43ff..

¹⁴⁹ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. etwa BVerfGE 95, 267 (300).

Aufgrund des geringen Anteils an den gesamten privaten Haushaltsausgaben¹⁵⁰ und der an die wirtschaftliche Entwicklung angeglichenen Indexierung dürfte die Annahme einer erdrosselnden Wirkung nach hiesiger Auffassung eher fernliegend sein.

3.2.1.3.4 Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG

Auch in Bezug auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ergeben sich keine Bedenken. Zwar würde die angestrebte Indexierung einen Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechtes darstellen. Dieser Eingriff wäre jedoch gerechtfertigt.

Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG schützt jegliches menschliche Handeln vor staatlichen Eingriffen.¹⁵¹ Es erfasst als Generalklausel alle Lücken, die von spezielleren Freiheitsrechten gelassen werden¹⁵² und kommt daher nur subsidiär zur Anwendung. In dieser Funktion gewährt Art. 2 Abs. 1 GG auch im wirtschaftlichen Bereich Schutz, so beispielsweise im Hinblick auf die wirtschaftliche Betätigung oder die unternehmerische Handlungsfreiheit.¹⁵³ Es ist insbesondere anerkannt, dass auch die Auferlegung von Steuern, sonstiger Abgaben oder eines anderen finanziellen Nachteils an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen ist. In diesem Sinne begründet die Umsetzung des erarbeiteten Reformvorschlags einen Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit der Betroffenen.

Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt, da mit dem erarbeiteten Reformvorschlag ein legitimer Zweck verfolgt wird und die Eingriffe sich als verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen darstellen würden.

Zweck

Mit dem erarbeiteten Reformvorschlag wird ein legitimer Zweck verfolgt.

Der angestrebte Zweck besteht neben der Erzielung weiterer Steuereinnahmen vorrangig in der Aufrechterhaltung einer Lenkungswirkung dergestalt, dass Anreize für ein ressourcenschonendes und damit ökologisches Verhalten gegeben werden. Dieser verfolgte Zweck ist einerseits – wie oben gezeigt – vom Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers umfasst und steht andererseits auch im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Geeignetheit

Der erarbeitete Reformvorschlag ist zur Erreichung dieses Ziels auch geeignet.

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn der mit ihr verfolgte Zweck zumindest gefördert wird.¹⁵⁴ Das gewählte Mittel muss dabei nicht das bestmögliche sein und auch nicht in jedem Einzelfall Wirkung entfalten.¹⁵⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügt es auf Gesetzesebene, „wenn die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung besteht.“¹⁵⁶

Über die intendierte Indexierung wird die steuerliche Belastung potentiell umweltschädlicher Sachverhalte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angeglichen. Somit wird auch bei fortschreitender

¹⁵⁰ Vgl. Kap. 3.1.3

¹⁵¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 2 mwN.

¹⁵² Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 2 mwN.

¹⁵³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 4a mwN.

¹⁵⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 84 mwN.

¹⁵⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 84 mwN. unter Verweis auf BVerfGE 67, S. 157 (S. 175).

¹⁵⁶ BVerfGE 100, S. 313 (S. 373).

Geldentwertung eine Lenkungswirkung hin zu ressourcenschonendem Verhalten mittels monetärer Anreize erreicht.

Erforderlichkeit

Der erarbeitete Reformvorschlag ist auch erforderlich.

Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn sie nicht über das zur Verfolgung ihres Zwecks notwendige Maß hinausgeht.¹⁵⁷ Voraussetzung ist dabei jedoch, dass das mildere Mittel Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet.¹⁵⁸ Das mildere Mittel muss auch vergleichbare Wirkung haben, d.h. dass das verglichene mildere Mittel nicht weniger effektiv sein darf. Es ist anerkannt, dass das alternative Mittel nicht zu einer unangemessenen höheren finanziellen Belastung des Staates führen darf.¹⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich klargestellt, dass mildere Mittel nicht solche sind, „die eine Kostenlast lediglich verschieben“.¹⁶⁰ Voraussetzung ist zudem, dass Dritte oder die Allgemeinheit nicht stärker belastet werden als mit der zu prüfenden Maßnahme.¹⁶¹ Dem Gesetzgeber steht zudem – insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftsordnung – bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ein weiter Einschätzungs- und Prognosevorrang zu.¹⁶²

Als mildere Mittel scheiden demnach insbesondere eine höhere Belastung des Staates oder der Allgemeinheit aus. Weitere mildere, aber gleichermaßen effektive Mittel sind nicht ersichtlich. Mithin kann die Erforderlichkeit des Reformvorschlags bejaht werden.

Angemessenheit

Der durch den erarbeiteten Reformvorschlag hervorgerufene Eingriff ist schlussendlich auch zur Erreichung dieses Ziels angemessen.

Das Gebot der Angemessenheit erfordert, dass im Rahmen einer Gesamtabwägung die Schwere des Eingriffs nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf.¹⁶³ Es ist also im Sinne einer Zweck-Mittel-Relation wertend zu fragen, ob die Zielerreichung in einem ausgewogenen Verhältnis zu den konkreten Beeinträchtigungen steht. Hierbei muss die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleiben.¹⁶⁴ Auch hierbei steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁶⁵ Hierzu kann umfassend auf Kapitel 3.1.3 verwiesen werden. Wie dort bereits festgestellt, machen die von dem erarbeiteten Reformvorschlag betroffenen Produkte, etwa Kraftstoffe, nur etwa 11% des Warenkorbs aus.¹⁶⁶ Der Anteil der darauf zu entrichtenden Steuern fällt daher substantiell hinter diesen Wert zurück. Die durch den erarbeiteten Reformvorschlag umzusetzende Indexierung dieser Steuern verändert daher nur diesen relativ geringen Anteil am Haushaltsaufkommen. Es handelt sich daher nicht um einen besonders schwerwiegenden Eingriff.

Demgegenüber steht die intendierte Lenkungswirkung, deren Aufrechterhaltung durch den erarbeiteten Reformvorschlag gesichert werden soll. Diese führt über finanzielle Anreize zu einem schonenden Umgang mit Ressourcen und ist dabei von gesamtstaatlichem Interesse. Gemessen an der geringen Belastung der Betroffenen im Vergleich zu den gewichtigen Gründen des erarbeiteten Reformvor-

¹⁵⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 85 mwN.

¹⁵⁸ BVerfGE 113, S. 167 (S. 259).

¹⁵⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 85 mwN.

¹⁶⁰ BVerfGE 109, S. 64 (S. 86).

¹⁶¹ BVerfGE 113, S. 167 (S. 259).

¹⁶² Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 87ff. mwN.

¹⁶³ BVerfG 118, S. 168 (S. 195).

¹⁶⁴ BVerfGE 113, S. 167 (S. 260).

¹⁶⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 87ff. mwN.

¹⁶⁶ Vgl. Kap. 3.1.3.

schlags, müssen die Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit der Betroffenen als angemessen beurteilt werden.

3.2.1.3.5 Zwischenfazit

Auch Grundrechte stehen dem erarbeiteten Reformvorschlag aus obigen Gründen nicht entgegen. Insbesondere steht die angestrebte Indexierung nicht in Widerspruch zum allgemeinen Gleichbehandlungssatz. Dies einerseits nicht, weil über die Anknüpfung an die tatsächliche Verwendung keine willkürliche Belastung der Steuerpflichtigen erfolgt und somit der Grundsatz der Steuergerechtigkeit gewahrt wird. Weiterhin widerspricht auch die Bezugnahme auf den spezifischen Index nicht dem allgemeinen Gleichheitssatz, weil diese Bezugnahme auf sachlichen Erwägungen beruht. Auch die Tatsache, dass einkommensschwächere Haushalte von einer Indexierung ggf. relativ stärker betroffen werden, widerspricht nicht dem allgemeinen Gleichbehandlungssatz, weil diese Wirkung rein faktischer Natur ist und die Kompensation etwaiger daraus entstehender Belastungen dem Staat ohnehin obliegt. Zudem werden einkommensstärkere Haushalte und Unternehmen von den zu indexierenden Steuern in absoluten Zahlen am stärksten belastet. Dies führt dazu, dass einkommensstärkere Haushalte von einer mangelnden Indexierung und dem dadurch entstehenden Realwertverfall am deutlichsten privilegiert werden. Folge dessen könnte, abhängig von der sonstigen Steuerlast und dem persönlichen Konsumverhalten, u.a. eine mittelbare, relative Schlechterstellung einkommensschwächerer Haushalte sein.

Der erarbeitete Reformvorschlag stellt auch keinen ungerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich der Berufs- oder Eigentumsfreiheit dar. Ein solcher Eingriff in die Berufsfreiheit kann bereits mangels sogenannter „berufsregelnder Tendenz“ nicht angenommen werden.

Ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit durch den erarbeiteten Reformvorschlag ist ebenfalls nicht ersichtlich, da das Eigentum im Sinne des Schutzbereichs dieses Grundrechts nicht beeinträchtigt wird, da eine in irgendeiner Weise erdrosselnde Wirkung nicht ersichtlich ist.

Zuletzt steht dem erarbeiteten Reformvorschlag auch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nicht entgegen. Zwar würde die Umsetzung des Vorschlags einen Eingriff in den weiten Schutzbereich dieses Auffanggrundrechts bedeuten. Dieser Eingriff wäre jedoch gerechtfertigt, insbesondere angemessen, weil der geringfügigen Belastung der Betroffenen die enorme gesamtstaatliche Bedeutung der zu erreichenden Lenkungswirkung gegenübersteht.

3.4.2 Europarecht

Auch unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten ergeben sich bezüglich des erarbeiteten Reformvorschlags keine Bedenken.

Ein generelles gemeinschaftsrechtliches Indexierungsverbot besteht nicht. Mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts kann sich aus dem erarbeiteten Reformvorschlag auch kein Widerspruch zu den unionsrechtlichen Grundfreiheiten ergeben. Wegen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung liegt die Gesetzgebungskompetenz – wie bereits oben gezeigt – auch weiterhin bei dem deutschen Gesetzgeber.

Zudem wollte auch die Kommission der europäischen Union selbst den gemeinschaftlichen Mindestsatz für Energiesteuern indexieren.¹⁶⁷ Dieser Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Energiesteuer-Richtlinie 2003/96/EG¹⁶⁸ sollte Klimawandel, Energieeffizienz, Förderung von Wirtschafts-

¹⁶⁷ Vgl. Kap. 3.2.2

¹⁶⁸ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. EU L 283 S. 51; zuletzt geändert durch ÄndRL 2004/75/EG vom 29. 4. 2004, ABl. EU L 157 S. 100, ber. ABl. EU L 195 S. 31.

wachstum und Beschäftigung in Einklang bringen¹⁶⁹ und sah eine regelmäßige Anpassung der Mindeststeuersätze an die Veränderung des Preisniveaus auf der Basis des harmonisierten Verbraucherpreisindex vor.¹⁷⁰ Auch der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Wirkung der Steuern als Steuerungsinstrument nicht aufrechterhalten werden könne, wenn die Besteuerung nicht einmal an die Inflationsrate angeglichen würde.¹⁷¹

Die Kritik an dem Änderungsvorschlag etwa von Seiten des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie zielt dabei grundsätzlich auf zwei problematische Punkte. Einerseits könnte die Regelung durch die Union dem Grundsatz der Subsidiarität widersprechen. Andererseits bestünden Bedenken bezüglich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Europäische Union.¹⁷² Erstere Erwägung steht dabei dem erarbeiteten Reformvorschlag nicht entgegen. Selbst wenn man davon ausginge, dass eine unionsrechtliche Regelung wegen des Grundsatzes der Subsidiarität nicht notwendig sei, so würde dies gerade eine Regelungsbefugnis des nationalen Gesetzgebers begründen und ihr nicht widersprechen. Auch der Einwand bezüglich befürchteter volkswirtschaftlicher Auswirkungen steht hiesigem Reformvorschlag jedoch nicht entgegen, weil sich die Auswirkungen auf die Währungsstabilität wie gezeigt in einem marginalen Bereich bewegen dürften.

Auch die diesbezüglichen Ausführungen des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr, Mitgliedstaaten würde dadurch die Möglichkeit genommen, die steuerliche Belastung von gewerblichem und nicht-gewerblichem Verbrauch unterschiedlich zu behandeln¹⁷³ steht dem erarbeiteten Reformvorschlag nicht entgegen. Durch die nationale Umsetzung des erarbeiteten Reformvorschlags bleibt dem Gesetzgeber diese Möglichkeit der Differenzierung unbenommen, zumal bestehende Differenzierungen nicht aufgehoben würden. Weiter wurde bereits in dem committee report vom 08. März 2012 darauf hingewiesen, dass die Regelungen dieses Vorschlags hinreichend transparent und widerspruchsfrei sein müssen.¹⁷⁴ Diese Anforderung wird von dem erarbeiteten Reformvorschlag wie gezeigt eingehalten.¹⁷⁵

3.4.3 Einfaches Recht

Es ergeben sich zudem keine Widersprüche zu einfachem Recht. Es ist rechtssystematisch nicht möglich, dass eine einfachgesetzliche Regelung einer anderen einfachgesetzlichen Regelung *entgegensteht*. Zwei gegensätzliche einfachgesetzliche Normen können lediglich die Widerspruchsfreiheit der Normen beeinträchtigen. Dies ist jedoch – wie bereits unter 3.4.1.1.3 gezeigt – bezüglich des § 1 Abs. 1 PrKG nicht der Fall. Andere einfachgesetzliche Normen, die einer Indexierung entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich. Vielmehr ist im Rahmen der Rechtsprechung anerkannt, dass ein Wegfall der Geschäftsgrundlage im Sinne des § 313 BGB¹⁷⁶ sich auch aus Hyperinflation ergeben kann. Die Beschränkung auf eine übermäßige Inflationsrate setzt dabei zwar hohe Anforderungen an die Umstände, die vorliegen müssen. Dies resultiert jedoch daraus, dass die Norm des § 313 BGB eine nachträgliche Änderung oder sogar Auflösung privatrechtlicher Übereinkünfte ermöglicht und damit

¹⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission (2011)

¹⁷⁰ Vgl. Europäisches Parlament (2012a)

¹⁷¹ Vgl. Europäisches Parlament (2012b)

¹⁷² Vgl. Europäisches Parlament (2012b)

¹⁷³ Vgl. Europäisches Parlament (2012b)

¹⁷⁴ Vgl. Europäisches Parlament (2012c)

¹⁷⁵ Darüber hinaus spricht auch die Tatsache, dass eine derartige Regelung von der EU-Kommission angeregt wurde, dafür, dass diese nach Unionsrecht grundsätzlich zulässig sein müsste. Vorschläge der EU-Kommission werden vor ihrer Veröffentlichung umfassend von dem Juristischen Dienst der EU-Kommission geprüft.

¹⁷⁶ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787) geändert worden ist (BGB) Zitiervorschlag

eine Durchbrechung des tragenden zivilrechtlichen Grundsatzes der Privatautonomie, des Grundsatzes *pacta sunt servanda*, darstellt.

3.4.4 Ergebnis

Der erarbeitete Reformvorschlag begegnet unter juristischen Gesichtspunkten im Ergebnis keinen Bedenken.

Insbesondere stehen dem Vorschlag verfassungsrechtliche Gesichtspunkte nicht entgegen. Anforderungen, die von Staatsstrukturprinzipien an alle Rechtssätze gestellt werden, werden von dem Reformvorschlag erfüllt. Die intendierte Indexierung der betroffenen Steuern ist hinreichend klar und bestimmt und in sich widerspruchsfrei und wahrt damit rechtsstaatliche Anforderungen. Auch der Verweis auf einen Index außerhalb des Normtextes selbst steht der Bestimmtheit nicht entgegen, weil dieser Index für jeden potentiell Betroffenen allgemein zugänglich ist und der jeweilige Steuersatz frühzeitig separat durch das Bundesministerium der Finanzen publiziert wird, so dass sich alle potentiell Betroffenen rechtzeitig darauf einstellen können. Diese Verweisung steht auch im Einklang mit den Anforderungen, die aus den Grundsätzen der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips erwachsen, denn der anzuwendende Index stellt keine wertende Entscheidung, sondern lediglich eine Erfassung von Tatsachen dar, so dass sich keine verdeckte Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen ergibt.

Finanzverfassungsrechtliche Aspekte stehen dem erarbeiteten Reformvorschlag ebenfalls nicht entgegen. Es handelt sich bei allen betroffenen Steuern um Steuern im Sinne der Finanzverfassung, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG besteht und bei denen dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum, auch in Bezug auf eine intendierte Lenkungswirkung, zusteht. Die Indexierung selbst stellt dabei keinen Verstoß gegen das im Steuerrecht geltende Nominalwertprinzip dar, zumal diesem auch kein Verfassungsrang innewohnt, so dass selbst ein Verstoß nicht zu finanzverfassungsrechtlichen Friktionen führen würde. Eine Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wider die Anforderungen des Art. 109 Abs. 2 GG durch die Umsetzung des Reformvorschlags ist darüber hinaus nicht ersichtlich.

Die Umsetzung des Vorschlags würde zudem keinen ungerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich von Grundrechten hervorrufen. Weder durch die Verteilung der Steuerlast, noch durch die Wahl des Indexes oder die möglicherweise ungleiche Belastung von Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen wird der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Denn jede dieser Entscheidungen stellt sich als sachgerecht und innerhalb des gesetzgeberischen Spielraums dar. Die Umsetzung des Reformvorschlags würde zudem auch keinen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Grundrechte der Berufs- oder Eigentumsfreiheit gemäß Art. 12 bzw. Art. 14 GG darstellen. Bezüglich ersterer wird durch den Vorschlag der Schutzbereich des Grundrechtes nicht berührt, weil eine berufsregelnde Tendenz nicht ersichtlich ist.

Schlussendlich würde die Umsetzung des Reformvorschlags zwar einen Eingriff in den Schutzbereich des Auffanggrundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG darstellen. Dieser Eingriff wäre jedoch gerechtfertigt angesichts der geringfügigen Mehrbelastung der Betroffenen und der gesamtstaatlichen Bedeutung der mit der Indexierung geschützten Lenkungswirkung zu einem schonenden Umgang mit Ressourcen.

Der erarbeitete Reformvorschlag steht auch nicht in Widerspruch zu Unionsrecht, da das Unionsrecht kein allgemeines Indexierungsverbot kennt und nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung die Gesetzgebungskompetenz auch weiterhin – wie gezeigt – beim Bundesgesetzgeber liegt. Die Vereinbarkeit mit Unionsrecht wird illustriert durch die vorgeschlagene, jedoch in dieser Form nicht umgesetzte, Änderung der Energiesteuer-RL durch die EU-Kommission, die eine Indexierung dieser Steuern vorsah.

Der Reformvorschlag setzt sich auch nicht in Widerspruch zu einfachem Recht, insbesondere nicht zum privatrechtlichen Indexierungsverbot des § 1 Abs. 1 PrKG, da sich dieses nur an zivilrechtliche Vertragsparteien richtet.

4 Quellenverzeichnis

- ACEA (2017): ACEA Tax Guide 2017. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2017.pdf. Letzter Zugriff am: 17.10.2017.
- Andersen, M., Barker, T., Christie, E., Ekins, P., Gerald, J. F., Jilkova, J., Junankar, S., Landesmann, M., Pollitt, H., Salmons, R., Scott, S., Speck, S. (2007): Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR). Aarhus.
- Asche, F., Nilsen, O. B., Tveterås, R. (2008): Natural gas demand in the European household sector. In: The Energy Journal. Jg. Volume 29, Nr. No. 3. S. 27–46.
- Bardazzi, R., Oropallo, F., Paziienza, M. G. (2015): Do manufacturing firms react to energy prices? Evidence from Italy. In: Energy Economics. Jg. 49, S. 168–181.
- BMF (2015): Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer. Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-effekt-der-kalten-progression.html#doc428206bodyText5>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- BMWi (2015): Zahlen und Fakten Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung. Abrufbar unter: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/Binaer/energie-daten-gesamt.property=blob,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.xls>. Letzter Zugriff am: 7.3.2016.
- Bundesverband mittelständische Wirtschaft (2014): Positionspapier. Steuern und Finanzierung. Berlin. Abrufbar unter: http://www.bvmw.de/fileadmin/download/Downloads_allg_Dokumente/politik/Positionspapier_Steuern_und_Finanzierung.pdf. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015): Strukturreformen stärken Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin. Abrufbar unter: http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Steuerpolitik. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Creutzburg, D. (2014): Gemeinsam gegen die kalte Progression. Artikel vom: 28.2.2014. Abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/gerechteres-steuersystem-gemeinsam-gegen-die-kalte-progression-12825894.html>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Deutsch-Dänische Handelskammer (2015): Zielmarktanalyse mit Profilen der Marktakteure 2015. Dänemark – Energieeffizienz in Gebäuden. Abrufbar unter: http://www.encyfrom-germany.info/ENEFF/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/Zielmarktanalysen/marktanalyse_daenemark_2015_gebaeude.pdf?_blob=publicationFile&v=2. Letzter Zugriff am: 22.4.2015.
- Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 18/138. Berlin. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/001/1800138.pdf>. Letzter Zugriff am: 30.11.2015.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Positionspapier zur kalten Progression und Abgeltungsteuer. Abrufbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++ca7360c8-ec8f-11e3-8dd1-52540023ef1a>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Deutscher Steuerberaterverband (2015): Abbau der kalten Progression: Was lange währt, wird endlich gut?. Abrufbar unter: <http://www.dstv.de/interessenvertretung/aktivitaeten/tb-079-15-me-kalte-progression-was-laenge-waehrt>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Deutsches Steuerzahlerinstitut, Bund der Steuerzahler Deutschland (2014): Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression. Abrufbar unter: http://www.steuerzahlerinstitut.de/files/27200/Entwurf_eines_Gesetzes_zur_dauerhaften_Beseitigung_der_kalten_Progression_-_BdSt-DSi_-_August_2014.pdf. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1999). Learning from Abroad: The Role of Policy-Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance: an International Journal of Policy and Administration, 13(1), 5–24.
- Espey, J. A., Espey, M. (2004): Turning on the Lights: A Meta-Analysis of Residential Electricity Demand Elasticities. Abrufbar unter: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/42897/2/Espey%20JAAE%20April%202004.pdf>. Letzter Zugriff am: 6.6.2014.

Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Brüssel. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_de.pdf. Letzter Zugriff am: 27.10.2015.

Europäische Kommission (2014): Tax reforms in EU Member States: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability : 2014 report. Luxembourg.

Europäisches Parlament (2012a): Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. April 2012 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (COM(2011)0169 – C7-0105/2011 – 2011/0092(CNS)). Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0136+0+DOC+XML+V0//DE>. Letzter Zugriff am: 27.10.2015.

Europäisches Parlament (2012b): Bericht vom 08. März 2012 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (COM(2011)0169 – C7-0105/2011 – 2011/0092(CNS)). Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0052&language=DE#title2>. Letzter Zugriff am: 27.1.2015.

Europäisches Parlament (2012c): 2011/0092(CNS) - 08/03/2012 Committee report tabled for plenary, 1st reading/single reading. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1195922&t=e&l=en>. Letzter Zugriff am: 27.10.2015.

European Commission (2012): Tax Reforms in EU Member States: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. 2012 Report. Brüssel.

European Commission (2013): Tax Reforms in EU Member States 2013: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Brüssel.

European Commission (2014): HICP Release Schedule 2015. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/272892/272971/HICP+Flash+estimate+release+calendar/a5b6c5bd-f3fe-4980-8b94-3433b689b26e>. Letzter Zugriff am: 30.11.2015.

European Environment Agency (2011): Environmental tax reform in Europe: implications for income distribution. Kopenhagen.

Eurostat (2013): Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Luxemburg.

Eurostat (2015): Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Union. Luxemburg. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>. Letzter Zugriff am: 30.11.2015.

FAZ (2014): Gemeinsam gegen die kalte Progression. Artikel vom: 28.2.2014. Abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/gerechteres-steuersystem-gemeinsam-gegen-die-kalte-progression-12825894.html>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.

Fell, H., Li, S., Paul, A. (2014): A new look at residential electricity demand using household expenditure data. In: International Journal of Industrial Organization. Jg. 33,

Fisher, I. (1934): Stable money: a history of the movement. New York.

Fitoussi, J.-P. (2008): Are We Experiencing a New (and Lasting) Upward Shift in Inflation?. Abrufbar unter: <http://core.ac.uk/download/pdf/6465499.pdf>. Letzter Zugriff am: 24.2.2015.

Flues, F., Thomas, A. (2015): The distributional effects of energy taxes.

FÖS (2013): Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen. Überblick über die geltenden Regelungen und finanzielles Volumen 2005-2014. Berlin. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2013-09-Industrieausnahmen-2005-2014.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.11.2013.

- FÖS (2014): Marktkräfte für Energieeffizienz nutzen - Der Beitrag marktbasierter Lösungen zur Steigerung der Energieeffizienz. Berlin. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2014-10-FOES-Oekonomische-Instrumente-fuer-Energieeffizienz.pdf>. Letzter Zugriff am: 30.7.2015.
- FÖS (2015): Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt. Berlin.
- FÖS (2017): Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung. Berlin.
- Handelsverband Deutschland (2015): Kalte Progression weiter abbauen. Abrufbar unter: <http://www.einzelhandel.de/index.php/presse/aktuellemeldungen/item/125523-kalte-progression-weiter-abbauen>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.
- Hosoe, N., Akiyama, S. (2009): Regional electric power demand elasticities of Japan's industrial and commercial sectors. In: Energy Policy. Jg. Volume 37, Nr. Issue 11. S. 4313–4319.
- IW Köln (2013): Kalte Progression. Mikrosimulationsanalyse der Auswirkungen inflationsbedingter Einkommensteuererhöhungen. Köln. Abrufbar unter: <http://www.iwkoeln.de/storage/asset/109498/storage/master/file/4962478/download/Kalte%20Progression%20INS%20M.PDF>. Letzter Zugriff am: 2.11.2015.
- Jacob, K., & Bär, H. (2014). Exportförderung innovativer Umwelttechnologien durch den Transfer von Umweltpolitik. FFU-Report, (02-2014).
- Jarass, H.D. & Pieroth, B. (2009): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., München.
- Joutz, F. L., Shin, D., McDowell, B., Trost, R. P. (2008): Estimating regional short-run and long-run price elasticities of residential natural gas demand in the U.S.
- Krishnamurthy, K. (2013): Energy demand and income elasticity: a cross-country analysis.
- Lefort, F., Schmidt-Hebbel, K. (2002): Indexation, Inflation and Monetary Policy: An Overview. Nr. 2. S. 1–17.
- Liu, G. (2004): Estimating Energy Demand Elasticities for OECD Countries-A Dynamic Panel Data Approach.
- Madlener, R., Bernstein, R., González, M. Á. A. (2011): Econometric Estimation of Energy Demand Elasticities.
- Madsen, P. K. (2010): Long-Term Unemployment In Denmark.
- Medarova-Bergstrom, K., Volkery, A., Schiellerup, P., Withana, S., & Baldock, D. (2011). Strategies and Instruments for Climate Proofing the EU Budget (pp. 1–86). Brussels: IEEP.
- Narayan, P. K., Smyth, R., Prasad, A. (2007): Electricity consumption in G7 countries: A panel cointegration analysis of residential demand elasticities. In: Energy Policy. Jg. 35, Nr. 9. S. 4485–4494.
- Notisum (2015): SFS 1993:1441 - SFS 1993:1620 Svensk Författningssamling, författningarna. Abrufbar unter: <http://www.notisum.se/Pub/Wide.aspx?pageid=229&type=SFSG&span=1993&parent=289&index=8>. Letzter Zugriff am: 30.11.2015.
- OECD (2016): Consumption tax trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues. OECD Publishing, Paris.
- Peter, M., Lückge, H., Iten, R., Trageser, J., Görlach, B., Blobel, D., Kraemer, R. A. (2007): Erfahrungen mit Energiesteuern in Europa. Lehren für die Schweiz. Abrufbar unter: http://files.foes.de/de/downloads/studien/070824_Energiesteuern_Schlussbericht.pdf. Letzter Zugriff am: 22.4.2015.
- Polemis, M. L. (2007): Modeling industrial energy demand in Greece using cointegration techniques. In: Energy Policy. Jg. Volume 35, Nr. Issue 8. S. 4039–4050.
- RWI (2014): Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen. Verzicht auf heimliche Steuererhöhungen würde den Staat nur 3,8 Milliarden Euro pro Jahr kosten. In: RWI Positionen. Nr. 60. Essen. Abrufbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/100691>. Letzter Zugriff am: 2.11.2015.
- Shiller, R. J. (1998): Public Resistance to Indexation: A Puzzle: Version 1. Abrufbar unter: <http://www.icpsr.umich.edu/ICPSR/studies/01137/version/1>. Letzter Zugriff am: 24.2.2015.
- Springer Gabler Verlag (Hrsg.) Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Scheingewinn. Abrufbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/85598/scheingewinn-v8.html>. Letzter Zugriff am: 15.10.2015.

Statens Offentliga Utredningar (2013): Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Stockholm.

Statistics Denmark (2015): Net price index. Kopenhagen. Abrufbar unter:

<http://www.dst.dk/en/Statistik/emner/forbrugerpriser/nettoprisindeks>. Letzter Zugriff am: 30.11.2015.

Statistics Sweden (2015): Consumer Price Index (CPI). Stockholm. Abrufbar unter: http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Prices-and-Consumption/Consumer-Price-Index/Consumer-Price-Index-CPI/#c_undefined. Letzter Zugriff am: 30.11.2015.

Statistisches Bundesamt (2013): Turnusmäßige Überarbeitung des Verbraucherpreisindex 2013. Wiesbaden.

Sterner, T. (2012): Distributional effects of taxing transport fuel. In: Energy Policy. Jg. 41, S. 75–83.

Tews, K. (2001). Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi: Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. FFU-Report, (07-2001).

The Danish Ministry of Taxation (2009): Danish Tax Reform 2010.

UBA (2014): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2014. Dessau-Roßlau. Abrufbar unter:

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltschaedliche_subventionen_in_deutschland_aktualisierte_ausgabe_2014_fachbroschuere.pdf. Letzter Zugriff am: 12.5.2015.

Verbraucherzentrale NRW (2012): Wachsende Energiearmut: Stromsperrern durch frühzeitige Gegenstrategien den Saft abdrehen. Abrufbar unter: <http://www.vz-nrw.de/stromsperrern>. Letzter Zugriff am: 18.8.2015.

Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R. (2013a): Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. Brüssel.

Withana, S., ten Brink, P., Kretschmer, B., Mazza, L., Hjerp, P., Sauter, R., Malou, A., Illes, A. (2013b): Annexes to Final Report - Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. Brüssel.

Yoo, S.-H., Lim, H.-J., Kwak, S.-J. (2009): Estimating the residential demand function for natural gas in Seoul with correction for sample selection bias. In: Applied Energy. Jg. 86, S. 460–465.

Zeit Online (2014): Die CDU bleibt die CDU. Artikel vom: 8.12.2014. Abrufbar unter:

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-12/cdu-parteitag-merkel-kalte-progression/komplettansicht>. Letzter Zugriff am: 24.11.2015.

5 Anhang

5.1 Raster zur Beschreibung der institutionellen Ansätze

Titel

Autor/Herkunftsland

Kriterium	Angaben
Ziel	Welches grundlegende Ziel verfolgt der Ansatz?
Adressaten	Für welche Akteure ist der Ansatz relevant? Wer ist beteiligt?
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Wie wirkt das Instrument und wie kann es eine ökologische Lenkungswirkung entfalten?
Umsetzung des Instruments	Wie wird das Instrument in dem jeweiligen Kontext umgesetzt?
Ressourcen / Kapazitäten	Auf welchen Kapazitäten beruht das Instrument (institutionelle und personelle Ressourcen, Wissen, Budgets, politische Unterstützung)?
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Welche möglichen Ansatzpunkte bestehen (im deutschen Haushaltsprozess) für die eine erfolgreiche Übertragung? Was wären mögliche Vor- und Nachteile/ Stärken und Schwächen?

5.2 Steckbriefe zu institutionellen Ansätzen

5.2.1 Environmental Profile of the State Budget

Environmental Profile of the State Budget	
Norwegen	
Ziel	Umweltpolitikintegration hat das Ziel Umweltpolitiken durch die Ausgestaltung der Haushaltspolitik zu unterstützen – sowohl auf Einnahmen- ¹⁷⁷ , als auch Ausgabenseite. Das konkrete Beispiel zielt darauf ab, zunächst Transparenz über umweltrelevante Ausgabenposten in Einzelbudgets zu schaffen und Zielkonflikte zwischen diesen Ausgaben – in Koordination mit dem am Haushaltsprozess beteiligten Umweltministerium – und Umweltpolitikzielen zu identifizieren und zu beseitigen.
Adressaten	Einzelne Ministerien mit Einzelplänen, insb. Umweltministerium
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Durch verschiedene Maßnahmen im Haushaltsprozess werden öffentliche Ausgaben in eine ökologischere Richtung gelenkt. Dies geschieht insbesondere dadurch, dass Umweltziele in Entscheidungsprozesse (in diesem Fall die Ausgestaltung der Haushaltsentwürfe in den einzelnen Ressorts) in Politikbereichen außerhalb der Umweltpolitik integriert und berücksichtigt werden (Hovden / Torjussen 2002: 23).
Umsetzung des Instruments	Die Umsetzung des Instruments in Norwegen hat sich über die Zeit verändert. Es wurde 1989 eingeführt und verpflichtete alle Ministerien in ihren Haushaltsplänen die umweltrelevanten Ausgaben zu identifizieren. ¹⁷⁸ Während die Gesamtverantwortung für die interministerielle Zusammenarbeit im Haushaltsprozess beim Finanzministerium verbleibt, wurde die Verantwortung für die Umweltberichte der einzelnen Ministerien an das Umweltministerium übertragen. Mitte der 1990er wurden acht prioritäre Umweltpolitikziele definiert, die im Zentrum der Berichte – aber auch anderer Instrumente zur Umweltpolitikintegration – stehen sollten. ¹⁷⁹ In ihren Einzelhaushaltsplänen ¹⁸⁰ berichten die einzelnen Ministerien über deren Maßnahmen im Bereich der Integration von umweltpolitischen Belangen, setzen dabei aber eigene sektor-spezifische Berichtsschwerpunkte.
Ressourcen /	Das Grundprinzip des Ansatzes ist inzwischen seit über zwei Jahrzehnten in Norwegen fest etabliert. Dabei wurde der Ansatz mehr-

¹⁷⁷ Die Dimension der Einnahmenseite bezieht sich dabei im Wesentlichen auf die Rolle von ökologischen Steuern und deren Anteil an den Gesamteinnahmen eines Landes.

¹⁷⁸ Die entsprechende Formulierung in dem sogenannten White Paper 46: “The Government puts decisive emphasis on the inclusion of sustainable development considerations into all societal planning and sectoral policies.” Zitiert in Lafferty et al 2004: 6.

¹⁷⁹ Diese sind: “1. Conservation and sustainable use of biological diversity; 2. Outdoor recreation; 3. The cultural heritage; 4. Eutrophication and oil pollution; 5. Hazardous substances; 6. Waste and recycling; 7. Climate change, air pollution and noise; 8. International cooperation and environmental protection in the polar areas”. Dazu gehören drei weitere, nicht explizit umweltpolitische, Ziele: (9) “regional planning”, (10) “maps and geodata” and (11) “cross sectoral policy instruments and municipal tasks”.

¹⁸⁰ Siehe <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/>

Kapazitäten	fach verändert. Er ist Bestandteil eines Sets an verschiedenen Instrumenten der Umweltpolitikintegration.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Die von Wilkinson et al. beobachtete Schwäche vieler Ansätze zur Politikintegration in diesem Bereich trifft auch auf Deutschland zu. Ein auf Regierungsebene und bei der Haushaltsaufstellung ansetzendes Instrument wie das Environmental Profile of the State Budget in Norwegen könnte ein Ansatz sein, diese „Lücke“ im Haushaltsprozess auszugestalten.

Quellen zum Steckbrief

Hovden, E., & Torjussen, S. (2002). Environmental Policy Integration in Norway. In W. M. Lafferty, M. Nordskog, & H. A. Aakre, Realizing Rio in Norway: Evaluative Studies of Sustainable Development. Oslo: Program for Research and Documentation for a Sustainable Society.

Lafferty, W. M., Mosvold, O., & Ruud, A. (2004). Institutional provisions for environmental policy integration: An analysis of the "Environmental Profile of the State Budget" and the 'National Environmental Monitoring System' in Norway. Presented at the 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin.

Wilkinson, D., Benson, D., & Jordan, A. (2008). Green Budgeting. In A. Jordan & A. Lenschow, Innovation In Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

5.2.2 Public Environmental Expenditure Review

Public Environmental Expenditure Review	
Niederlande	
Ziel	Das Instrument dient dazu öffentliche Ausgaben im Bereich der Umweltpolitik im Hinblick auf deren Effizienz und Effektivität zu bewerten. Ziel ist es Missverhältnisse zwischen politischen Zielen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu identifizieren (AfDB et al. 2012: 28, Petkova 2009: 12)).
Adressaten	Regierung, Ministerien, an der Haushaltsaufstellung beteiligte Akteure
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	<p>Das Instrument wirkt dadurch, dass durch den Abgleich von politischen Prioritäten und den zur Verfügung stehenden Ressourcen Diskrepanzen aufgedeckt werden. Durch eine Behebung dieser Diskrepanzen – durch zusätzliche Ausgaben in unterfinanzierten Bereichen oder eine Verschiebung von Mitteln aus anderen Bereichen – wird dazu beigetragen, dass umweltpolitische Ziele besser erreicht werden können.</p> <p>Das Instrument dient nicht nur der Bewertung der Ausgabenseite, sondern ebenso der Einnahmenseite, um z. B. ungenutzte Einnahmepotentiale aus der Besteuerung von Umweltverbräuchen oder natürlichen Ressourcen zu erschließen.</p>
Umsetzung des Instruments	<p>Die Umsetzung erfolgt in den Niederlanden sowohl im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung, als auch im Prozess der jährlichen Haushaltsaufstellung. Es dient dem Ziel eine starke Verbindung zwischen Politikzielen und tatsächlichen Ausgaben zu sichern. Die Basis der mittelfristigen Finanzplanung stellt das ‚Coalition Agreement‘ der aktuell gewählten Regierung und deren politische Prioritäten dar (Petkova 2009: 33). Zusätzlich dazu erstellen die einzelnen Ressorts Jahresberichte über die Umsetzung der Ressorthaushaltspläne und einzelner Politikprogramme und übersenden diese zur Prüfung an den Rechnungshof (Petkova 2009: 45).</p> <p>Außerhalb des formellen Haushaltsprozesses schaffen zwei weitere Maßnahmen Transparenz über die Umweltorientierung öffentlicher Ausgaben. Die unabhängige Netherlands Environmental Assessment Agency (NEAA) bewertet einerseits die Wahlprogramme der einzelnen Parteien im Hinblick auf deren umweltpolitischen Maßnahmen.</p> <p>Zu Beginn des jährlichen Haushaltsprozesses im September veröffentlicht NEAA Berichte über den Umweltzustand, welche die Haushaltsaufstellung informieren / beeinflussen sollen, um Ausgaben und Politikprioritäten in Einklang zu bringen (Netherlands Environmental Assessment Agency 2009a & 2009b).¹⁸¹ Die Berichte und Bewertung der Ausgaben im Umweltbereich tragen zur Glaub-</p>

¹⁸¹ Bis 2009 wurde Berichte in englischer Sprache herausgegeben. Aktuell wird der zusammengefasste “Balans van de Leefomgeving” (“Bewertung der Umwelt”) Bericht nur auf Niederländisch publiziert.

	würdigkeit und Akzeptanz der Ausgaben in dem Bereich bei (Petkova 2009: 53).
Ressourcen / Kapazitäten	Die Überprüfung der einzelnen Ressorthaushaltspläne durch den nationalen Rechnungshof sowie Basierung der mittelfristigen Finanzplanung für die Legislaturperiode auf Basis der Koalitionsvereinbarung sind gesetzlich verankert. Die Watchdog-Funktion der NEAA ist durch dessen Unabhängigkeit gesichert.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Das Beispiel aus den Niederlanden bietet verschiedene Ansatzpunkte der Übertragung hinsichtlich der Bewertung von Umweltprogrammen der Parteien durch eine unabhängige Institution als auch die Bewertung der jährlichen Entwicklung des Haushalts, bzw. der Ausgabenprioritäten innerhalb des Haushaltsprozesses (durch den Bundesrechnungshof) oder durch externe Institutionen (z. B. durch den Nachhaltigkeitsrat, den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung oder Dritte).

Quellen zum Steckbrief

- AfDB, OECD, United Nations, World Bank. (2012). A Toolkit of Policy Options to Support Inclusive Green Growth. oecd.org.
- Netherlands Environmental Assessment Agency. (2009a). Environmental Balance 2009. Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Netherlands Environmental Assessment Agency. (2009b). Nature Balance 2009. Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency.

5.2.3 Internationale Berichtsstandards zu umweltschädlichen Subventionen

Internationale Berichtsstandards zu umweltschädlichen Subventionen	
Global Subsidies Initiative, bzw. OECD	
Ziel	Eine international vergleichbare Vorgehensweise bei der Berichterstattung über umweltschädliche Subventionen erhöht Transparenz zwischen den Staaten und kann so dazu beitragen, dass Befürchtungen über negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit einer Branche gegenüber deren ausländischen Wettbewerbern, abgebaut werden und so deren „Veto-Potential“ in der politischen Debatte geschwächt wird. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen bis 2020 wurde auch von der EU im Rahmen ihrer <i>Roadmap for a resource-efficient Europe</i> als ein Meilenstein formuliert.
Adressaten	Finanzministerien
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Eine einheitliche und vergleichbare Form der Berichterstattung über umweltschädliche Subventionen baut Ängste über ökonomischen Verwerfungen durch den Abbau der Subventionen ab und beschleunigt die internationalen Anstrengungen zum Abbau dieser Subventionen. Zusätzlich würde eine größere Transparenz über umweltschädliche Subventionen den politischen Druck für deren Abbau erhöhen.
Umsetzung des Instruments	Die Wichtigkeit international vergleichbarer Berichtsstandards für umweltschädliche Subventionen wird seit langem betont (z. B. OECD 2005; IEEP 2010: 19; IEEP 2012, viii; Jones et al. 2010). Auf internationaler Ebene existieren dabei verschiedene Ansätze, welche auf unterschiedlichen methodischen Zugängen beruhen – z. B. von der OECD, der IEA, dem IWF oder der Global Subsidies Initiative (siehe Global Subsidies Initiative 2014 für einen Überblick).
Ressourcen / Kapazitäten	Es existieren eine Vielzahl von Bekenntnissen zum grundlegenden Ziel transparenter Berichterstattung zu umweltschädlichen Subventionen sowie deren Abbau in der EU bis 2020.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	<p>Der vom Bundesfinanzministerium jährlich herausgegebene Subventionsbericht der Bundesregierung nutzt eine enge Definition von Subventionen, welche eine Vielzahl von Tatbeständen, welche in der politischen Debatte als umweltschädliche Subventionen diskutiert werden, außen vor lässt (Bär et al. 2011: 8). Das Umweltbundesamt veröffentlicht in regelmäßigen Abständen Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“.</p> <p>Eine nationale Umsetzung des internationalen Berichtsstandards in Form eines offiziellen Berichts der Bundesreg. zu umweltschädlichen Subventionen – zusätzlich zu oder in Verbindung mit den existierenden Ansätzen – würde einen Fortschritt zum Status Quo darstellen. Ein solcher Bericht böte ein regelmäßiges Forum zur Thematisierung des Bestands umweltschädlicher Subventionen und zur Diskussion, durch welche Ansätze diese reduziert werden können.</p>

Quellen zum Steckbrief

Bär, H., Jacob, K., Meyer, E., & Schlegelmilch, K. (2011). Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen. WISO Diskurs 08/2011.

Global Subsidies Initiative. (2010). A How-to Guide: Measuring subsidies to fossil-fuel producers. iisd.org. Global Subsidies Initiative & International Institute for Sustainable Development.

Global Subsidies Initiative. (2014). Comparison of Fossil-Fuel Subsidy and Support Estimates. iisd.org. Global Subsidies Initiative & International Institute for Sustainable Development.

IEEP, IVM Institute for Environmental Studies, Ecologic, VITO. (2012). Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies. London: Institute for European Environmental Policy.

Jones, D., & Steenblik, R. (2010). Subsidy Estimation: A survey of current practice. iisd.org. Global Subsidies Initiative & International Institute for Sustainable Development.

OECD. (2005). Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform. oecd-ilibrary.org. Paris: OECD.

OECD. (2012). Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013. Paris: OECD.

Umweltbundesamt (2010). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau: Umweltbundesamt.

5.2.4 Nachhaltigkeitsprüfung / Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Nachhaltigkeitsprüfung / Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	
Österreich	
Ziel	Die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen dient der Darstellung von Gesetzesfolgen auf nachhaltige Entwicklung. Sie erhöht die Transparenz gegenüber möglichen langfristigen, nicht-nachhaltigen Folgen eines Gesetzes. Eine Integration der Nachhaltigkeitsprüfung in die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) bietet die Möglichkeit auch Auswirkungen, welche nicht durch wirtschaftliche Kennzahlen oder Haushaltswirkungen darstellbar sind, zu erfassen.
Adressaten	Ministerien, Parlament
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Durch die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen werden die langfristigen Folgen von Gesetzen und deren Wirkung auf eine nachhaltige Entwicklung aufgezeigt. Sie ergänzt und erweitert Instrumente der GFA um relevante Auswirkungen darzustellen, welche bisher nicht erfasst werden und so auf Berücksichtigung dieser nicht-nachhaltigen Auswirkungen hinzuweisen.
Umsetzung des Instruments	Die Ausgestaltung des Instruments in Österreich nutzt den Begriff wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA). In diesem Kontext dient es als Instrument zur Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Dadurch sollen öffentliche Institutionen angehalten werden, möglichst effizient ihre Aufgaben zu erfüllen und transparent über die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten in verschiedenen Dimensionen (u.a. Umwelt) zu berichten. Die Umsetzung der WFA im Bereich der Umweltpolitik untersucht vier Wirkungsdimensionen: 1) Luft oder Klima; 2) Wasser; 3) Ökosysteme, Tiere, Pflanzen oder Boden; sowie 4) Energie und Abfall (Umweltministerium Österreich 2012).
Ressourcen / Kapazitäten	Die WFA wurde in Österreich 2013 in der Bundesverfassung (Artikel 51) in einem breiten politischen Konsens verankert. Ihre spezifische Umsetzung erfolgt durch Einzelgesetze ¹⁸² zur Prozessgestaltung und zu einzelnen Wirkungsbereichen.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland (§44GGO, Bundesregierung 2011) berücksichtigt vor allem die kurz- bis mittelfristigen Budgetimplikationen, die Bürokratiekosten sowie Kosten eines Gesetzes für Unternehmen und Verbraucher. Eine Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung in der deutschen Gesetzgebung beträfe vor allem die Prüfkriterien, welche die berichtenden Ministerien berücksichtigen und die Kompetenzen des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zur Überprüfung der Umsetzung des Instruments stärken. Eine Weiterentwicklung in diese Richtung wurde im Deutschen Bundestag mit der Wiedereinrichtung des PBNE gefordert (Deutscher Bundestag 2014).

¹⁸² So benennt das Bundeshaushaltsgesetz umweltpolitische Auswirkungen als einen Wirkungsbereich. Dementsprechend wurde vom Umweltministerium eine Verordnung erlassen, welche die Ausgestaltung der WFA im Bereich der Umweltpolitik spezifiziert (Umweltministerium Österreich 2012).

Quellen zum Steckbrief

Bundeskanzleramt Österreich, Bundesministerium der Finanzen Österreich. (2013). Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung: Arbeitsunterlage. Wien: Bundeskanzleramt.

Deutscher Bundestag. (2014). Einsetzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung: Drucksache 18/559. Berlin: Deutscher Bundestag.

Umweltministerium Österreich. (2012). Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Abschätzung der Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Umwelt-Verordnung - WFA-UV). Wien: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich.

5.2.5 Europäisches Semester

Europäisches Semester	
Europäische Union / Mitgliedsstaaten	
Ziel	Das Europäische Semester dient bisher primär der Sicherung der Haushaltsdisziplin und makroökonomischen Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten. Es wurde ursprünglich im Rahmen der Europa 2020-Strategie eingeführt um dessen Implementation zu begleiten. In diesem Kontext dient es der Umsetzung der Strategie und fördert so die Koordination zwischen nationalen Umweltpolitiken sowie Investitionen in diesem Bereich (insbesondere im Bereich Klima, Energie- und Ressourceneffizienz) und der europäischen Ebene.
Adressaten	Nationale Regierungen der Europäischen Mitgliedstaaten
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Die aktuelle Ausgestaltung des Europäischen Semesters fokussiert bisher auf die haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten. Dessen eigentliche Aufgabe liegt aber darin, die Umsetzung der Europa 2020-Strategie zu begleiten. Im Rahmen dieser ökologisch relevanten Dimensionen der Strategie – insbesondere im Bereich des Klimaschutzes sowie der Energie- und Ressourceneffizienz – kann das europäische Semester zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen zur Lenkung von Investitionen beitragen – z. B. durch die Entwicklung von entsprechenden Indikatoren im Annual Growth Survey oder durch die Beteiligung weiterer Stakeholder im Semesterprozess (z. B. des europäischen Parlaments oder Vertretern europäischer Zivilgesellschaft – siehe IEEP 2013). Zwar stellen die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Semesters keine verbindlichen Vorgaben für die Ausgestaltung nationaler Haushalte dar – sie wirken aber auf die nationalen Akteure, in dem ihnen Vorschläge unterbreitet werden, wie die nationalen Haushalte besser zu den Zielen von Europa 2020 beitragen können und formulieren so eine Erwartung an die Mitgliedsstaaten.
Umsetzung des Instruments	Das Europäische Semester beschreibt einen jährlichen Prozess der Überprüfung und Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken in den EU-Mitgliedsstaaten. ¹⁸³ Basierend auf der wirtschaftlichen Lage der gesamten EU (Jahreswachstumsbericht der Kommission), dem vom Rat identifizierten Prioritäten und den nationalen Berichten zur Haushaltslage werden von der Kommission für jedes einzelne Mitglied Empfehlungen („country-specific recommendations“) erarbeitet. Der Jahreswachstumsbericht des Folgejahres bewertet dann die Umsetzung der Empfehlungen in den Mitgliedsstaaten. Eine Bewertung des Instruments zeigt, dass bisher die Mitgliedsstaaten die Empfehlungen der Kommission nur zu einem Bruchteil befolgen. Durch das DG Environment wurde 2013 eine Expertengruppe ins Leben gerufen, welche halbjährlich tagt und Ansätze zur Inklusion von Umweltaspekten in den Semesterprozess berät (European Commission 2014).
Ressourcen /	Der Semester-Prozess ist durch die Finanzkrise in Europa geprägt

¹⁸³ Eine Übersicht zum Prozess und den beteiligten Akteuren befindet sich im Anhang.

Kapazitäten	worden und in diesem Bereich fest etabliert. Die aktuelle Herausforderung aus Sicht der Umweltpolitik besteht darin, das Instrument nutzbar zu machen zur Förderung der klima-, energie- und ressourcenpolitischen Ziele der Europa 2020-Strategie und der Stärkung des Instruments im Allgemeinen in der Koordinierung europäischer Politikmaßnahmen.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Für den deutschen Kontext sollte geprüft werden, inwiefern ein solcher Review-Ansatz zur Förderung der Kohärenz von Maßnahmen (z. B. im Bereich der Klimapolitik) im Verhältnis zwischen Bund und Ländern angewendet werden kann. Zusätzlich dazu kann eine Übertragung auch die Frage zum Gegenstand haben, welche Arten von externen Akteure beteiligt werden kann und soll – insbesondere ob eine Beteiligung auch gesellschaftliche Akteure umfassen kann. Ein zweiter Hebel ist die Stärkung und Ausweitung des Semester-Prozesses selbst, so dass die Kernthemen und Schlüsselbereiche einen größeren Stellenwert einnehmen. Diese bieten auch wesentlich bessere Legitimationsgrundlagen für die Thematisierung von Ansätzen zur ökologischen Weiterentwicklung öffentlicher Finanzen.

Quellen zum Steckbrief

Council of the European Union. (2013). Press Release, 3220th Council meeting, Economic and Financial Affairs. www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ecofin/135438.doc

European Commission. (2012). Fiscal Sustainability Report. Brussels: European Commission.

European Commission. (2014). Greening the European Semester. European Commission. Brussels. Retrieved September 4, 2014, from http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/index_en.htm

IEEP. (2010). Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment. Brussels: IEEP.

IEEP. (2013). Environmental Policy in the European Semester: Assessing progress to date. Brussels: IEEP.

5.2.6 Green Fiscal Commission

Green Fiscal Commission	
Großbritannien	
Ziel	Die Kommission zielte darauf ab, durch Beiträge zur Umsetzung einer ökologischen Steuerreform auf einen „tax shift“ von der Besteuerung von „goods“ hin zu „bads“ beizutragen und durch dessen „Überparteilichkeit“ und wissenschaftliche Verankerung dazu beizutragen, die politische Blockade im Hinblick auf eine ökologische Finanzreform zu überwinden.
Adressaten	Politische Parteien im Parlament / Gesetzgeber
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Die Kommission wirkte auf den Politik- und Haushaltsprozess, indem sie Ansätze und Instrumente entwickelte und kommunizierte. Diese wurden in unterschiedlichen Berichtsformate, durch öffentliche und durch nicht-öffentliche Veranstaltungsformate kommuniziert.
Umsetzung des Instruments	<p>Die Kommission wurde 2007 in Großbritannien gegründet und arbeitete bis 2011 zu vier Schwerpunktbereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> · “How green taxes/ Environmental Tax Reform (ETR) works · The environmental, economic and social implications of ETR · Attitudes to green taxes and ETR · Communication of findings <p>Die Kommission zielte darauf ab, die positive Stimmung in der Bevölkerung in Bezug auf das Konzept einer ökologischen Steuerreform aufzugreifen und mit Beiträgen zur politischen Debatte (Studien, Veranstaltungen) den politischen Stillstand zwischen der Conservative Party und Labour zu überwinden. Um dies zu fördern, stammten die Mitglieder der Kommission nicht nur aus Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen, sondern auch aus Regierungsinstitutionen und den drei wichtigen politischen Parteien (Labour, Conservatives, Liberal Democrats).</p>
Ressourcen / Kapazitäten	<p>Von 2007 bis 2010 wurde die Finanzierung der Kommission durch zwei Stiftungen – die Esmée Fairbairn Foundation und den Ashden Trust – übernommen. Von 2010 bis 2011 wurde die Arbeit durch das Policy Studies Institute und die Green Alliance UK weitergeführt.</p> <p>Durch die generell positive Stimmung in der Bevölkerung gegenüber einer ökologischen Finanzreform und die breit gefächerte Mitgliedschaft der GFC, genoss diese Kommission ein gewisses Mandat als externer Befürworter des Konzepts am Politikprozess teilzunehmen und diesen zu beeinflussen. Die Mitgliedschaft von Wissenschaft, Zivilgesellschaft und unterschiedlichen politischen Parteien unterstrich die Überparteilichkeit der Kommission. Die Regierung von David Cameron hat sich zu dem Ziel bekannt, den Anteil von Umweltsteuern am Steueraufkommen zu erhöhen (Environmental Audit Committee 2011: 6).</p>
Mögliche Übertragung auf deut-	Als Akteur, der außerhalb des formalen Politikprozesses agiert, basiert die Effektivität einer Kommission wie der Green Fiscal Commission vor allem auf dessen Legitimierung als wissenschaftlich

schen Kontext?	fundierter und überparteilicher Akteur mit einem klaren Fokus. Eine Übertragung und Bildung einer ähnlichen „Koalition“ um ein Thema herum – sei es die Fortführung der ökologischen Finanzreform oder z. B. die Umweltorientierung der Schuldenbremse – ist denkbar. Für den Erfolg eines solchen Ansatzes sind darüber hinaus mehrheitsfähige Ziele, Ressourcen und politische Handlungsfenster notwendig.
----------------	--

Äquivalente zur Green Fiscal Commission

In Kanada wurde vor Kurzem die Canadian Green Fiscal Commission gegründet, welche an der McGill University Montreal angesiedelt ist und durch die private Max Bell Foundation finanziert wird.¹⁸⁴ Dessen Ziel ist durch Studien zur Umsetzung einer Ökologischen Finanzreform in Kanada dazu beizutragen, das Thema in der politischen Debatte zu etablieren.

Quellen zum Steckbrief

Environmental Audit Committee. Budget 2011 and environmental taxes: Sixth Report of Session 2010–12. House of Commons.

Green Fiscal Commission. (2009). The Case for Green Fiscal Reform. greenfiscalcommission.org.uk. London: Green Fiscal Commission.

¹⁸⁴ Siehe <http://www.maxbell.org/policy-intelligence/canadian-green-fiscal-commission>

5.2.7 Ausgestaltung der Schuldenbremse

Schuldenbremse in der Schweizer Eidgenossenschaft	
Schweiz	
Ziel	Die Schuldenbremse in der Schweiz verfolgt zwei Ziele: einerseits die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen indem strukturelle Ungleichgewichte in den öffentlichen Haushalten verhindert werden (Nachhaltigkeitsziel), und andererseits die Stabilisierung der öffentlichen Finanzen bei konjunkturellen Schwankungen und der Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung (Stabilisierungsziel).
Adressaten	Regierung, Ministerien und Parlament
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	<p>Der Grundsatz, dass „auf Dauer“ Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht gehalten werden, gewährleistet eine langfristige Stabilität des öffentlichen Haushalts. Flexible Mechanismen – z. B. im Hinblick auf die Reduzierung der Nettokreditaufnahme, den Abbau von Altschulden, aber auch von konjunkturellen Schwankungen oder von Risiken – erlauben unter bestimmten Bedingungen ein Abweichen vom Grundsatz der Schuldenbremse.</p> <p>Jährliche Abweichungen, d.h. Mehreinnahmen oder Mehrausgaben, werden in einem außerordentlichen Haushalt berücksichtigt. Der Abbau von Fehlbeträgen – d.h. von Finanzierungsdefiziten – wird durch eine Ergänzungsregel (aus dem Jahr 2010) geregelt. Diese müssen innerhalb von sechs Jahren durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abgetragen werden. Einmalige Erlöse – z. B. durch die Veräußerung von Vermögen – werden bei der Berechnung des Haushaltsgleichgewichts nicht berücksichtigt, so dass ein Ausgleich des Haushalt durch einmalige Erlöse nicht möglich ist (Schweizer Eidgenossenschaft 2013, 12).</p>
Umsetzung des Instruments	<p>Artikel 126 (Haushaltsführung) der Bundesverfassung bestimmt:</p> <p><i>1 Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.</i></p> <p><i>2 Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.</i></p> <p><i>3 Bei außerordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschließt die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.</i></p> <p><i>4 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.</i></p> <p><i>5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.</i></p> <p>Weitere Beispiele aus den deutschen Bundesländern zeigen vergleichbare Ausgestaltungen (Vgl. Riedel 2014).</p>

Ressourcen / Kapazitäten	Die Schuldenbremse ist in der Bundesverfassung verankert (Artikel 126) sowie gesetzlich verankert. Jede Feststellung eines außerordentlichen Zahlungsbedarfs (durch Rezessionen oder Naturkatastrophen) muss durch eine Zweidrittelmehrheit im Bundes- und Ständerat beschlossen werden. Die politischen Hürden für neue Schulden, das Umgehen des verpflichtenden Abbaupfads kurzfristiger Schulden oder für die Abänderung der Schuldenbremse sind sehr hoch.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Die Frage der Ausgestaltung von Schuldenbremsen und ähnlichen Instrumenten zur Begrenzung der öffentlichen Schulden und zur Frage unter welchen Bedingungen und zu welchen Zwecken Ausnahmen von diesem Grundsatz zulässig sind, ist zentral für die Ausgestaltung der deutschen Regelung zur Schuldenbremse.

Quellen zum Steckbrief

Riedel, H. (2014). Impulse für ein nachhaltiges NRW: Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse - Konsolidieren, aber richtig. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-89D64827-0DB2D9BF/bst/xcms_bst_dms_39733_40125_2.pdf

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2014). Die Schuldenbremse. Eidgenössisches Finanzdepartement. <http://www.efd.admin.ch/themen/finanzpolitik/02359/>

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2013). Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven, efv.admin.ch. Bern: Schweizer Bundesrat.

5.2.8 Bonus / Malus System in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Bonus / Malus System in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung	
Frankreich	
Ziel	Die öffentliche Beschaffung des Staates soll eine Vorbildfunktion einnehmen und Ziele der nachhaltigen Entwicklung antreiben. Dazu wird die öffentliche Beschaffung aller Ministerien anhand von Kriterien bewertet. Erfüllen Ministerien diese Kriterien, so steht ihnen ihr gesamtes Budget zur Verfügung – scheitert es die anvisierten Ziele, so verliert es Mittel an Ministerien, die ihre Ziele erfüllen.
Adressaten	Öffentliche Beschaffer, Ministerien
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Einerseits bestehen verschiedene Leitfäden und Pläne zur Identifizierung von Optionen für umweltfreundliche von Gütern und Dienstleistungen in den einzelnen Ressortbereichen. Das Instrument bietet effektive Anreize zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung, indem ein Verfehlen von Zielen dadurch bestraft wird, dass ein Ministerium ein Teil seines Budgets verliert – erfüllt ein Ministerium seine Ziele so behält es nicht nur sein eigentliches Budget, sondern erhält potentiell Zuwendungen von anderen Ministerien, die ihre Ziele nicht erfüllen konnten.
Umsetzung des Instruments	<p>Das Ziel durch die öffentliche Beschaffung nachhaltige Entwicklung zu fördern, wurde in den Nachhaltigkeitsstrategien Frankreichs seit 2006 festgehalten (Republique Française 2010b). Ein National Action Plan for sustainable public procurement wurde 2007 beschlossen und zusammen durch ein Rundschreiben aus dem Dezember 2008 (Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics) konkretisiert. Letzteres verpflichtet die öffentliche Beschaffung nicht nur auf das Ziel nachhaltige Produktions- und Konsummuster zu fördern, sondern beschloss auch ein Bonus-Malus-System für die öffentliche Beschaffung der Ministerien (République Française 2010: 8).</p> <p>Im Rahmen des Bonus-Malus Systems wird ca. 1% (insg. Ungefähr 100 Mio. Euro) zu Beginn jedes Jahres in einem gemeinsamen Fond (Fonds d'Etat exemplaire) aller Ministerien „eingefroren“. Die Freigabe dieser Mittel können die Ministerien erreichen, indem sie Erfolg¹⁸⁵ bei der Einhaltung der Beschaffungsziele in ihren jährlichen Berichten nachweisen. Die Erfolgskriterien werden interministeriell beschlossen und werden nach und nach verfeinert (von acht Zielen in 2009 auf 18 in 2012) und verschärft (Ecoinstitut 2013: 65). Verfehlt es ein Ministerium eine Mindestmenge an Kriterien zu erfüllen, verliert es 50% seiner eingezahlten Beiträge. Schafft es das Ministerium im folgenden Jahr die Ziele zu erfüllen, kann es die übrigen 50% zurückgewinnen. Alle Überschüsse an den Fonds werden die erfolgreichen Ministerien umverteilt, wobei die Zuweisungen proportional</p>

¹⁸⁵ Dieser wird gemessen durch verschiedene Indikatoren – z. B. zum Energieverbrauch, der Beschaffung von klimafreundlichen Fahrzeugen oder zu Dienstreisen.

	<p>zu den Beiträgen der Ministerien an den Fonds und deren Performanz (gemessen an den Erfolgskriterien) sind (Audell et al. 2013: 13; Ecoinstitut 2013: 65). Die Prüfung der Performanz und Kalkulation der Zuweisungen an die einzelnen Ministerien erfolgt durch die Kommission für nachhaltige Entwicklung (siehe République Française 2013).</p> <p>Die Grundidee – durch öffentliche Ausgaben Kaufverhalten durch ein Bonus/Malus-Systems in Richtung Nachhaltigkeit zu beeinflussen – wurde auch auf private Entscheidungen angewandt. So wird seit 2008 der Kauf besonders klimaschädlicher Fahrzeuge (>250g/km) mit einer Strafsteuer belegt, klimafreundliche Fahrzeuge (< 130g/km) erhalten einen Bonus. Die Richtwerte wurden über die Zeit verschärft (République Française 2010a: 9). Die französische Nachhaltigkeitsstrategie regt an das Prinzip auch auf andere Steuern (z. B. die MwSt.) und Gegenstände (Gebäude, Ökolabels) zu übertragen.</p>
<p>Ressourcen / Kapazitäten</p>	<p>Das Instrument ist in Frankreich gesetzlich verankert, seit Jahren etabliert und dient als ein Instrument von mehreren im Rahmen der Umsetzung der Vorbildrolle des Staates für die nachhaltige Entwicklung. Die grundlegende Idee der Bonus/Malus-Regelung anhand ökologischer Kriterien wird dabei in Frankreich auch auf privaten Konsum übertragen (z. B. in der Steuerpolitik) um das Ziel einer ökologischen Produktion und Konsum mittels öffentlicher Ausgaben zu unterstützen.</p>
<p>Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?</p>	<p>Eine Übertragung der Grundidee ein Bonus-Malus System in Deutschland zu übernehmen ist grundsätzlich möglich – sowohl für die öffentliche Beschaffung, als auch für komplementäre Politikinstrumente, die auf privaten Konsum abzielen.</p> <p>Im Hinblick auf die Bonus-Malus Regelung der öffentlichen Beschaffung ist auf die viel stärker fragmentierte Struktur in Deutschland hinzuweisen. Im Vergleich zum zentralistischen Frankreich, ist die Rolle der Bundesministerien in der öffentlichen Beschaffung relativ gering und es bedarf einer Koordinierung mit den Bundesländern. Die Umsetzung der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung in Deutschland ist bisher eher durch eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze zur Umsetzung gekennzeichnet. Hier kann die Bundesebene eine beispielgebende Führungsrolle – ähnlich wie in Frankreich – einnehmen und ähnliche Ansätze in den Bundesländern anstoßen.</p>

Quellen zum Steckbrief

Audell, A., Schäfer, B., Ravi, K., & Corry, J. (2013). Monitoring and Evaluation of Green Public Procurement Programs. <http://www.osti.gov/scitech/servlets/purl/22151719>

Ecoinstitut. (2013). SEAD Guide for Monitoring and Evaluating Green Public Procurement Programs. SEAD.

République Française. (2010a). France’s national report for the 18th session of the United Nations Commission on Sustainable Development (CSD-18). sustainabledevelopment.un.org. New York City: UN Commission on Sustainable Development.

République Française. (2010b). National Sustainable Development Strategy 2010 - 2013. Paris: Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Republique Française. (2013). Bilan des Plans pour une Administration Exemplaire - Exercice 2010, developpement-durable.gouv.fr. Paris: République Française.

5.2.9 Climate Proofing / Klimasicherung öffentlicher Ausgaben

Climate Proofing / Klimasicherung öffentlicher Ausgaben	
Europäische Kommission	
Ziel	Das Ziel des Ansatzes ist es, die Anpassung von Infrastrukturen an den Klimawandel zu fördern. Durch die Lenkung von Investitionen soll so ein Beitrag zum Übergang zu einer Green Economy geleistet, die Anpassung an den Klimawandel und die Energie- und Ressourceneffizienz gefördert werden (Medarova-Bergstrom et al. 2011: viii). Durch die bessere Anpassung an den Klimawandel können auch die Verwundbarkeit durch Klimaveränderungen und damit verbundene zukünftige Kosten – zumindest relativ – gesenkt werden (Hjerp et al 2012: 1).
Adressaten	EU-Mitgliedstaaten; Investitionen im Rahmen der transeuropäischen Netze / EU-Kohäsionspolitik
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	<p>Das Ziel des Climate Proofing / der Klimasicherung ist es die EU-Fördermittel so zu lenken, dass sie Klimaaspekte (im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung) unterstützen. Dazu setzt das Konzept an zwei Hebeln an: a) „scale of funding“ – also die Höhe der Ausgaben mit explizitem Klimaschutzbezug sowie des Abbaus von umweltschädlichen Subventionen, sowie b) „quality of funding“ – d.h. der Beitrag von bestimmten Investitionen zur Verbesserung der Klimabilanz (Medarova-Bergstrom et al. 2011: 37ff.).</p> <p>Zu diesen beiden Hebeln umfasst das Konzept eine große Anzahl von Instrumenten, die an mehreren Punkten im Haushaltsprozess ansetzen – von der strategischen Ausrichtung der Haushalte bei deren Aufstellung, bis hin zu den Regularien des Vollzugs in einzelnen Investitionsprojekten. Beispielsweise sind dies sowohl Ansätze zur Klimapolitikintegration, als auch Leitlinien für die Vergabe von EU-Fördermitteln, die die Berücksichtigung von Wirkungen des Klimawandels auf Infrastrukturen vorsehen. Besonders viele Instrumente wurden bisher zur Klimasicherung europäischer Investitionen in den Bereichen Verkehr und Energie sowie der Kohäsionspolitik entwickelt. Darüber hinaus trägt das Konzept durch Instrumente, wie die Entwicklung von Bauvorschriften und Good Practice Beispielen, dazu bei, die Klimabilanzen privater Investitionen zu verbessern (European Commission 2009: 12).</p>
Umsetzung des Instruments	Die Klimasicherung ist ein Konzept, welches eine Vielzahl von Instrumenten auf verschiedenen Ebenen im Multi-Level Governance System der EU umfasst. Diese müssen im Hinblick auf deren praktische Nutzbarkeit überprüft und getestet werden. Neben der Klassifizierung anhand des EU-Haushaltsprozesses (siehe tabellarische Darstellung unten) können die verschiedenen Ansätze auch anhand ihrer Wirkungsbereiche als „soft options“, „grey options“ sowie „green options“ klassifiziert werden (Hjerp et al 2011: 2). ¹⁸⁶

¹⁸⁶ „Soft options“ bezeichnen dabei Informations- und Kommunikationsinstrumente, „grey options“ Änderungen in Infrastrukturen, die deren Verwundbarkeit gegenüber Folgen des Klimawandels verringert, und „green

	Ansätze zur praktischen Umsetzung auf EU-Ebene existieren für Investitionen in Infrastrukturen, für die Kohäsions- und die Gemeinsame Agrarpolitik.
Ressourcen / Kapazitäten	Das Konzept der Klimasicherung ist auf EU-Ebene verankert und als Instrument zur Erreichung von Politikzielen (z. B. der EU2020-Strategie) etabliert. Wie das Konzept in verschiedenen Politikbereichen, bzw. Investitionsfeldern umgesetzt werden kann, bedarf praktischerer Erfahrungen, welche bisher noch nicht vorliegen.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Der Überblick zur Vielzahl von relevanten Instrumenten zeigt, dass einige Instrumente auch in nationalen und subnationalen Haushaltsprozessen umgesetzt werden können (z. B. Studien zur Klimavulnerabilität, den Aufbau von Kapazitäten zur Bewertung von Folgen des Klimawandels oder die Änderung von Kriterien bei der öffentlichen Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen). Eingang in die Regierungspraxis hat das Konzept bisher im Bereich der Stadtplanung gefunden (siehe z. B. BMVBS 2009).

Quellen zum Steckbrief

BMVBS. (2009). Klimawandelgerechte Stadtentwicklung: „Climate-Proof Planning“. BBSR-Online-Publikation 26/2009. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung.

Ecologic. (2012). Adaptation Measures in the EU: Policies, Costs, and Economic Assessment: “Climate Proofing” of key EU policies. Berlin: Ecologic Institute.

European Commission. (2009). White Paper: Adapting to climate change: Towards a European framework for action. European Commission.

Hjerp, P., Volkery, A., Lückge, H., Medhurst, J., Hart, K., Medarova-Bergstrom, K., et al. (2012). Methodologies for Climate Proofing Investments and Measures under Cohesion and Regional Policy and the Common Agricultural Policy. Brussels: Institute for European Environmental Policy.

Medarova-Bergstrom, K., Volkery, A., Schiellerup, P., Withana, S., & Baldock, D. (2011). Strategies and Instruments for Climate Proofing the EU Budget (pp. 1–86). Brussels: IEEP.

options“ verweisen auf Bepflanzungen von Infrastrukturen (z. B. von Dächern) oder den Erhalt von Ökosystemen, um die Klimaverwundbarkeit zu reduzieren (Hjerp et al. 2012: 2).

5.2.10 Social and Environmental Impacts Bonds

Social & Environmental Impacts Bonds	
z. B. in Großbritannien, Kanada, USA	
Ziel	Die grundlegende Idee von <i>social impact bonds</i> ist es, Politikziele mithilfe von privatem Kapital zu finanzieren und zu erreichen. Dabei bieten <i>social impact bonds</i> eine Möglichkeit Finanzierungslücken zu Zeiten ökonomischer Krisen zu überbrücken, öffentliche Haushalte zu entlasten und Nichtregierungsorganisationen (NROs) verlässlicher zu finanzieren. Den NROs wird außerdem zugetraut, bestimmte gesellschaftliche Ziele kosteneffektiver als die Regierung zu erreichen.
Adressaten	Politische Entscheidungsträger, private Kapitalgeber, Nichtregierungsorganisationen
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Bisher wurden <i>social impact bonds</i> vor allem für soziale Politikziele entwickelt. Das Konzept lässt sich ebenso auf Umweltziele anwenden (<i>environmental impact bonds</i>) (Nicola 2013: 14). Das Instrument bringt typischerweise drei Gruppen von Akteuren zusammen: Regierungsakteure, NROs und (private) Investoren mit dem Ziel durch bestimmte Maßnahmen eine gesellschaftliche Verbesserung herbeizuführen. Ziele und Maßnahmen werden dabei zwischen Regierung und NRO entwickelt. Die Bedingungen für eine Verzinsung des investierten Kapitals werden verknüpft mit dem Erreichen eines Ziels (z. B. den Rückgang von Kriminalität um X %). Wird dieses Ziel erreicht, zahlt der Bond eine Dividende aus – ansonsten nicht.
Umsetzung des Instruments	Ein erfolgreiches Beispiel für die Umsetzung solcher Bonds stellt beispielsweise die Nichtregierungsorganisation <i>Social Finance</i> dar, welche in Großbritannien, den USA und Israel aktiv ist. Ein vergleichbarer Träger existiert in Deutschland noch nicht. Erste Pilotprojekte gibt es beispielsweise in der Förderung von Jugendlichen durch die Benckiser-Stiftung in dessen Projekt Juvat. ¹⁸⁷ Beispiele für <i>Environmental Impact Bonds</i> kommen vor allem aus Nordamerika. In Kanada wurden Green Bonds sowohl durch die kanadische Exportförderung als auch durch eine private Bank zur Förderung von umweltfreundlichen Technologien aufgelegt (Export Development Canada 2014, Critchley 2014). Aus dem Bereich der Finanzierung von Wasseraufbereitungsanlagen gibt es Beispiele aus den USA (siehe Nicola 2014: 15ff.).
Ressourcen / Kapazitäten	Während bisher nur wenige Erfahrung in der Ausgestaltung konkreter <i>Environmental Impact Bonds</i> in Deutschland bestehen, so gibt es eine stetig wachsende Nachfrage nach ‚grünen Geldanlagen‘ und folglich potentielle Investoren.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Das Instrument der <i>Social</i> oder <i>Environmental Impact Bonds</i> ist noch relativ neu – sowohl im internationalen, als auch im deutschen Kontext. Es stellt ein mögliches weiteres Instrument zur Finanzierung und Bereitstellung von Umweltverbesserungen dar, welches

¹⁸⁷ Siehe <http://www.juvat.org/>

die öffentlichen Haushalten potentiell entlasten – aber keinesfalls ersetzen kann.

Zunächst sollten die Rahmenbedingungen für das Instrument überprüft und erste Pilotprojekte angestoßen werden, um die Erfolgsbedingungen in der Praxis zu studieren.

Quellen zum Steckbrief

Critchley, B. (2014, March 28). TD Bank goes green with the country's first private sector Green Bond. Financial Post. <http://business.financialpost.com/2014/03/28/td-bank-goes-green-with-the-countrys-first-private-sector-green-bond/>

Export Development Canada, (2014). Green Bonds. Export Development Canada. Retrieved September 1, 2014, from <https://www.edc.ca/EN/Investor-Relations/Pages/green-bonds.aspx>

Critchley, B. (2014, March 28). TD Bank goes green with the country's first private sector Green Bond. Financial Post. <http://business.financialpost.com/2014/03/28/td-bank-goes-green-with-the-countrys-first-private-sector-green-bond/>

Faia, E. (2014). Frontiers of Sustainable Finance: The Social Impact Bond. http://safe-frankfurt.de/uploads/media/Faia_Social_Impact_Bonds.pdf

Nicola, D. J. (2013). Environmental Impact Bonds. sites.duke.edu. Duke University. http://sites.duke.edu/casei3/files/2013/03/CASEi3_EIB_Report_FINAL-links.pdf

5.2.11 Fiscal Sustainability Reports des Office for Budget Responsibility

Fiscal Sustainability Reports des Office for Budget Responsibility	
Großbritannien	
Ziel	Durch die Berichte sollen mittel- bis langfristige Risiken in öffentlichen Haushalten identifiziert und durch deren transparente und öffentlich zugängliche Darstellung thematisiert werden.
Adressaten	Politische Entscheidungsträger im Haushaltsprozess
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Der Fiscal Sustainability Report (FSR) des Office of Budget Responsibility (OBR) dient der Bewertung der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Bisher bezieht sich der Nachhaltigkeitsbegriff der Berichte im Wesentlichen auf die Tragfähigkeit der Haushalte. Eine explizitere Berücksichtigung von ökologisch relevanten Kennzahlen im Rahmen der Berichte würde eine mögliche Weiterentwicklung darstellen.
Umsetzung des Instruments	Die gesetzlichen Vorgaben in Großbritannien verlangen eine „jährliche Analyse der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Der FSR schätzt langfristige fiskalische Entwicklungen ab und verweist auf zukünftige Handlungserfordernisse. Dabei geht der Bericht in der betrachteten Zeitspanne auch explizit über den 5-jährigen Horizont der Economic and Fiscal Outlooks hinaus, welche ebenso vom OBR erstellt werden. Im Rahmen der Analyse werden sowohl die fiskalischen Wirkungen der Aktivitäten des öffentlichen Sektors in Form von Aktiva und Passiva betrachtet, als auch eine langfristige Projektion der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben über die nächsten 50 Jahre vorgenommen und dessen Wirkung auf die öffentlichen Schulden geschätzt (Office for Budget Responsibility 2014: 1).
Ressourcen / Kapazitäten	Das Office for Budget Responsibility ist gesetzlich verankert und die für den FSR zuständigen Mitglieder des OBR genießen politische Unabhängigkeit. Dadurch werden das OBR und die FSR gegen die Vereinnahmung durch die Regierung und deren – eher kurzfristigen orientierten – Planungshorizont geschützt.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Die Schaffung von größerer Transparenz über die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen kann im Rahmen des Haushaltsprozesses, als auch außerhalb erfolgen. So könnten die Berichtspflichten des Finanzministeriums im Rahmen der Haushaltsaufstellung erweitert werden. Ein funktionales Äquivalent zum OBR stellt in Deutschland am ehesten der Sachverständigen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dar. Dessen Jahresgutachten betrachten zwar explizit auch den Zustand der öffentlichen Haushalte, allerdings nicht mit einer ähnlich langfristigen Perspektive, sondern bewerten kurz- bis mittelfristige Entwicklungen.

Quellen zum Steckbrief

Office for Budget Responsibility. (2014). Fiscal Sustainability Report. <http://cdn.budgetresponsibility.org.uk/41298-OBR-accessible.pdf>

5.2.12 Green New Deal – Ökologische Ausrichtung öffentlicher Ausgabenprogramme

Green New Deal – Ökologische Ausrichtung öffentlicher Ausgabenprogramme	
Südkorea	
Ziel	Im Rahmen konjunktureller Schwankungen greifen Regierungen antizyklisch ein, um durch zusätzliche öffentliche Ausgaben Nachfrage und Beschäftigung zu sichern. Durch eine konsequente ökologische Ausrichtung solcher Ausgaben kann zusätzlich der Strukturwandel hin zu grünen Märkten/ umweltfreundlichen Technologien gefördert werden.
Adressaten	Regierung, Parlament
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Im Rahmen von Konjunkturprogrammen werden zusätzliche öffentliche Investitionen getätigt, um Nachfrage zu kreieren. Die Frage in welche Bereiche diese Investitionen fließen, hat enorme strukturpolitische Bedeutung. So können gezielt umweltschonende Investitionen getätigt und damit zur Reduktion von Emissionen beigetragen werden (z. B. im Bereich Gebäudesanierung) oder aber, durch eine fehlende Berücksichtigung ökologischer Kriterien, kann einfach zusätzliche Nachfrage – mit unklaren Umweltwirkungen – kreiert werden (Stichwort Umweltprämie, siehe Umweltbundesamt 2009).
Umsetzung des Instruments	<p>Das Beispiel Südkoreas wurde gewählt, da das Land in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 das am stärksten ökologisch ausgerichtete Konjunkturpaket verabschiedete (Schepelmann et al 2009: 19; HSBC 2009). Der Anteil klimaschutz-relevanter Ausgaben an den Gesamtausgaben lag mit ca. 80% im internationalen Vergleich am höchsten. Die Ausgaben von 36 Mrd. Dollar für vier Jahre (2009 – 2012) flossen dabei in vier Bereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ „Conservation: green cars, clean energy and recycling ▶ Quality of life: green neighbourhoods and housing ▶ Environmental protection: revitalising four major rivers and securing water resources ▶ Preparing for the future: IT infrastructure and green transport networks“ (HSBC 2009: 20). <p>Das Ausgabenprogramm war dabei nicht nur ein Programm zur Konjunkturbelebung, sondern war eingebettet in und diente der Umsetzung des vor Ausbruch der Finanzkrise von Präsident Lee eingeführten neuen Entwicklungsparadigmas des Green Growth (Mazzetti 2011: 66ff.).¹⁸⁸ Dieses umfasste sowohl eine langfristige Ausrichtung (mit Planungshorizont 2050) als auch einen Fünf-Jahres-Plan zum Thema Green Growth. Folglich diente das koreanische Konjunkturpaket der Implementierung einer Gesamtstrategie und trug zu dessen Beschleunigung bei – und nicht „nur“ der Bele-</p>

¹⁸⁸ So Mazetti (2011: 68): “Within five months, South Korea released several important proposals concerning new energy technology and green job growth, including the National Energy Basic Plan, the Industrial Development Strategy for Green Energy, the Long Term Master Plan for National Research and Development on Climate Change, Comprehensive Measures for Research and Development on Green Technologies, the Vision and Development Strategy for New Growth Power, and the Green New Deal.”

	<p>bung der Konjunktur. Aufgrund der bestehenden Pläne für Investitionen im Rahmen der Gesamtstrategien konnten in Korea sehr viel schneller als in anderen Ländern die zur Verfügung gestellten Mittel ausgegeben werden (20% im ersten Halbjahr 2009 im Vgl. zu 3% für andere Länder) (UNEP 2010: 15).</p>
Ressourcen / Kapazitäten	<p>Aufgrund der Einbettung des Green New Deal Konjunkturprogramms in die langfristige Entwicklungsstrategie des Landes erhöhte sich einerseits die Legitimierung der zusätzlichen öffentlichen Ausgaben an sich. Gleichzeitig profitierte die konjunkturelle Entwicklung davon, dass konkrete Investitionsobjekte bereits identifiziert waren und so Investitionen schnell getätigt werden und wirken konnten.</p>
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	<p>Investitionsprogramme wie der koreanische Green New Deal bieten Antworten auf unregelmäßig häufig auftretende konjunkturelle Schwankungen. Trotz deren „Seltenheit“, ist der Kontrast zu den Konjunkturpaketen der Bundesregierung in Folge der Finanzkrise 2008 bemerkenswert. Hauptkritikpunkte an ihnen war einerseits die mangelnde ökologische Ausrichtung der Investitionen und insbesondere, dass die Umsetzung dieser, z. B. im Bereich der Gebäudesanierung, nur langsam vorankamen. Beide Aspekte wurden im koreanischen Kontext besser beantwortet durch die Einbettung in mittel- bis langfristige Entwicklungsstrategien, zu deren Beschleunigung das Konjunkturprogramm diente. Eine solche mittel- bis langfristige Strategie zur Umweltorientierung stellt vor allem eine politische Planungsaufgabe dar, damit konkrete Investitionsgegenstände identifiziert sind und bereitgestellte Mittel zeitnah wirken können.</p>

Quellen zum Steckbrief

- HSBC Global Research. (2009). A Climate for Recovery: The colour of stimulus goes green. London: HSBC.
- IFEU. (2009). Abwrackprämie und Umwelt - Eine erste Bilanz. Dessau: Umweltbundesamt.
- Mazzetti, M. (2011). Assessing South Korea's National Strategy for Green Economic Growth. In US-Korea Institute, SAIS US-Korea 2011 Yearbook. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Schepelmann, P., Stock, M., Koska, T., Schüle, R., & Reutter, O. (2009). A Green New Deal for Europe: Towards green modernization in the face of crisis - A report by the Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy. Wuppertal: Green European Foundation.
- UNEP. (2010). Overview of the Republic of Korea's National Strategy for Green Growth. Geneva: UNEP.
- World Bank. (2010). Lessons from the Implementation of Republic of Korea's Green Stimulus. sources.worldbank.org. Washington: The World Bank.

5.2.13 Long-Term Agreements zur Förderung von Energieeffizienz in Unternehmen

Vorbemerkung zu den beiden Ansätzen Long-Term Agreements zur Förderung von Energieeffizienz in Unternehmen und Voluntary Agreements on Energy Efficiency

Die beiden Ansätze stellen stärker strukturierte Alternativen dar zur Umsetzung der Selbstverpflichtung zwischen der Bunderegierung und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge. Die „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge“ ist eine bis heute gültige Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und einer Vielzahl von Unternehmensverbänden über deren Beiträge zur Reduzierung von Treibhausgasen in Deutschland (Bundesregierung 2000). Darin wurden für die unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche unterschiedliche Ziele bis zum Jahr 2012 vereinbart. Die vereinbarten Ziele wurden von nur wenigen Sektoren verfehlt. Dazu zählen – die chemische Industrie, die eisenschaffende Industrie, die Feuerfestindustrie, die Kalkindustrie, keramische Fliesen und Platten sowie die Ziegelindustrie. Im mittleren Durchschnitt aller Sektoren, wurden die Selbstverpflichtungen mit einem Zielerreichungsgrad von 117% erfüllt. (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2013).

Sowohl die dänischen *voluntary agreements* als auch die *long-term agreements* in den Niederlanden unterscheiden sich von der Vereinbarung zwischen der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung deutlich. Im Vergleich zu den beiden Beispielen, ist der deutsche Ansatz rechtlich unverbindlich oder ohne konkrete Sanktionsmechanismen ausgestattet, nicht in einen breiteren energie- oder klimapolitischen Rahmen eingebettet und dessen Umsetzung wird kaum durch begleitende Politikinstrumente unterstützt.

Long-Term Agreements zur Förderung von Energieeffizienz in Unternehmen	
Niederlande	
Ziel	Der Ansatz fördert Energieeffizienzmaßnahmen in Großunternehmen und KMUs durch freiwillige Selbstverpflichtungen. Bei erfolgreicher Umsetzung können die Unternehmen von Steuervergünstigungen profitieren.
Adressaten	Policy maker, Unternehmen
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Die Long-Term Agreements sind freiwillige Vereinbarungen zwischen Großunternehmen als auch KMUs und der Regierung auf nationaler und lokaler Ebene, welche mittel- bis langfristige Energieeffizienzziele sowie Maßnahmen zu deren Umsetzung definiert. Bis zu einem Drittel der vereinbarten Einsparungen können dabei außerhalb des Unternehmens in der Supply Chain realisiert werden. (IEA 2012: 25).
Umsetzung des Instruments	Die jährlichen Unternehmensberichte dienen der Regierung und den Interessensverbänden als Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung der Energieeffizienzpolitik in den einzelnen Sektoren (NL Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation 2011). Die erfolgreiche Umsetzung der Energieeinsparungsziele bedeutet für die teilnehmenden Unternehmen einerseits die Erfüllung ihren Auflagen aus dem Environmental Management Act sowie, dass sie von Ausnahmen bei der Energie-/ Kohlenstoffsteuer profitieren. Die Umsetzung des Instruments ist gekennzeichnet durch seine Einbettung in einen langfristigen Kontext, durch die horizontale und

	<p>vertikale Politikintegration und kontinuierliche Überprüfung. So existiert das Instrument der LTAs seit den frühen 1990er Jahren und besitzt einen langfristigen Planungshorizont: die aktuelle LTA-Phase gilt von 2005 – 2020. Die einzelnen Vereinbarungen werden auf nationaler Ebene durch zwei Ministerien – für Wirtschaft, Landwirtschaft & Innovation sowie Infrastruktur & Umwelt – koordiniert und von beteiligten lokalen Regierungen und den Unternehmen und deren Interessensverbänden unterzeichnet (NL Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation 2011). Alle vier Jahre müssen die teilnehmenden Unternehmen einen Energieeffizienzplan vorlegen, der Ziele und Maßnahmen des Unternehmens definiert sowie jährlich dem Wirtschaftsministerium Monitoringdaten übermitteln.</p>
<p>Ressourcen / Kapazitäten</p>	<p>Die effektive Umsetzung des Instruments in den Niederlanden ist gekennzeichnet durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Vertikale Integration in der Regierung und gemeinsam vereinbarte Ziele zwischen Regierung und privaten Akteuren (Unternehmen und Unternehmensverbänden) ▶ Beteiligung eines Großteils der energieintensiven Industrie (laut Krarup/Ramesohl (2000) > 90%) ▶ Langfristigkeit der Vereinbarungen (Laufzeit von 15 Jahren) ▶ Regelmäßiges Monitoring der Umsetzung (jährlich) und Aktualisierung des Energieeffizienzplans in Unternehmen (alle vier Jahre), um ein „environmental permit“ zu behalten (Bedingung für Vergünstigungen)
<p>Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?</p>	<p>Aus beiden Fallbeispielen zur Energieeffizienz können Erkenntnisse für die Ausgestaltung und das Monitoring der Spitzenausgleichs-Regelung in Deutschland abgeleitet werden. Der primäre Anknüpfungspunkt in Deutschland kann die Ausgestaltung des Instrumentariums des Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans sein. Ein weiterer könnte sein, dass die Gewährung des Spitzenausgleichs in der Energie- und Stromsteuer in Deutschland unter der Voraussetzung erfolgt, dass sich die Unternehmen Maßnahmen zum Energiemanagement ergreifen. Insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung solcher Bedingungen kann das Fallbeispiel aus den Niederlanden einen Beitrag leisten.</p>

Quellen zum Steckbrief

Bundesregierung. (2000). Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge. rwi-essen.de.

International Energy Agency. (2012). Energy Management Programmes for Industry: Gaining through saving. Paris: International Energy Agency.

NL Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation. (2011). Long-Term Agreements on energy efficiency in the Netherlands. Utrecht: NL Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. (2013). Die Klimavorsorgeverpflichtung der deutschen Wirtschaft – Monitoringbericht 2011 und 2012. Essen: RWI Essen.

TÜV Nord. (2014). Spitzenausgleich. <http://www.tuev-nord.de/de/umweltschutz/spitzenausgleich-106882.htm>

5.2.14 Voluntary Agreements on Energy Efficiency

Voluntary Agreements on Energy Efficiency	
Dänemark	
Ziel	Umsetzung von Energieeffizienzpotenzialen in Unternehmen
Adressaten	Energieintensive Industrieunternehmen
Funktionsweise / ökologische Wirkungsweise	Die Einführung von Energiemanagementsystemen in Unternehmen führt zur Umsetzung von Energieeinsparungspotentialen in Unternehmen. Die begleitenden Maßnahmen und finanziellen Anreize für Unternehmen senken die Kosten des Erkennens von Potenzialen und der Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen.
Umsetzung des Instruments	<p>1996 wurde in Dänemark das Instrument freiwilliger Vereinbarungen zur Energieeffizienz (voluntary agreements on energy efficiency) in Unternehmen als Bestandteil einer grünen Steuerreform eingeführt. Durch den Abschluss und die Umsetzung solcher freiwilliger Vereinbarungen konnten Unternehmen nicht nur ihre Energieeffizienz erhöhen, sondern auch eine Reduzierung ihrer CO₂-Steuerbelastung erreichen.</p> <p>Die Umsetzung der Einsparziele in den Unternehmen wurde durch begleitende politische Maßnahmen unterstützt, wie z. B. Subventionen für Investitionen oder Beratungsdienstleistungen.</p>
Ressourcen / Kapazitäten	<p>Die Ausgestaltung des Instruments ist in Dänemark mit einem signifikanten politischen Commitment verbunden. Dieses zeigt sich an mehreren Stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Aufgrund der intensiven Vorbereitung der Vereinbarungen (Energie-Audit und Verifizierung) und für die Überwachung sind die öffentlichen Kosten relativ hoch (siehe Krarup/ Ramesohl 2000: 31) ▶ Das Monitoring der Umsetzung erfolgt in mehreren Schritten (Berichterstattung durch die Unternehmen, Zusammenführung und Überprüfung der Daten durch die Regierung sowie Auswertung der Daten im Hinblick auf ungenutzte Einsparungspotenziale (siehe Krarup/ Ramesohl 2000: 25)). ▶ Die freiwilligen Vereinbarungen werden durch begleitende Politikinstrumente unterstützt, welche deren Attraktivität für Unternehmen erhöhen und die Kosten an der Teilnahme senken. ▶ Klare Anreize zur Durchsetzung: Bei Nicht-Umsetzung der vereinbarten Ziele sind Unternehmen verpflichtet die CO₂-Steuervergünstigungen zurückzuzahlen.
Mögliche Übertragung auf deutschen Kontext?	Aus beiden Fallbeispielen zur Energieeffizienz können Erkenntnisse für die Ausgestaltung und das Monitoring der Spitzenausgleichs-Regelung in Deutschland abgeleitet werden. Diese sieht seit 2013 vor, dass Unternehmen, die vom Spitzenausgleich bei der Energie- und Stromsteuer profitieren wollen, nachweisen müssen, dass sie begonnen haben ein Energiemanagementsystem (bzw. für KMU vergleichbare Maßnahmen) zu etablieren (Vgl. TÜV Nord 2014. Der

dänische Fall bietet dafür Lernpotentiale in den Bereichen Monitoring und Durchsetzung.

Quellen zum Steckbrief

Krarup, S., & Ramesohl, S. (2000). *Voluntary Agreements in Energy Policy - Implementation and Efficiency*. København: Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut København.

5.3 Fallstudien zu institutionellen Ansätzen

5.3.1 Environmental Profile of the State Budget

5.3.1.1 Einleitung

Norwegen stellt einen interessanten Fall des *Green Budgetings* – der Integration von Umweltbelangen in der Haushaltsaufstellung – dar, welcher sich seit über zwei Jahrzehnten in der norwegischen Haushaltspolitik etabliert hat. Der dabei zentrale Ansatz des *Environmental Profile of the State Budget* (EPSB) ist über diese Zeit häufiger verändert worden, als Prinzip jedoch (im Gegensatz zu anderen Ansätzen der Umweltpolitikintegration) stets erhalten geblieben. Die Entwicklung des Instruments über die Zeit hinweg illustriert vor allem die Komplexität des Unterfangens die Umweltwirkungen von öffentlichen Haushalten zu erfassen und umweltpolitische Aspekte in die Haushaltsaufstellung in den Ressorts zu integrieren.

Die Fallstudie stellt den Ansatz in einem breiteren Kontext der Ansätze zur Umweltpolitikintegration in Norwegen, da dessen Entwicklungen die Ausgestaltung des Ansatzes geprägt haben. Sie zeigt den ambitionierten Start des Instruments, welcher über die Zeit ergänzt wurde, durch andere Ansätze ersetzt werden sollte, dessen Bezugsrahmen regelmäßig überarbeitet wurde. Trotz alledem existiert das Instrument bis heute im Rahmen des norwegischen Haushaltsprozesses. Das Auf und Ab und die verschiedenen Probleme bei der Umsetzung des Instruments zeigen wichtige Fragen für den möglichen Transfer des Instruments in andere Kontexte auf.

5.3.1.2 Entstehung des Instruments

Umweltpolitikintegration als Entstehungskontext des Environmental Profile of the State Budget

Im Rahmen des Brundtland-Berichts der Vereinten Nationen wurde die Umweltpolitikintegration als „DIE“ zentrale institutionelle Herausforderung für nachhaltige Entwicklung bezeichnet. Die damalige norwegische Regierung unter der Führung Gro Harlem Brundtlands begann sich auch dem Thema der Integration von Umweltbelangen, in der Frühphase auch entscheidend durch die Person Gro Harlem Brundtland angetrieben, zu widmen. Eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von institutionellen Ansätzen spielen eine Reihe von *White Papers* der Regierung, die die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Instruments ausführten (Vgl. Lafferty, Larsen, & Ruud, 2008).

Die Aufstellung von öffentlichen Haushalten und deren Management („Budgeting“) hat eine große Relevanz für die Umweltwirkungen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und kann diese sowohl positiv wie negativ beeinflussen. Das Environmental Profile of the State Budget zielt drauf ab, diese Umweltwirkungen der Ressorthaushalte sichtbar zu machen und so ein Green Budgeting zu ermöglichen (Wilkinson et al., 2008, S.71). Letzteres umfasst eine Vielzahl von Ansatzpunkten im Haushaltsprozess – von der Setzung von Prioritäten im Haushalt über die Umsetzung von Ausgabenprogrammen sowie deren Monitoring und deren Evaluation – die alle die Umweltbilanz eines Haushalts beeinflussen.

Einführung des Environmental Profile of the State Budget

Im Anschluss an den Bericht der Brundtland-Kommission wurde in Norwegen ein *White Paper* (#46) veröffentlicht, welches das erste Strategiedokument zum Thema nachhaltige Entwicklung darstellte – ohne, dass es als Strategie bezeichnet wurde. Zumindest rhetorisch – stellte das White Paper auch einen ambitionierten Plan dar, der darauf abzielte, alle Ministerien der Regierung auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung hin auszurichten (Brundtland in Knudsen, 2009, S.71). Das White Paper betonte: „the Government places decisive emphasis on the inclusion of sustainable development considerations into all societal planning and sectoral policy“ (zitiert in Lafferty et al., 2008, S.204).

Als zentrales Instrument zur Umsetzung des Integrationsziels wurde das Instrument des *Environmental Profile of the State Budget* eingeführt.

5.3.1.3 Ausgestaltung des Environmental Profile of the State Budget

Ziele des Environmental Profile of the State Budget

Die Ausgestaltung des *Environmental Profile of the State Budget* zielte zunächst darauf ab, die Transparenz bezüglich der Umweltwirkungen der öffentlichen Haushalte zu erhöhen (Sverdrup, 1997, S.64). Wenn möglich, sollten diese durch Daten zu deren tatsächlichen Wirkungen (*actual outcomes*) ergänzt werden. Dazu wurden die einzelnen nationalen Ministerien bei der Erstellung ihrer Haushaltsentwürfe verpflichtet, darin die folgenden Aspekte zu bearbeiten:

- ▶ Umwelt-relevante Ausgaben (*environmentally-related expenditures*) darzustellen
- ▶ Die zentralen umweltpolitischen Herausforderungen im eigenen Ressort zu identifizieren
- ▶ Ziele und Indikatoren (möglichst quantitativer Natur), sowie
- ▶ Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu entwickeln (Sverdrup, 1997; Wilkinson et al., 2008).

Ausgestaltung des Environmental Profile of the State Budget als Ansatz zur Kategorisierung von öffentlichen Ausgaben

Der 1992 beschlossene Umsetzung des EPSB zielte darauf ab, die Umweltrelevanz einzelner Haushaltspositionen sichtbar zu machen (indem diese kategorisiert wurden), so dass die einzelnen Ressorts anhand dieser Erkenntnisse in der Ausgestaltung ihrer Ressorthaushalte darauf hinwirken konnten, den Umweltbezug ihrer Ausgaben zu erhöhen. Dazu wurden die EPSB von den jeweiligen Ministerien als separate Kapitel ihrer Haushaltsentwürfe dem Parlament übermittelt und anschließend im Rahmen des Haushaltsentwurfs publiziert. Zusätzlich dazu veröffentlichte das Umweltministerium ein „*Green Book*“ mit allen EPSB der einzelnen Ressorts und einem Kommentar zum Gesamthaushalt der Regierung. Eine Bewertung oder Kommentierung der einzelnen EPSB der Ressorts war damit aber nicht verbunden.

1992 wurde vom Umweltministerium eine Klassifikation zur Kategorisierung der Ausgabenpositionen hinsichtlich ihrer Umweltrelevanz vorgelegt (siehe Tabelle):

Tabelle 6: Kategorisierung der Ausgabenpositionen im Rahmen der EPSB (1992)

Kategorie 1	Solely Environmental initiatives (at least two-thirds environmentally motivated)
Kategorie 2	Environmental initiatives with considerable environmental motivation (at least one-third environmentally motivated)
Kategorie 3	Environmental initiatives with partial environmental motivation (at least one-tenth environmentally motivated)

Quelle: Riksrevisjonens, 1999

Ergänzung des EPSB um einen Berichterstattungsansatz

1994 wurde vom Umweltministerium ein Zielsystem für die Berichterstattung der Ministerien zu den EPSB erstellt. Darin wurden 19 prioritäre Politikfelder identifiziert und dazugehörige Ziele und Indikatoren entwickelt, um die Vergleichbarkeit der Berichte der Ministerien zu erhöhen.

Tabelle 7: Zielsystem 19 prioritäre Politikfelder (1994)

Kopfzeile	Kopfzeile	Kopfzeile	Kopfzeile
1 Area Management	2 Arts Management	3 Archaeological monuments	4 Building and vessel safety
5 Culture and cultural landscape	6 Climate change and the reduction of the ozone layer	7 Long-range air pollution	8 Eutrophication and emissions of organic fabric
9 Health and environmentally harmful substances	10 Acute oil and chemical spills	11 Waste and recycling	12 Sustainable cities and towns
13 Outdoor life	14 Management of North and Antarctica	15 Regional Planning	16 International environmental cooperation
17 Maps and geodata	18 Research and Information	19 Administration	

Quelle: Riksrevisjonens (1999)

Durch einen ressortübergreifenden integrierenden Ansatz sollte die Umweltpolitikintegration gefördert werden. Gleichzeitig wurde nicht am Prinzip der sektoralen Umsetzung, d.h. der Zuständigkeit der einzelnen Fachministerien gerüttelt. Die einzelnen Ministerien wurden verpflichtet sektorale Umweltaktionspläne zu erarbeiten und in ihrem Verantwortungsbereich umzusetzen. Das Umweltministerium sollte diese Prozesse in den Fachressorts lediglich ‚koordinierend‘ unterstützen. Entsprechende Richtlinien zur Umsetzung des EPSB wurden vom Finanzministerium und dem Umweltministerium entwickelt (Riksrevisjonens, 1999, S.21).

Nach der Erstellung der EPSB in den einzelnen Ressorts wurde der Entwurf an das Umweltministerium verschickt, um die Kategorisierung der Haushaltspositionen zu beraten und die Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen EPSBs zu gewährleisten. Je komplexer die Haushalte der einzelnen Ministerien, desto wahrscheinlicher waren dabei Überarbeitungsrunden an den einzelnen EPSBs (Riksrevisjonens, 1999, S.22).

Die einzelnen EPSB-Berichte der Ministerien wurden nicht publiziert. Eine Evaluation des Rechnungshofs betrachtete aber die Umsetzung des Instruments in den Haushaltsjahren 1996/97 sowie 1997/98. Dabei zeigt sich, dass ca. 80% der Ausgaben aller Ministerien in einer der drei Kategorien (siehe oben) eingeordnet wurden (Riksrevisjonens, 1999, S.11). Die Umsetzung dessen erfolgte allerdings unterschiedlich detailliert in den einzelnen Ministerien, so dass einige Ministerien ihre Ausgabenpositionen als Block einer Kategorie zuwiesen, andere sehr viel detaillierter auch einzelne Ausgaben einordneten.

Weiterentwicklung des Berichterstattungsansatzes des EPSB

Die ‚zweite Welle‘ der Politikintegration brachte keine direkten Änderungen am EPSB-Instrument mit sich als vielmehr ein Refokussierung auf Umweltprobleme (statt des breiteren Konzepts der nachhaltigen Entwicklung) und eine Reihe von ambitionierten Ansätzen zur Stärkung der Umweltpolitikintegration, die im Folgenden skizziert werden.

Das *White Paper 58 Environmental policy for sustainable development* (1997) leitete einen Wandel in der norwegischen Umweltpolitik ein. Es unterstrich dabei das Prinzip der Umweltpolitikintegration als zentrales Leitmotiv (Abschnitt 3.4.1. in Government of Norway, 1997). Gleichzeitig verschob sich der Zielkatalog im Vergleich zu *White Paper 46* (Knudsen, 2009, S.71). Die bisherigen 19 prioritären Politikfelder wurden 1997 auf 11 reduziert. Zu dreien dieser Felder erstattet nur das Umweltministerium Bericht (Regionalplanung, Karten und Geodaten; ressortübergreifende (*cross-sectoral*) Politikinstrumente sowie kommunale Aufgaben). Acht Politikfelder bildeten einen *einheitlichen Berichtsrahmen* für die alle Ministerien (die auch im Rahmen derer EPSB Berücksichtigung fanden). Diese acht prioritären Politikfelder waren:

Tabelle 8: Acht prioritäre Politikfelder *White Paper #58*

- | |
|--|
| 1. Naturschutz und nachhaltige Nutzung der Biodiversität |
| 2. Erholung im Freien (<i>Outdoor recreation</i>) |
| 3. Kulturelles Erbe |
| 4. Euthrophierung und Ölverschmutzung |
| 5. Gefährliche Substanzen |
| 6. Abfall und Recycling |
| 7. Klimawandel, Luftverschmutzung und Lärm |
| 8. Internationale Zusammenarbeit und Umweltschutz am Nordpol |

Quelle: Government of Norway (1997)

Weitere Ansätze der Umweltpolitikintegration neben dem EPSB

In der Folge wurden weitere Ansätze entwickelt, die das EPSB ersetzen sollten (National Environmental Monitoring System (NEMS)), bzw. die parallel dazu existierten (die norwegische Nachhaltigkeitsstrategie).

Das National Environmental Monitoring System (NEMS) stellt einen Verfahrensansatz zur Erarbeitung von Umweltzielen für die gesamte Regierung und die einzelnen Ministerien dar. Die alle zwei Jahre zu publizierenden *State of the Environment* (SER) Berichte beziehen sich auf die genannten acht Politikfelder und entwickeln für diese sowohl *strategic objectives* als auch *operational national targets*. De facto wurde das NEMS nicht, bzw. nur teilweise umgesetzt und von den Ministerien nicht – wie vorgesehen – regelmäßig aktualisiert. Im Jahr 2004 wurden die *Sectoral Environmental Action Plan* formell abgeschafft, nachdem eine Evaluation diese negativ bewertete (Knudsen, 2009, S.156). Ebenso wurde die Entwicklung des *Result and Documentation System* nie abgeschlossen und der Ansatz ist in den Folgejahren leise beendet worden (Lafferty et al., 2008, S. 213-216). Bis 2008 wurden vom Umweltministerium Berichte zu *The Government's Environmental Policy and the State of the Environment* veröffentlicht, in denen anhand der acht prioritären Politikfelder (aus dem Jahr 1997) zu expliziten Umweltpolitikzielen und Maßnahmen berichtet wurde (Knudsen, 2009, S.73; siehe z. B. Norwegian Ministry of the Environment, 2008).

Die 2002 beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie und dessen 2003 veröffentlichter Nationaler Aktionsplan für nachhaltige Entwicklung (NAPSD) ersetzen den Ansatz des NEMS. Die Strategie selbst ist eine kurz gefasste politische Absichtserklärung, die im Vorfeld der Rio+10 Konferenz in Johannesburg im Jahr 2002 ausgearbeitet (und deshalb vom Außenministerium veröffentlicht) wurde (Royal Ministry of Foreign Affairs, 2002). Der NAPSD (vom Finanzministerium entwickelt) spezifizierte die Umsetzung der Strategie und entwickelte Indikatoren zur Messung nachhaltiger Entwicklung in den Handlungsfeldern der Strategie (Ministry of Finance, 2004). Diese Indikatoren dienen explizit als Orientierung zur Politikintegration („*should be central to all policy making*“) (OECD, 2010, S. 16). Im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung betrachtet ein Kapitel des Haushaltsplans eines Ministeriums den aktuellen Haushaltsentwurf, bzw. das Regierungshandeln im Lichte der Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie (OECD, 2011, S.35).

Verbunden mit der Etablierung der Nachhaltigkeitsstrategie und dessen Aktionsplans ist, dass die Zuständigkeit für das Thema Nachhaltigkeit – und die dafür notwendige Politikintegration im Rahmen des Prozesses der Haushaltsaufstellung – auf das Finanzministerium übertragen wurde. Deshalb wird die Nachhaltigkeitsstrategie in Norwegen auch als Bestandteil des nationalen Haushaltsentwurfs dem Parlament vorgelegt (OECD, 2011, S.34). Die Verlagerung der Zuständigkeit ist nicht ungewöhnlich in der norwegischen Politik und motiviert durch die Idee, dass so die Politikintegration gefördert wird.

Heutige Umsetzung des Environmental Profile of the State Budget

Die heutigen Berichterstattung im Rahmen des EPSB durch die Fachressorts ist weniger spezifisch und vollständig verglichen mit der Beginn des Instruments (Knudsen, 2009, S.156). Aufgrund des Fehlens eines kohärenten Rahmens, der die sektorale Umsetzung in den einzelnen Ressorts leitet, zeigt sich in den letzten Jahren in der Umsetzung des EPSB, dass die Detailliertheit der Berichte immer mehr abnimmt. Gleichzeitig mangelt es an Ansätzen die Ziele des NAPSD in sektorale Politiken zu integrieren (Knudsen, 2009, S.76). Das EPSB wird dargestellt als ein Kapitel des Haushaltsentwurfs des Umwelt- und Klimaministeriums an das Parlament (siehe Ministry for Climate and Environment, 2014).

Der Haushalt für das Jahr 2014/ 2015 weist insgesamt fast 2,5 Mrd. Dollar an umwelt- und klimarelevanten¹⁸⁹ Ausgaben der Ministerien aus (siehe Übersicht im Anhang in Abschnitt 5.3.1.8). Fast die Hälfte der Ausgaben entfällt dabei auf einen neuen Zuggtunnel (im Ressort des Verkehrsministeriums). Wesentlich höher entfallen noch die Rücklagen aus den Öl- und Gaseinnahmen (9,25 Mrd. Dollar) in den *Fund for Climate Change, Renewable Energy and Energy Conversion* (im Haushaltsplan des Öl- und Energieministeriums) (Government of Norway, 2014).

Am EPSB beteiligte Akteure und Institutionen

Seit 1989 sind einige Änderungen in der Akteurskonstellation bezüglich des EPSB und der Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in den norwegischen Haushalt zu erkennen. Zentral dabei sind die Rollen des Umwelt- und Finanzministeriums, aber auch die vielfältigen (wenig effektiven) institutionellen Ansätze zur Förderung interministerieller Kooperation.

Umweltministerium. Dem Umweltministerium kam eine Koordinierungsrolle bezüglich der Umsetzung der Berichtspflichten des *Environmental Profile of the State Budget* zu. Die primäre Zuständigkeit für das Instrument lag zwar beim Finanzministerium – das Umweltressort hatte aber das Recht die anderen Ministerien zu befragen und um Erklärungen zu deren EPSB zu erlangen (Wilkinson et al., 2008, S.84). Das Umweltministerium war insbesondere in der Frühphase die Triebfeder der unterschiedlichen Ansätze zur Umweltpolitikintegration (Lafferty et al., 2008).

Finanzministerium. Mit der dritten Welle der Umweltpolitikintegration rückte das Finanzministerium in die zentrale Position in der norwegischen Nachhaltigkeitspolitik aufgrund dessen zentraler Position im Haushaltsprozess. Durch dessen Zuständigkeit für den *National Action Plan for Sustainable Development* und dessen Andockung an den Haushaltsprozess wurde es das federführende Ressort in der norwegischen Nachhaltigkeitspolitik.

Fachressorts. Das EPSB basiert auf dem Prinzip der sektoralen Zuständigkeit, so dass jedes Fachministerium für die Aufstellung des eigenen Haushalts zuständig ist. Zwischen ihnen ist über die Zeit hinweg ein deutlich schwankender Grad an Bereitschaft zur Umsetzung des EPSB zu erkennen.

Gremien zur interministerialen Zusammenarbeit. Im Laufe der Zeit wurde eine Vielzahl von Gremien zur Koordinierung von Regierungspolitik genutzt. Mit dem EPSB wurde auch State Secretary Committee for Environmental Issues (unter Vorsitz des Umweltministeriums) gegründet. Ihm fiel eine besondere Rolle zu bei der Entwicklung von Methoden zur Budgetkoordinierung zwischen den einzelnen Fachressorts, bevor diese im Kabinett beraten werden (Sverdrup, 1997, S.65). Die Arbeit des Komitees wurde im Jahr 2000 beendet.

Weitere Gremien brachten zwar verschiedene Regierungs- und Nichtregierungsakteure zusammen, allerdings war keines von ihnen mit einem expliziten Mandat versehen, das Thema der Umweltpolitikintegration zwischen den Ministerien zu bearbeiten (Lafferty et al., 2008, S. 206). Der 1990 gegründete *Council on Sustainable Development* schaffte es kaum Regierungsakteure auf nationaler und lokaler Ebene sowie Nichtregierungsakteure (Unternehmen, Gewerkschaften und Umweltverbände) effektiv zu mobilisieren und wurde bereits 1995 wieder abgeschafft (Knudsen, 2009). Die Agenda des National Committee for International Environmental Issues war auf Themen der internationalen Nachhaltigkeitspolitik beschränkt und hatte so kaum Einfluss auf die interministerielle Zusammenarbeit im Hinblick auf norwegische Nachhaltigkeitspolitik.

Rechnungshof/ Prüfungsgremien. Die für die Prüfung und Überwachung des Haushalts zuständigen Gremien in Norwegen – das *Office of the Auditor General of Norway* und der zuständige Parlamentsausschuss (*Standing Committee in Scrutiny and Constitutional Affairs in the Parliament*) – besitzen

¹⁸⁹ Im Rahmen des EPSB wird sich heute auf umwelt und klimarelevanten Ausgaben bezogen.

zwar ein Mandat sich dem Thema EPI zu widmen, haben sich bisher aber kaum damit beschäftigt (Lafferty et al., 2008, S.207).

5.3.1.4 Wirksamkeit und Probleme in der Umsetzung des EPSB

Allgemeine Ergebnisse der internen Evaluation

Der Versuch einer Bewertung des Environmental Profile of the State Budget und damit verbundener Ansätze zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in den Haushaltsentwurf der Regierung muss dessen Entwicklung und Veränderungen über eine lange Frist im Auge behalten. Die Erfahrungen mit dem Instrument können dazu dienen, den Transfer des Prinzips und die Instrumentenentwicklung in anderen Ländern/ Kontexten zu informieren. Dabei wiesen die Ansätze unterschiedliche politische Ambitionsniveaus bezüglich des Ziels der Politikintegration auf. Viele Kommentatoren betonen das - insbesondere am Anfang – hohe Ambitionsniveau, welches nach und nach nachließ und dass die Umsetzung durch mangelhaftes Design der Ansätze oder unzureichende Kapazitäten/ Zuständigkeiten von Akteuren negativ beeinflusst wurde.

Instrumentendesign des EPSB und deren Umsetzung

Die Evaluation des Instruments hat einige zentrale Probleme bezüglich der Ausgestaltung

Unklare Kategorisierung. Ein Bericht des Norwegischen Rechnungshofs (*Rijksrevisjons*) verwies auf eine Reihe von Schwächen des EPSB (Riksrevisjonens, 1999). Die ursprüngliche Kategorisierung erwies sich als nicht praktikabel und Kategorie 2 & 3 wurden 1994 gestrichen und durch einen *management by objectives*-Ansatz ersetzt. Die Klassifizierung von Ausgabenpositionen anhand deren Umweltrelevanz erwies sich als impraktikabel und wurde zwischen einzelnen Ministerien sehr unterschiedlich interpretiert, was eine vergleichende Betrachtung praktisch unmöglich macht.

Uneinheitliche Umsetzung der Berichtspflichten. Die relativ offen gefassten Kategorien und der damit verbundene Interpretationsspielraum hat zu eigenwilligen Interpretationen der Berichtsaufgaben geführt mit dem Ergebnis, dass beispielsweise praktisch alle Verteidigungsausgaben unter der EPSB-Kategorie 1 als „environmentally motivated“ eingestuft wurden (Nøttestad 1999 in Lafferty et al., 2008, S.208). Mit Blick auf den Haushalt 2006 wurde ähnlich darauf verwiesen, dass einige Ministerien exakt anhand der prioritären Politikfelder berichteten, während andere überhaupt kaum über deren Umweltwirkungen berichteten (Lafferty et al., 2008, S.216).

Das relativ geringe Interesse der Fachressorts an einer qualitativ besseren Umsetzung der EPSB wird unter anderem auch dadurch deutlich, dass keines der Ministerien Interesse an Trainingsmaßnahmen bezüglich der Umsetzung der EPSB-Berichte durch das Umweltministerium angemeldet hat (Riksrevisjonens, 1999, S.22).

Beitrag zur Politikintegration. Der Verdienst des EPSB in dessen erster Phase lag in der Etablierung des Themas und der Schaffung von Transparenz hinsichtlich der umweltrelevanten Finanzströme in den einzelnen Ministerien. Die dem Umweltministerium zugeschriebene Aufgabe, die sektoralen Berichte der einzelnen Ministerien zu koordinieren, erwies sich als nicht praktikabel.

Der mit der Nachhaltigkeitsstrategie und dessen Aktionsplan verbundene Verschiebung zum Finanzministerium als zentralen Akteur der Nachhaltigkeitspolitik war genau mit dem Ziel verbunden, zur Politikintegration zwischen den Ministerien beizutragen – in der Annahme, dass das Finanzministerium aufgrund seiner Position im Haushaltsprozess besser positioniert sei, die Fachministerien dazu zu bewegen, die Ansätze zur Politikintegration umzusetzen. Eine Schwäche des gewählten Ansatzes war aber, dass der NAPSD keine expliziten zu den bestehenden Ansätzen – insbesondere dem EPSB – kreierte, sondern sich auf die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie fokussierte (Vgl. Lafferty et al., 2008, S.217).

Mangelnde Kapazitäten der beteiligten Akteure

Rolle des Umweltministeriums / mangelnde Kapazitäten. Das EPSB wies dem Umweltministerium eine koordinierende Rolle bei der Umsetzung in den einzelnen Haushaltsplänen der einzelnen Ressorts zu. Die Tatsache, dass das Umweltministerium diese Aufgabe nicht effektiv umsetzen konnte lag an dessen relativer Schwäche gegenüber anderen Ministerien und der Tatsache und damit Mangel an Kapazitäten, ein effektives Monitoring der einzelnen Ressortpläne zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass diese Prozesse der Koordinierung, des Monitorings und der Überwachung der anderen Ministerien um Bezug auf das EPSB nicht klar definiert wurde – was ansonsten die Autorität des Umweltministeriums gestärkt hätte (Sverdrup, 1997, S.63).

Unzureichende Ansätze zur horizontalen Integration. Allen voran das *White Paper #46* betonte bereits, dass die Regierung als Kollektiv zuständig sei, eine nachhaltige Entwicklung durch Politikintegration zu fördern. Gleichzeitig fehlen aber in der Praxis praktische Ansätze zur horizontalen Integration – das Design des EPSB und dessen Umsetzung war sektoral angelegt und die einzigen horizontal integrativen Komitees in der norwegischen Umweltpolitik war ad-hoc Gremien zu Einzelthemen wie ökologischen Steuern (Knudsen, 2009, S.72).

Schwierige & sich verschlechternde Rahmenbedingungen

Fragmentierung des politischen Systems & Verlust politischer Ambitioniertheit. Die Fragmentierung des politischen Systems Norwegens und die Vielzahl von Minderheitsregierungen haben die Stellung von umweltpolitischen Zielen nicht gestärkt, sondern eher geschwächt. Im Ergebnis besaß keine Regierung des letzten Jahrzehnts den Willen bzw. die Kapazitäten einen ‚großen Wurf‘ zur Politikintegration zu produzieren, der das bestehende System an Ansätzen überarbeitet und wachsende Widerstände der Verwaltung gegenüber des EPSB überwindet (Vgl. Lafferty et al., 2008, S.219). Damit einher ist ein Schritt für Schritt sinkender Grad der politischen Ambition zu betrachten: die Einführung des EPSB unter Gro Harlem Brundtlands Regierung war noch durch ihre Person und aktive Rolle in der UNCED und im Vorfeld der Rio-Konferenz 1992 geprägt. In Folge dessen machte sich jedoch Selbstzufriedenheit breit und es war kaum der Wille zur einer ambitionierten Weiterentwicklung (und Umsetzung) der Ansätze (des EPSB im Speziellen und Umweltpolitikintegration im Allgemeinen) zu erkennen (Knudsen, 2009, S.80). Eine Erklärung dafür ist in der zunehmenden Abhängigkeit / Bedeutung der Öl- und Gaseinkommen und der damit verbundenen Tendenz zum *business as usual* zu sehen (siehe nächster Abschnitt).

Zielkonflikte zwischen Nachhaltigkeit und Einnahmen aus Öl- und Gasvorkommen. Eine besondere Rolle in Norwegen und für die norwegische Nachhaltigkeitspolitik spielt die Abhängigkeit, bzw. die Höhe der Einnahmen des Landes aus dessen Öl und Gasvorkommen, die sich auf die Gestaltung von Politik auswirken. Konkret damit verbunden ist die Definition von *national wealth*, der die ökonomische Säule nachhaltiger Entwicklung betont und Einschränkungen ökonomischer Interessen durch Politikintegration – oder andere sozial oder umweltpolitische Politikziele - minimiert (Knudsen, 2009; Lafferty et al., 2008, S.219). Eine Manifestation dessen ist die Bewertung von Maßnahmen nach deren *cost-effectiveness* und nicht nach normativen Gesichtspunkten.

5.3.1.5 Exkurs: Public Environmental Revenue and Expenditure Statistics in Dänemark

Die Statistikbehörde Dänemarks hat einen statistischen Ansatz zur Erfassung von Ausgaben und Einnahmen mit Umweltbezug entwickelt, der für acht Umweltziele¹⁹⁰ die öffentlichen Ausgaben verschiedener Ebenen (Zentralregierung, Gemeinden, öffentliche Unternehmen, Regionen) zusammen-

¹⁹⁰ Dies sind der Schutz von Luft und Klima, Abwasserbehandlung, Müll, Boden- und Grundwasserschutz, Lärmschutz, Biodiversität und Landschaftsschutz, Schutz gegen radioaktive Strahlung sowie Forschung und Entwicklung.

fasst und klassifiziert. Die von Statistics Denmark entwickelte Datenbank zu umweltbezogenen Ausgaben umfasst bisher die Jahre 2007-2013.¹⁹¹ Die Erfassung der Einnahmen auf Basis von Umweltsteuern erfasst die Jahre 1996-2013.¹⁹²

5.3.1.6 Nutzung des EPSB-Ansatzes zur Berichterstattung zu Umweltwirkungen öffentlicher Haushalte

Der Fall des Environmental Profile of the State ist illustrativ im Hinblick auf die Frage, welche Aspekte des Ansatzes in Norwegen erfolgreich umgesetzt wurden, welche nicht und bezüglich Letzterem, worunter die Umsetzung gelitten hat. Die Entwicklung des EPSB über die letzten fast 25 Jahre hinweg bietet dafür viel Anschauungsmaterial.

Dabei kann festgehalten werden, dass einige Instrumente (wie die Kategorisierung von Ausgabenpositionen) sich als nicht praktikabel erwiesen haben und von eher geringem Interesse für den Transfer auf den deutschen Haushaltsprozess sind. Überlegenswert ist, inwieweit die Idee einer Kategorisierung transferiert werden – und auf Basis einer besseren Methodologie und Indikatoren einheitlich umgesetzt werden könnte, um die Entwicklung der Ressorthaushalte über die Zeit hinweg abzubilden. Die Kategorisierung von umweltbezogenen Ausgaben und Einnahmen der dänischen Statistikbehörde stellt hier einen umfangreicheren und detaillierten Ansatz dar als das Environmental Profile of the State Budget. Im Hinblick auf diesen Ansatz sollte geprüft inwieweit dieser durch das statistische Bundesamt replizierbar ist.

Interessanter für den deutschen Kontext ist wahrscheinlich das Element Berichterstattung durch die Ministerien im Hinblick auf deren umweltpolitische Herausforderungen und der Maßnahmen in ihren Haushalten, die sie ergreifen, um mit diesen Herausforderungen umzugehen. Diese Fragestellung kann relativ problemlos auf den deutschen Kontext übertragen werden. Im Rahmen der Aufstellung der Einzelpläne durch die Ressorts können diese durch eine Berichterstattung dazu verpflichtet werden, sich mit den Umweltwirkungen ihrer Haushaltspläne zu befassen – mit dem Ziel zunächst die Ressorts zu sensibilisieren für das Thema.

Mit Blick auf den Aspekt der Fokussierung der Berichterstattung auf „prioritäre Politikfelder“ ist festzuhalten, dass die norwegische Ausgestaltung aus den 1990er Jahren wohl überholt ist. Es sollte aber geprüft werden, inwieweit eine Berichterstattung durch die Ressorts, sich nicht beispielsweise auf den Zielkatalog der Nachhaltigkeitsstrategie fokussiert werden kann.

¹⁹¹ Siehe dazu: <http://www.statbank.dk/MREG2>

¹⁹² Siehe dazu: <http://www.statbank.dk/MREG21>

5.3.1.7 Literatur

- Government of Norway. (1997). White Paper No. 58 (1996-97): Environmental Policy for Sustainable Development / St.meld. nr. 58 (1996-97): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Government of Norway. Oslo: regjeringen.no.
- Government of Norway. (2014). Budsjett for grønn omstilling. Government of Norway.
- Knudsen, J. K. (2009). Environmental Policy Integration and Energy. Twente: University of Twente.
- Lafferty, W. M., Larsen, O. M., & Ruud, A. (2008). Norway. In A. Jordan & A. Lenschow, Innovation in Environmental Policy: Integrating the Environment for Sustainability. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ministry for Climate and Environment. (2014). Prop. 1 S (2014–2015): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). regjeringen.no. Oslo: Government of Norway.
- Ministry of Finance. (2004). Norway's action plan for sustainable development. regjeringen.no. Oslo: Government of Norway.
- Norwegian Ministry of the Environment. (2008). The Government's Environmental Policy and the State of the Environment in Norway (Report No. 26 (2006/2007) to the Storting. regjeringen.no. Oslo: Government of Norway.
- OECD. (2010). OECD Economic Surveys: 2010. oecd-ilibrary.org. Paris: OECD.
- OECD. (2011). OECD Environmental Performance Reviews: Norway 2011. oecd-ilibrary.org. Paris: OECD.
- Riksrevisjonens. (1999). Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende regjeringens miljørapportering til Stortinget. riksrevisjonen.no. Oslo: Government of Norway.
- Royal Ministry of Foreign Affairs. (2002). National Strategy for Sustainable Development. regjeringen.no. Oslo: Government of Norway.
- Sverdrup, L. A. (1997). Norway's institutional response to sustainable development. Environmental Politics. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/09644019708414311>
- Wilkinson, D., Benson, D., & Jordan, A. (2008). Green Budgeting. In A. Jordan & A. Lenschow, Innovation In Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

5.3.1.8 Anhang: Umsetzung des EPSB in den Ministerien

Tabelle 9: Überblick zu umwelt- und klimarelevanten Ausgaben im norwegischen Haushalt 2014/15 (in 1000 Dollar)

Ausgaben		
Außenministerium	Green Climate Fund	200000
Außenministerium	Norfund- increased funding for renewable energy	125000
Bildungsministerium	Encouraging increased participation in Horizon 2020	115 000
Nahrungs- und Fischereiministerium	Innovation Norway's environmental technology program	50000
Verkehrsministerium	Increased purchases of passenger transport services by rail	183 000
Verkehrsministerium	Grants for pedestrian and cycle paths	10000
Verkehrsministerium	Establish environmental base / base oil spill in Lofoten / Vesterålen	40000
Verkehrsministerium	Urban Environment Agreements	70000
Verkehrsministerium	Special subsidies to Fornebu path	25000
Verkehrsministerium	Rail: New double Oslo Ski	1224000
Öl & Energieministerium	Technology Centre Mongstad for CO ₂ Capturing - further development, modification and maintenance	65000
Öl & Energieministerium	Increased returns from Climate Fund to the Energy Fund under Enova	202000
Ministerium für kommunale Regierungen und Regionalentwicklung	Phasing out oil heating Statsbygg properties	15000
Klima- und Umweltministerium	Climate and Forest Initiative to 3 billion	134100
Klima- und Umweltministerium	Biogas	10000
Einzahlungen in Fonds		
Öl & Energieministerium	Capital contributions to the Fund for climate change, renewable energy and energy conversion	9250000

Quelle: Government of Norway (2014)

Abkürzungen in der Tabelle: UD (Utenriksdepartementet/ Außenministerium); KD (Kunnskapsdepartementet / Bildungsministerium); NFD (Nærings- og fiskeridepartementet / Nahrungs- und Fischereiministerium); SD (Samferdselsdepartementet / Verkehrsministerium); OED (Olje- og energidepartementet / Öl- & Energieministerium); KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet / Ministerium für kommunale Regierungen und Regionalentwicklung); KLD (Klima- og miljødepartementet / Klima- und Umweltministerium)

5.3.2 Subventionsberichterstattung

5.3.2.1 Einleitung

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen und insbesondere von Subventionen für klimaschädliche fossile Energieträger ist sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene ein anerkanntes Politikziel, welches auch einen Beitrag zur Umweltintegration bei öffentlichen Haushalten leisten kann. Trotz der nachgewiesenen großen ökonomischen Potenziale eines solchen Subventionsabbaus stockt dieser. Zur Begründung wird häufig auf die möglichen negativen wettbewerbspolitischen Implikationen eines unilateralen Subventionsabbaus verwiesen. Aufgrund der Tatsache, dass umweltschädliche Subventionen in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, bedarf es eines umfassenden und einheitlichen Ansatzes zur Erfassung und Berichterstattung zu den bestehenden Subventionen. Das Inventory of budgetary support measures and tax expenditures for fossil fuels der OECD stellt einen solchen internationalen Ansatz zur Systematisierung von Subventionstatbeständen für fossile Energieträger dar. Die Stärkung von Transparenz zu den bestehenden Subventionstatbeständen und Schaffung einer internationalen Datenbasis stellt nicht nur einen Ansatz zur Belebung des internationalen Prozesses zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger dar – er kann auch von umweltpolitischen Akteuren in Deutschland genutzt werden um den Abbau solcher Subventionen auf Ebene der Bundesregierung und in den Bundesländern voranzutreiben.

5.3.2.2 Berichterstattung zu umwelt- und klimaschädlichen Subventionen: Potenziale, Hürden, internationale Ansätze

Potentiale des Abbaus umweltschädlicher Subventionen

Die Vorteilhaftigkeit der Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen ist deutlich belegt – sowohl in Deutschland als auch auf internationaler Ebene (Coady, Parry, Sears, & Shang, 2015; Umweltbundesamt, 2010). Eine global vergleichende Studie des IWF zeigt beispielsweise, dass die Abschaffung von Energiesubventionen nicht nur enorme fiskalische Effekte, sondern ebenso weltweit Einsparungen bei Treibhausgasemissionen und Verbesserungen der lokalen Luftverschmutzung mit sich bringen würde (Coady et al., 2015 S.26; (siehe zusammenfassende Darstellung in Merrill, Harris, Casier, & Bassi, 2015 S.4f.).¹⁹³ Für Deutschland allein schätzt das Umweltbundesamt die Höhe der Umweltschädlichen Subventionen auf über 50 Mrd. Euro.¹⁹⁴ Mit dieser Schätzung geht das Umweltbundesamt deutlich über die von der Bundesregierung im Rahmen des Subventionsberichts ausgewiesene Höhe an Subventionen hinaus. Die Begründung dafür liegt dabei in der Definition des Subventionsbegriffs: während der Subventionsbericht der Bundesregierung nur solche Tatbestände enthält, die eine klaren Empfänger haben, so umfasst der Subventionsbericht des Umweltbundesamts auch solche Tatbestände mit einem offenen Empfängerkreis (z. B. das Dienstwagenprivileg oder die Entfernungspauschale) (Vgl. Bär, Jacob, Meyer, & Schlegelmilch, 2011, S.8).¹⁹⁵

Hürden für den Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die Hürden für den Abbau umweltschädlicher Subventionen lassen sich am Beispiel der Steinkohle in Deutschland illustrieren. Im Kern sind dies unterschiedliche politische Motivationen – kurzfristiger Verlust von Arbeitsplätzen, wirtschaftsstrukturelle Erwägungen (De-Industrialisierung strukturschwacher Regionen) oder energiepolitische Argumente (Versorgungssicherheit & geringere Abhän-

¹⁹³ Siehe dazu auch Abbildung 11 im Anhang.

¹⁹⁴ Siehe dazu auch Abbildung 12 im Anhang.

¹⁹⁵ Zu den unterschiedlichen Subventionsbegriffen in der deutschen und internationalen Debatte, siehe auch (Münch & Jacob, 2014)

gigkeit von Importen) (Vgl. Bär et al., 2011; Frondel, Kambeck, & Schmidt, 2007a; Frondel, Schmidt, & Kambeck, 2007b).

Internationale Ebene als Handlungsfeld für den Subventionsabbau

International koordinierte, gemeinsame Prozesse zum Abbau von umweltschädlichen Subventionen stellen einen zentralen Ansatz dar, um solche Hürden in den Nationalstaaten zu überwinden und die vielfältigen Potenziale des Subventionsabbaus zu realisieren. Diese Ansätze betreffen zusätzlich ganz unterschiedliche Gruppen von Ländern – einzelne Nationalstaaten, die Mitglieder der Europäischen Union, der G20 oder die Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation – und setzen an unterschiedlichen Hebeln/ Politikbereichen an, um Subventionsabbauprozesse zu initiieren (Bär et al., 2011). Grundlage für einen gemeinsamen Abbau von Subventionen auf internationaler Ebene ist eine Verständigung darüber, was genau ‚Subventionen‘ sind und wie Subventionsniveaus gemessen werden können. Dafür benötigt wird eine international geteilte Vereinbarung, welche umweltschädlichen Subventionen zuvorderst abgeschafft werden sollten, wie sie gemessen werden, nach welchem Fahrplan sie reduziert werden und wie dies überprüft werden kann. Dies beginnt mit einer einheitlichen Berichterstattung entsprechend dem Prinzip: „you can’t reach an agreement to cut what you can’t measure“ (Whitley, 2013).

Im Folgenden wird ein knapper Überblick gegeben zu den unterschiedlichen internationalen Ansätzen zur Messung internationaler Subventionen und dem maßgeblichen politischen Prozess dazu im Rahmen der G20. Es wird dabei fokussiert auf den OECD-Ansatz zur Berichterstattung zu Unterstützungsmaßnahmen für fossile Energieträger, da dieser im Hinblick auf die ökologische Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland die größten Potenziale bietet.

5.3.2.3 Ausgestaltung der internationalen Ansätze zur Subventionsberichterstattung

Vielfältige Ansätze der Messung von umweltschädlichen Subventionen

Die Struktur und Höhe umweltschädlicher Subventionen unterscheiden sich auf internationaler Ebene stark. Um die Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Formen von Subventionen messbar und vergleichbar zu machen, haben verschiedene internationale Organisationen (insb. die OECD, IEA und der IWF) sich dem Thema gewidmet und entsprechende methodische Ansätze zur Messung der Subventionen entwickelt. Tabelle 14 im Anhang illustriert die Unterschiede zwischen den einzelnen Verfahren und kontrastiert die im Rahmen der G20 durch die Länder selbst berichteten Subventionen für fossile Energieträger mit den Schätzungen der OECD, der IEA sowie des IWF (siehe Whitley, 2013, S.8f.).

Das zentrale politische Forum für den Abbau umweltschädlicher Subventionen (für fossile Energieträger) auf internationaler Ebene ist die G20 mit deren Beschlüssen zum Thema, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

G20-Prozess zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Bereits auf dem G20-Gipfel 2009 in Pittsburgh wurden zwischen den größten Industrie- und Schwellenländern drei Ziele vereinbart: (1) „to phase out and rationalize over the medium term inefficient fossil fuel subsidies“ (G20, 2009). Dazu sollen die Finanzminister (2) Zeitpläne für den Abbauprozess entwickeln.

Ein zentrales Problem des Prozesses liegt darin, dass bisher keine Einigkeit darüber herrscht, was „inefficient fossil fuel subsidies“ genau sind, wie diese gemessen und deren Entwicklung in den G20-Staaten überwacht werden kann und wie ein Sanktionsregime aussehen kann, dass gewährleistet, dass die Staaten ihre Subventionen vollständig berichten (Whitley, 2013, S.7). Deswegen wurde (3)

vereinbart, ein „Konsortium aus Internationaler Energie-Agentur (IEA), Organisation erdölexportierender Länder (OPEC), Weltbank und OECD zu beauftragen, Subventionen fossiler Energieträger zu identifizieren, die Auswirkungen ihrer Beendigung zu untersuchen und Vorschläge für die Implementierung des Abbaus zu entwickeln“ (Bär et al., 2011, S.44).

Das Ergebnis dessen ist das von der OECD publizierte ‚International inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels‘, wozu bisher zwei Berichte veröffentlicht wurden (2011 & 2013). Das Inventory basiert dabei auf nationalen Berichten und bestehenden internationalen Ansätzen der Subventionsmessung, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Ansätze zur Messung umweltschädlicher Subventionen

Die Darstellungen im Anhang (Tabelle 14 und Abbildung 13) zeigen den Erkenntnisgewinn unterschiedlicher Messansätze zur Bestimmung von Subventionsniveaus: aufgrund der ganz unterschiedlichen Strukturen von Subventionsmaßnahmen und -gegenständen weltweit lassen sich diese nicht in einer einzigen Darstellungsform erfassen. Die zwei grundlegenden Messansätze werden hier skizziert.

Price-Gap-Approach

Der *Price-Gap-Approach* wird vor allem bei nachfrageseitigen Subventionen (der künstlichen Senkung von Strom-, Benzin- oder Ölpreisen) benutzt und misst den Unterschied zwischen dem Preis in einem Land im Vergleich mit dem Weltmarktpreis für den jeweiligen Energieträger. Der Ansatz ist geeignet um einige direkten Preisinterventionen zu messen. Allerdings ist er nicht geeignet, die Höhe von Subventionen (an Konsumenten) zu messen, die auf Steuernachlässen beruhen oder solche Subventionstatbestände zu erfassen, die an angebotsseitig an Unternehmen gezahlt werden (da diese Arten von Subventionen nur sehr indirekt den Marktpreis beeinflussen) (OECD, 2013, S.15).

Eine Beschränkung auf diesen Ansatz zur Subventionsmessung würde bedeuten, dass in Industrieländern fast keinerlei Subventionen berichtet würden – im Gegensatz zu Schwellen- und Entwicklungsländern. In Industrieländern nehmen Subventionstatbestände an Unternehmen (Anbietersubventionen) eine bedeutende Rolle ein, deren Umfang im Vergleich wesentlich schwieriger zu bestimmen ist als auf Seiten der Konsumentensubventionen. Sie stellen meist unterschiedliche Formen von Vergünstigungen dar, durch die die Regierung auf Einnahmen verzichtet – zugunsten von staatseigenen (o.ä.) Unternehmen, einem bestimmten Sektor oder bestimmten Produkten. Die Formen dieser Vergünstigungen umfassen Steuernachlässe, besondere Abschreibungsmöglichkeiten oder reduzierte Abgaben und Gebühren.

IWF-Ansatz zur Messung von pre-tax und post-tax subsidies

Der Ansatz des IWFs bei der Subventionsmessung umfasst sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Subventionen. Der Ansatz basiert auf dem *price-gap-Approach* und geht über diesen hinaus indem er Steuersubventionen (sogenannte *post-tax subsidies*) ebenso mit einschließt. Bei der Kalkulation der letzteren Kategorie unterscheidet der IWF zwei unterschiedliche Konzepte: (1) eine Komponente zur *effizienten Besteuerung* (des Energieträgers) und (2) eine weitere Komponente zur Einpreisung von Externalitäten (Kosten lokaler Umweltverschmutzung, Beitrag zum Klimawandel) (Vgl. IMF, 2013, S.7). Der Ansatz ist weitaus umfassender in der Erfassung von Subventionen als die reine Nutzung des *price-gap-approaches*, aber hat einige Schwächen bezüglich der Verfügbarkeit und Ver-

gleichbarkeit der Daten als auch der Abhängigkeit der Ergebnisse von Annahmen¹⁹⁶, die mitunter für sehr unterschiedliche Länder genutzt werden (müssen) (Vgl. IMF, 2013, S.9).

Die unterschiedlichen Methoden der Kalkulation von Subventionen und anderen unterstützenden Maßnahmen zeigt, dass auf internationaler Ebene die Struktur von Subventionen sich zwischen Ländern deutlich unterscheidet. Abbildung 13 im Anhang illustriert diesen Punkt: Subventionsregime in Entwicklungs- und Schwellenländern (insb. Staaten reich an fossilen Energieträgern) nutzen *pre-tax subsidies*, wie z. B. Konsumentensubventionen für Energiekonsum, die in Industrieländern praktisch fehlen. Gleichzeitig nimmt in Industrieländern das Subventionsniveau durch die Nicht-Einpreisung von Externalitäten und durch Steuernachlässe eine größere Rolle ein. Es ist wahrscheinlich, dass internationale Vereinbarungen eine höhere Chance auf Umsetzung haben, wenn sie diese strukturellen Unterschiede (und Motivationen für die Existenz von Subventionen) anerkennen und entsprechend differenzieren.

Die Daten zu den Ansätzen basieren auf drei Quellen. Die OECD und die IEA decken dabei jeweils unterschiedliche Ländergruppen (Industrie- bzw. Entwicklungsländer) ab, während die Daten des IWF auf den selben Datenquellen aufbauen und zusätzlich dazu noch die Nicht-Einpreisung negativer externer Effekte mit einbezieht (Whitley, 2013, S.5).

Der für den deutschen Kontext interessanteste Ansatz ist das OECD-Inventory zu Unterstützungsmaßnahmen für fossile Energieträger.

5.3.2.4 OECD-Ansatz zur Berichterstattung: Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels

Ansatz und Konzeption des OECD Inventory

Das OECD Inventory geht zurück auf die Erklärungen der G20 und die Überzeugung, „that the identification of “subsidies” to any sector or industry requires first taking an inventory of the full set of measures that may qualify as support to that sector“ (OECD, 2013, S.20). Es weicht vom *price-gap approach* der IEA ab, da dieser insbesondere mit Blick auf Industrieländer nur wenige Subventionsbestände aufzeigen würde. Das Inventory bezieht sich auch sehr bewusst nicht auf den Begriff der Subvention, sondern ist breiter angelegt und zielt darauf ab, einen Überblick zu allen Formen von „support“ („both direct budgetary expenditures as well as tax expenditures“), die die relativen Preise fossiler Energieträger beeinflussen (OECD, 2013, S.20). Einige Formen solcher Unterstützungsmaßnahmen – beispielsweise hinsichtlich Risikoübernahmen durch die öffentliche Hand oder öffentliche Zuschüsse an Unternehmen in Staatsbesitz – sind dabei (noch) nicht enthalten, da sie schwer quantifizierbar sind.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Umfang der Maßnahmen, die vom OECD Inventory erfasst werden. Die Klassifikation zeigt, dass sie über andere Ansätze hinausgeht, indem sie nicht nur direkte Zuweisungen von Mitteln und die Gewährung von Steuernachlässen umfasst, sondern ebenso andere Formen des Verzichts auf Staatseinnahmen, die Übernahme von Risiken durch den Staat und weitere Formen an Unterstützungsmaßnahmen (siehe Beispiele für *induced transfers*).

Im Gegensatz zu den Ansätzen der IEA oder des IWF wird von der OECD aber nicht der Versuch unternommen, den Impact von Maßnahmen auf Preise zu berechnen oder die Sinnhaftigkeit der einzelnen Maßnahmen zu bewerten. Ein solcher Vergleich von Maßnahmen zwischen Ländern, so die OECD, sei aufgrund der Verschiedenheit der Steuerstrukturen, nicht sinnvoll. Aufgrund der verfügbaren Daten lassen sich zwar Aussagen über die relative Unterstützung für unterschiedliche Energieträ-

¹⁹⁶ Dazu gehört beispielsweise die Annahme eines ‚Preises‘ von \$25 pro emittierter Tonne Kohlendioxid.

ger *innerhalb* eines Landes treffen – ein Vergleich zwischen Ländern ist jedoch dadurch nicht möglich, dass es schlichtweg keinen internationales *benchmark tax system* gibt (Vgl. OECD, 2013, S.36).

Vielmehr zielt der Ansatz des Inventory darauf ab „to provide information about policies that give some level of support, as a starting point for further analysis about the objectives of particular measures, their impacts (economically, environmentally and socially), and possible reforms and alternatives“ (OECD, 2013, S.21).

Aktuelle Datenlage

Die aktuellste Ausgabe des Inventory stammt aus dem Jahr 2013 und deckt alle 34 OECD-Mitgliedsstaaten ab und zielt darauf ab, auch Nicht-OECD-Staaten in den Bericht aufzunehmen. Eine separate Erweiterung zu sechs EU-Mitglieds-, die nicht gleichzeitig OECD-Mitglieder sind, wurde 2013 vorgelegt (Oosterhuis, 2013).

Die Daten basieren zumeist auf offiziellen Regierungsquellen der jeweiligen Länder. Das bringt mit sich, dass diejenigen Länder, für die die Daten ein hohes Maß an Unterstützungsmaßnahmen für fossile Energieträger ausweisen, nicht notwendigerweise ein hohes Niveau haben, da selbiges ebenso auf eine besonders transparente Berichterstattung zurückzuführen sein kann.

Berichtsformat und Umfang

Das Inventory berichtet nach einem festen Schema, dass die energiewirtschaftlichen Strukturen, die einzelnen *support measures* und die dazugehörigen Daten umfasst. Der Bericht umfasst sowohl abgelaufene als auch aktuelle Maßnahmen auf nationaler und subnationaler Ebene. Dabei werden die identifizierten *support measures* in die Kategorien *producer support*, *consumer support* und *general services support* unterschieden. Letztere umfasst beispielsweise für Deutschland die Zahlungen zur Behebung von Altlasten des Stein- und Braunkohlebergbaus oder das Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus (OECD, 2013, S.191ff.).

Tabelle 10: Matrix of support measures according to the OECD methodology, with examples

		Statutory or formal incidence (to whom and what a transfer is first given)								
		Production							Direct consumption	
		Output returns	Enterprise income	Cost of intermediate inputs	Costs of production factors				Unit cost of consumption	Household or enterprise income
					Labour	Land and natural resources	Capital	Knowledge		
Transfer mechanism (how a transfer is created)	Direct transfer of funds	Output bounty or deficiency payment	Operating grant	Input-price subsidy	Wage subsidy	Capital grant linked to acquisition of land	Capital grant linked to capital	Government R&D	Unit subsidy	Government-subsidized life-line electricity rate
	Tax revenue foregone	Production tax credit	Reduced rate of income tax	Reduction in excise tax on input	Reduction in social charges (payroll taxes)	Property-tax reduction or exemption	Investment tax credit	Tax credit for private R&D	VAT or excise-tax concession on fuel	Tax deduction related to energy purchases that exceed given share of income
	Other government revenue foregone			Under-pricing of a government good or service		Under-pricing of access to government land or natural resources; Reduction in resource royalty or extraction tax		Government transfer of intellectual property right	Under-pricing of access to a natural resource harvested by final consumer	
	Transfer of risk to government	Government buffer stock	Third-party liability limit for producers	Provision of security (e.g. military protection of supply lines)	Assumption of occupational health and accident liabilities	Credit guarantee linked to acquisition of land	Credit guarantee linked to capital		Price-triggered subsidy	Means-tested cold-weather grant
	Induced transfers	Import tariff or export subsidy	Monopoly concession	Monopsony concession; export restriction	Wage control	Land-use control	Credit control (sector-specific)	Deviations from standard IPR rules	Regulated price; cross subsidy	Mandated life-line electricity rate

Quelle: OECD (2013, S.24)

Anwendung des OECD Inventory auf Deutschland

Das OECD Inventory umfasst zu Deutschland eine Vielzahl von Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene. Diese werden nach Energieträgern getrennt und in die drei Kategorien *producer support*, *consumer support* und *general services support* unterteilt, ausgewiesen. Die Daten für das Inventory basieren auf einer Vielzahl von Datenquellen – vom Subventionsbericht der Bundesregierung über die Haushaltspläne der betroffenen Länder hin zu Einzelpublikationen verschiedener Institutionen der Bundesregierung (siehe OECD, 2013, S.192).

Die Auszüge aus dem OECD Inventory gehen dabei deutlich über die Berichterstattung des Bundesfinanzministeriums im Rahmen des Subventionsberichts der Bundesregierung hinaus. Er umfasst zusätzlich verschiedene Hilfszahlungen auf Länder- als auch auf Bundesebene, die vom engeren Subventionsbegriff des Finanzministeriums nicht erfasst werden. Ebenso umfasst es Tatbestände für Unterstützungsleistungen, die über den Umfang der Berichte des Umweltbundesamts hinausgehen.

Tabelle 11: Unterstützungsleistungen für Stein- und Braunkohle in Deutschland

Förderelement	Kompetenz	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011p
Erzeugerförderung								
Einkommensbeihilfen								
Gebündelte Beihilfen in Nordrhein-Westfalen	NW	2139	2130	2288	2332	1781	1727	1778
Beihilfen für Vorleistungen								
Herstellerprivileg	Bund	12	11	8	8	6	6	7
Beihilfen für Land und natürliche Ressourcen								
Förderabgabenbefreiung für Steinkohle	NW	151	141	141	191	140	153	153
Förderabgabenbefreiung für Braunkohle	NW SR	201	200	204	199
Beihilfen für Arbeitskräfte								
Bergarbeiterbonus	Bund	25	21	11	1	n. a.	n. a.	n. a.
Verbraucherförderung								
Energiesteuermachlass für energieintensive Verfahren	Bund	n. a.	41	192	204	204	206	218
Förderung allgemeiner Dienstleistungen								
Anpassungsbeihilfen nach Artikel 56 EGKS	Bund	1	1	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Braunkohlesanierung in Ostdeutschland	BR SN ST TH	330	290	231	213	218	192	163
Frühverrentung von Steinkohlebergleuten in Nordrhein-Westfalen und im Saarland	NW SR	188	196	194	183	169	172	179

Anmerkungen: Die Steuerausgaben eines Landes werden unter Berücksichtigung der für das jeweilige Land spezifischen Steuerbehandlung berechnet. Daher sind die oben angeführten Schätzwerte nicht unbedingt mit den Schätzungen für andere Länder vergleichbar. Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen ist auch die Summierung der jeweils in einem Land getroffenen Maßnahmen problematisch. Die Aufschlüsselung der Maßnahmen auf einzelne Kraftstoffsorten wurde vom OECD-Sekretariat auf der Grundlage der Energiebilanzen der IEA durchgeführt.

Quelle: OECD (2013, S.201)

Tabelle 12: Unterstützungsleistungen für Mineralöl in Deutschland

Förderelement	Kompetenz	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011p
Erzeugerförderung								
Beihilfen für Vorleistungen								
Herstellerprivileg	Bund	358	365	247	242	260	260	303
Verbraucherförderung								
Steuererstattung für Diesel in der Land- und Forstwirtschaft	Bund	410	180	135	135	320	395	395
Energiesteuervergünstigung für Landwirtschaft und verarbeitende Industrie	Bund	47	44	24	33	34	34	16
Energiesteuernachlässe für Flüssiggas und Erdgas, das in Motoren verwendet wird	Bund	57	85	100	120	160	190	210
Befreiung von Kraftstoffen in der Binnenschifffahrt von der Energiesteuer	Bund	129	129	129	118	157	166	170
Energiesteuernachlass für den öffentlichen Personennahverkehr	Bund	69	63	57	67	67	70	70
Befreiung von Kraftstoffen in der kommerziellen Luftfahrt von der Energiesteuer	Bund	397	395	395	640	660	680	680
Energiesteuernachlass für energieintensive Verfahren	Bund	n. a.	27	137	143	143	144	152
Spitzenausgleich	Bund	33	34	17	17	16	18	21

Anmerkungen: Die Steuerausgaben eines Landes werden unter Berücksichtigung der für das jeweilige Land spezifischen Steuerbehandlung berechnet. Daher sind die oben angeführten Schätzwerte nicht unbedingt mit den Schätzungen für andere Länder vergleichbar. Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen ist auch die Summierung der jeweils in einem Land getroffenen Maßnahmen problematisch. Die Aufschlüsselung der Maßnahmen auf einzelne Kraftstoffsorten wurde vom OECD-Sekretariat auf der Grundlage der Energiebilanzen der IEA durchgeführt.

Quelle: OECD (2013, S.201)

Tabelle 13: Unterstützungsleistungen für Erdgas in Deutschland

Förderelement	Kompetenz	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011p
Erzeugerförderung								
Beihilfen für Vorleistungen								
Herstellerprivileg	Bund	28	21	13	17	29	29	34
Verbraucherförderung								
Energiesteuervergünstigung für Landwirtschaft und verarbeitende Industrie	Bund	295	269	212	282	283	284	134
Spitzenausgleich	Bund	207	206	153	145	130	155	174
Energiesteuernachlass für energieintensive Verfahren	Bund	n. a.	47	217	223	223	224	237

Anmerkungen: Die Steuerausgaben eines Landes werden unter Berücksichtigung der für das jeweilige Land spezifischen Steuerbehandlung berechnet. Daher sind die oben angeführten Schätzwerte nicht unbedingt mit den Schätzungen für andere Länder vergleichbar. Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen ist auch die Summierung der jeweils in einem Land getroffenen Maßnahmen problematisch. Die Aufschlüsselung der Maßnahmen auf einzelne Kraftstoffsorten wurde vom OECD-Sekretariat auf der Grundlage der Energiebilanzen der IEA durchgeführt.

Quelle: OECD (2013, S.202)

5.3.2.5 Nutzung des Ansatzes zur Berichterstattung in Deutschland als Beitrag zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen

Durch eine umfassendere, transparente Berichterstattung der deutschen Bundesregierung, die über den aktuellen Subventionsbericht der Bundesregierung hinausgeht und an die internationalen Ansätze anknüpft, kann die deutsche Bundesregierung einerseits durch eigene Vorbildfunktion die Qualität der international verfügbaren Daten verbessern und andererseits durch diese größere Transparenz über Subventionsregime die Verbindlichkeit der international vereinbarten Ziele zum Subventionsabbau erhöhen und zum Erfolg des Prozesses auf internationaler Ebene beitragen. Idealer Weise würde eine international standardisierte Berichterstattung zu umweltrelevanten Subventionen auch durch verbindliche Pläne zum Abbau ergänzt werden.

Status Quo der Berichterstattung zu umweltschädlichen Subventionen in Deutschland

Die Berichterstattung zu Subventionen und insbesondere umweltschädlichen Subventionen in Deutschland ruht auf zwei zentralen Publikationen: dem Subventionsbericht der Bundesregierung (herausgegeben durch das Finanzministerium) und dem Bericht des Umweltbundesamts zu umweltschädlichen Subventionen in Deutschland (Bundesministerium der Finanzen, 2013; Umweltbundesamt, 2014). Der Abgleich beider Berichte mit dem OECD Inventory zeigt einerseits große Überschneidungen als auch, dass das OECD Inventory darüber hinaus gehende Unterstützungsleistungen aufführt und kategorisiert.

Handlungsoptionen im Hinblick auf umweltschädliche Subventionen

Das OECD Inventory ist geeignet zur ökologischen Weiterentwicklung öffentlicher Haushalte beizutragen, da es mit Hilfe seiner international einheitlichen Methodologie die Transparenz im Hinblick auf bestehende Tatbestände der finanziellen Unterstützung für umweltschädliche Energieträger stärkt. Ein solcher einheitlicher Berichtsstandard kann dazu beitragen die in der Umsetzung stockenden internationalen Vereinbarungen zum Abbau klimaschädlicher Subventionen wieder voranzubringen.

Im Hinblick auf Handlungsoptionen für die deutsche Politik ergeben sich vielfältige Optionen:

1. Verbindung bestehender nationaler Berichte mit dem internationalen Berichtsstandard: sowohl für den Subventionsbericht der Bundesregierung¹⁹⁷ als auch den Fachbericht des Umweltbundesamts sollte geprüft werden inwieweit diese Berichte und deren Datensätze mit der OECD-Methodologie verbunden werden können, um dem internationalen Prozess zum Abbau klimaschädlicher Subventionen in der deutschen Politik ein größeres Gewicht zu geben
2. Aufzeigen der Entwicklung von Unterstützungsleistungen für fossile Energien in Deutschland über Zeit hinweg und im internationalen Vergleich. Die OECD-Methodologie eröffnet die Möglichkeit die Entwicklung von Unterstützungsleistungen in Deutschland in deren zeitlichen Verlauf transparent darzustellen und so die deutsche Vorreiterrolle auf internationaler Ebene transparent darzustellen. Im Sinne eines internationalen race to the top können so auch nationale politische Akteure in der Bundesregierung und den Landesregierungen unter Druck gesetzt werden, den Abbau von Unterstützungsleistungen für fossile Energieträger voranzutreiben.
3. Weiterentwicklung des OECD Inventory: Das Inventory selbst betont, dass die aktuelle Ausgestaltung einen ersten Schritt darstellt und die Methodologie über die Zeit ausgebaut und verfeinert werden soll, z. B. um weitere Formen an Unterstützungsmaßnahmen (Risikoübernahmen, Anleihen und Kredite, Kapitalzuführungen an Unternehmen im öffentlichen Besitz, usw.) mit aufzunehmen (OECD, 2013 S.22). An dieser Stelle könnte das Umweltbundesamt einen Beitrag leisten mit seinen Berechnungen zu solchen Formen an Unterstützung für verschiedene Energieträger.

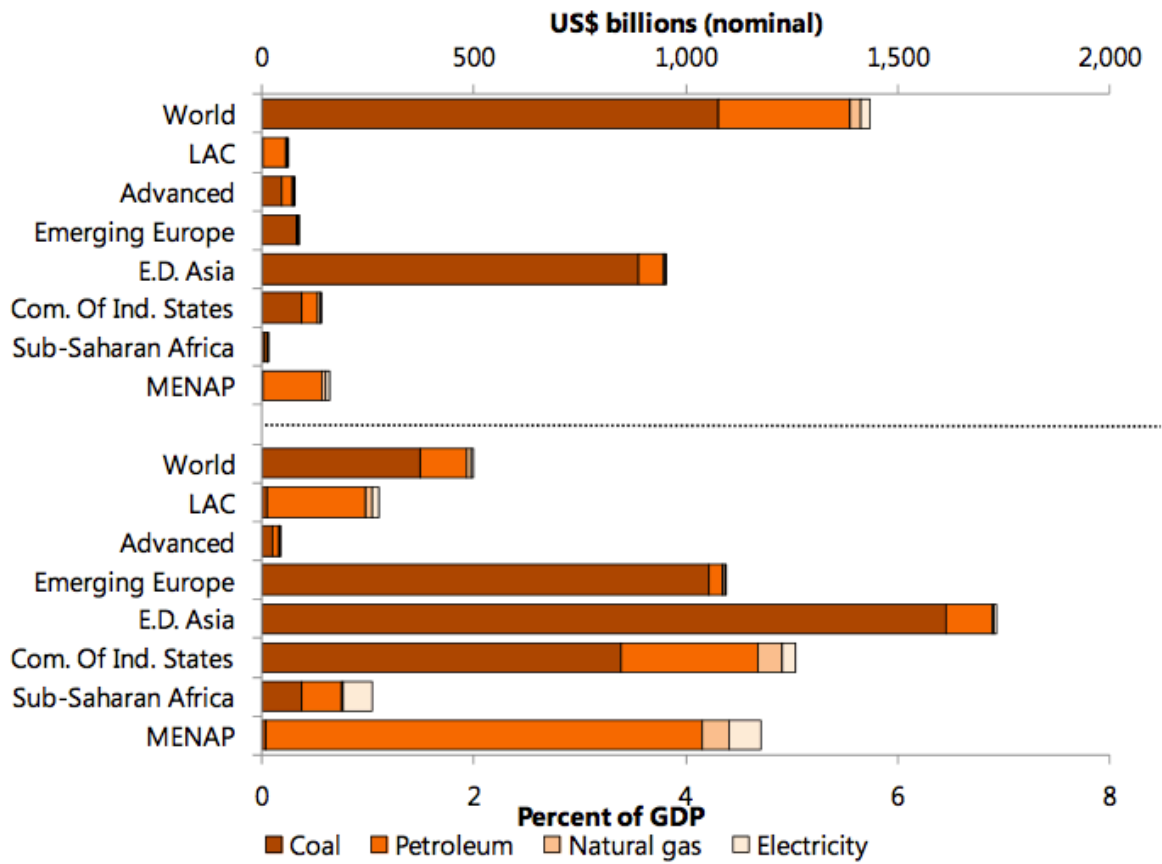
¹⁹⁷ Die Potenziale dafür sind vermutlich gering aufgrund der Tatsache, dass der Subventionsbericht der Bundesregierung einer engen, gesetzlich definierten und finanzwissenschaftlich begründete Herangehensweise an den Subventionsbegriff nutzt.

5.3.2.6 Literatur

- Bär, H., Jacob, K., Meyer, E., & Schlegelmilch, K. (2011). Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen. WISO Diskurs 08/2011.
- Bundesministerium der Finanzen. (2013). 24. Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014. Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung. Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin: Bundesregierung.
- Coady, D., Parry, I., Sears, L., & Shang, B. (2015). How large are Global Energy Subsidies? IMF Working Paper, (105).
- Frondel, M., Kambeck, R., & Schmidt, C. M. (2007a). Hard coal subsidies: A never-ending story? Energy Policy, 35(7), 3807–3814.
- Frondel, M., Schmidt, C. M., & Kambeck, R. (2007b). Stellungnahme zum Steinkohlefinanzierungsgesetz. RWI Essen.
- G20. (2009). Leader's Statement - The Pittsburgh Summit. Pittsburgh: G20.
- IMF. (2013). Energy Subsidy Reform: Lessons and Expectations. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Merrill, L., Harris, M., Casier, L., & Bassi, A. M. (2015). Fossil-Fuel Subsidies and Climate Change: Options for policy-makers within their Intended Nationally Determined Contributions. norden.diva-portal.org. Copenhagen: Nordic Council of Ministers / Nording Working Papers.
- Münch, L., & Jacob, K. (2014). Kurzanalyse 6: Ressourcenrelevante Subventionen - ein Überblick. edocs.fu-berlin.de. Berlin: PolRess - Ressourcenpolitik.
- OECD. (2013). Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013. oecd-ilibrary.org. Paris: OECD.
- Oosterhuis, F. (2013). Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels An inventory for six non-OECD EU countries. eeuropaeu. IVM Institute for Environmental Studies.
- Umweltbundesamt. (2010). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt. (2014). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt. (2015). Monitoringbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel - Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. Dessau: Umweltbundesamt.
- Whitley, S. (2013). Time to change the game: Fossil fuel subsidies and climate. London: Overseas Development Institute.

5.3.2.7 Anhang

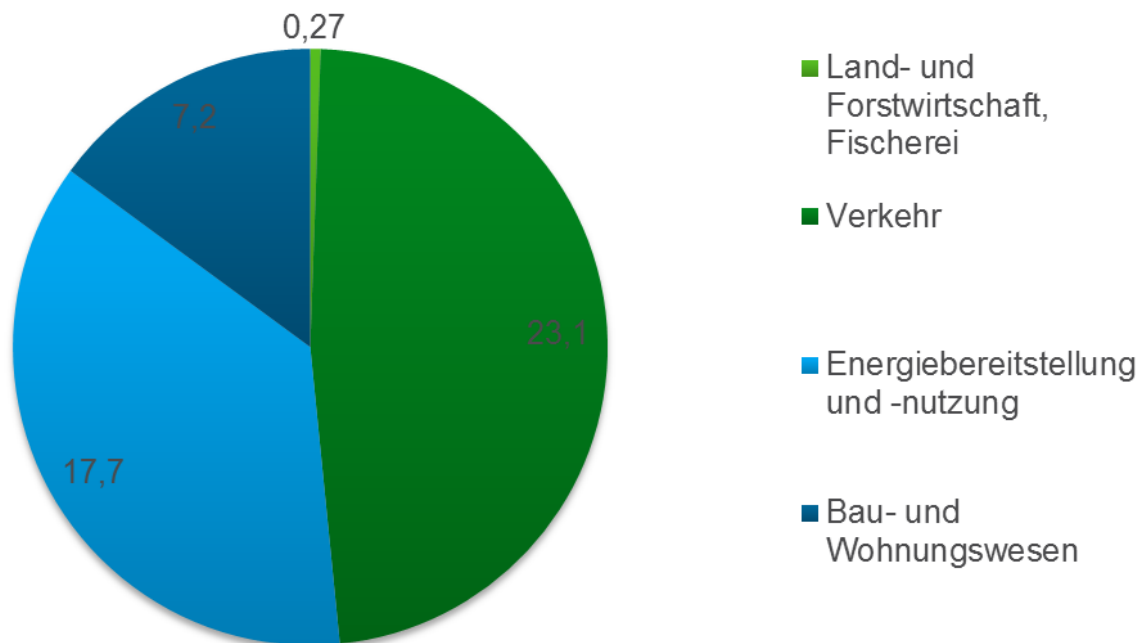
Abbildung 11: Wohlfahrtsgewinne durch Abschaffung von Energiesubventionen, 2013



Quelle: Coady et al. (2015, S.28)

NB: In der Studie wurden tatsächliche Daten verglichen mit einem Szenario, in dem alle Energiesubventionen ab geschafft sind (beide für das Jahr 2013).

Abbildung 12: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, nach Wirtschaftsbereich (2010), in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umweltbundesamt (2010; 2015 S.239).

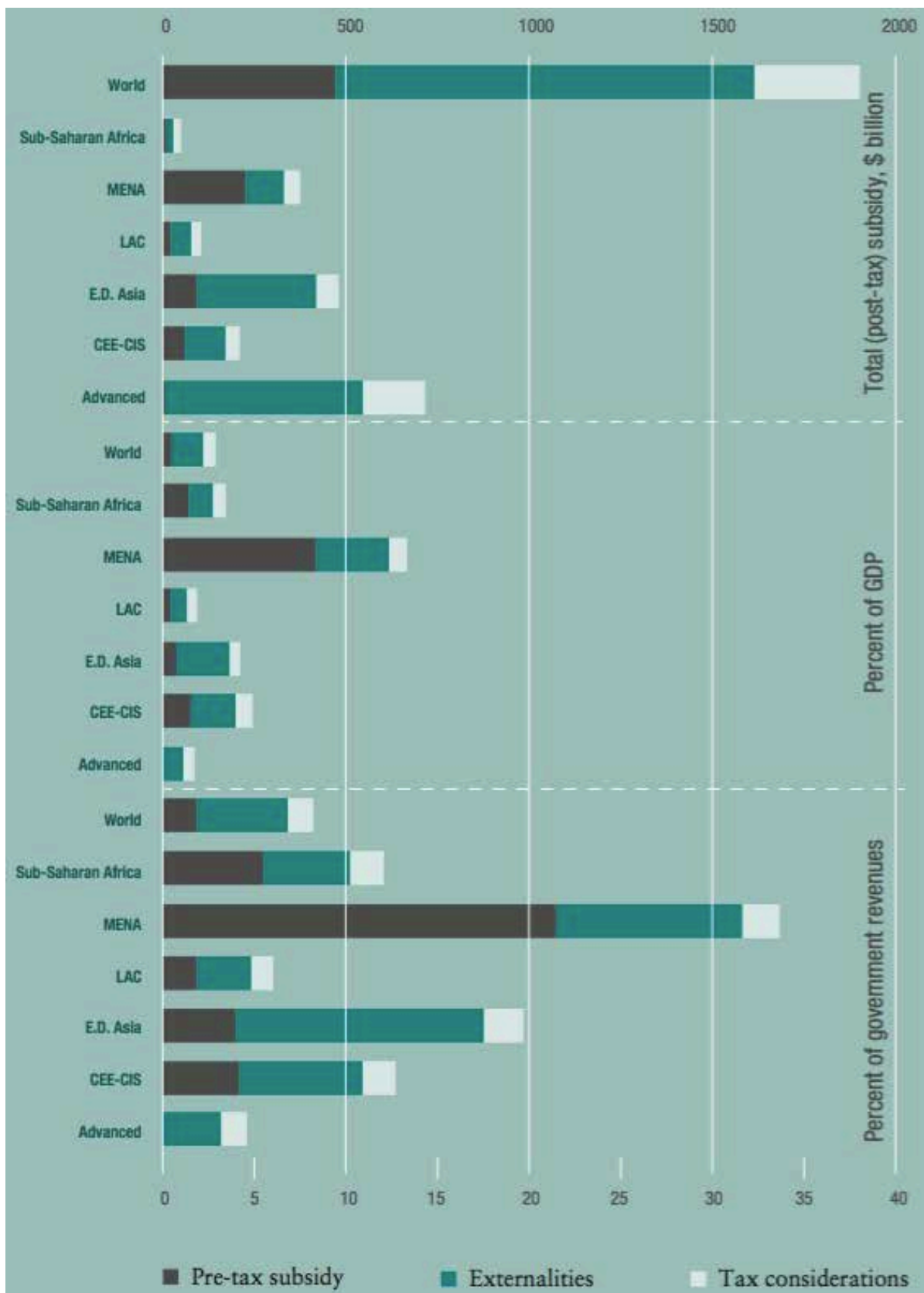
Tabelle 14: Subsidy Self-Reporting by the G20, compared with OECD, IEA and IMF data (2011, \$ billion)

Countries	G20 self-reported inefficient fossil fuel subsidies (G20, 2012)	OECD DATA	IEA DATA	IMF PRE-TAX DATA	IMF POST-TAX DATA (TOTAL)
China	None. Pursuing a policy of adjusting the urban land-use tax relief to fossil fuel producers as appropriate, gradually reducing the preferential tax treatment and phasing out the policy over medium and long term.	forthcoming	19.8	0	257.4
United States	Congress must pass legislation to eliminate 12 preferential tax provisions related to the production of coal, oil, and natural gas.	13.1	n/a	8.8	502.1
India	Decided in June 2010 to allow the market to determine the prices of petrol and diesel. Will maintain subsidies on PDS kerosene and domestic LPG to keep such household fuels affordable, especially for poor and vulnerable consumers.	forthcoming	33.89	25.8	74.8
Russia	None	forthcoming	21.9	20.2	92.8
Japan	None	0.4	n/a	0	46.0
Germany	Agreed to discontinue subsidised coal mining in a socially acceptable manner by the end of 2018.	7.1	n/a	2.7	21.6
South Korea	Completely phased out the stable coal-production subsidy in 2011. Briquette-production subsidy in place (helps low-income families afford traditional cooking fuel); hopes to raise fixed price on briquettes in 2012 to reduce subsidy expenditure.	n/a	0.19	0.2	16.7
Canada	Phasing out over 2011-2015 accelerated capital-cost allowance for investment in oil sands projects. Reducing deduction rates for intangible capital expenses in oil sands to align these with rates applicable in conventional oil and gas sector. Phase-out of Atlantic Investment Tax Credit for investments in oil and gas and mining sectors.	3.3	n/a	21.1	26.4
United Kingdom	None	6.8	n/a	0	10.9
Saudi Arabia	None	n/a	46.2	44.5	83.2
South Africa	None	forthcoming	0.0	<0.1	14.4

Count- ries	G20 self-reported inefficient fossil fuel subsidies (G20, 2012)	OECD DATA	IEA DA- TA	IMF PRE- TAX DATA	IMF POST- TAX DA- TA (TO- TAL)
Brazil	None – expansion of electricity will reduce need for aid to rural areas.	forthco ming	0.0	0	5.0
Mexico	State-controlled price-setting mechanism was modified so that gasoline, diesel, and LPG prices increase incrementally on a monthly basis at a constant rate, with the goal of the gradual elimination of subsidies.	n/a	15.9	0	27.6
Italy	None. Abolished a scheme (CIP6) that targeted the development of renewable-energy production capacity but inadvertently subsidised non-renewables at facilities where cogeneration capacity was based on fossil fuels. Government has achieved an accelerated phasing-out process for existing contracts with private operators of non-renewable plants.	2.9	n/a	0	7.5
Australia	None	8.5	n/a	38.1	26.5
France	None	3.8	n/a	0	4.7
Indone- sia	Has significantly reduced kerosene subsidies with its kerosene-to-LPG conversion programme; will gradually continue the use of an alternative energy and conversion programme from fossil fuel to gas. Has committed to a framework to alleviate all fuel subsidies gradually through the promotion of Pertamina (a market price-based fuel), improving distribution to the targeted subsidy recipients.	n/a	15.7	21.8	39.2
Spain	Public aid is being used to facilitate the gradual closure of uncompetitive coalmines through December 2018.	2.6	n/a	0.4	6.3
Turkey	Restructuring plan for state-owned hard coal mining company (TTK) to minimise the need for monetary transfers to TTK.	1.6	n/a	0.2	7.5
Argenti- na	Proposed natural-gas pipeline will allow reduction in butane and LPG subsidies.	n/a	5.5	3.4	7.7

Quelle: Whitley (2013)

Abbildung 13: IMF subsidy estimates (2013)



Quelle: siehe Bundesregierung (2011 S. 31ff.), Whitley (2013)

5.3.3 Europäisches Semester

5.3.3.1 Einleitung

Das Europäische Semester stellt einen Prozess dar, im Rahmen dessen Akteure der europäischen Ebene die nationalen Haushalte der Mitgliedsstaaten betrachten und bewerten, mit dem Ziel zur Koordinierung von Politikmaßnahmen in der Europäischen Union beizutragen. Bisher ist die Umsetzung des Prozesses im Wesentlichen auf den Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik fokussiert. Im Rahmen wurden einige Instrumente zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in den Berichten einiger europäischer Mitgliedsstaaten zwar angesprochen – allerdings stets (nur) mit einem engen Fokus auf deren mögliche Beiträge zur haushaltspolitischen Konsolidierung.

Über die Haushalts- und Wirtschaftspolitik hinaus umfasst das Mandat des Europäischen Semesterprozesses auch die Betrachtung der Fortschritte Umsetzung der Europa 2020-Strategie in den Mitgliedsstaaten. Einige der Kernziele und Schlüsselbereiche der Strategie bieten bisher ungenutzte Ansatzpunkte für eine ökologische Weiterentwicklung der öffentlichen Haushalte in den europäischen Mitgliedsstaaten. Hier zeigt sich, dass dieser mögliche Mechanismus (durch den Review nationaler Haushalte durch externe Akteure) bisher kaum genutzt wurde, um die Potenziale einer Umweltintegration bei öffentlichen Finanzen im Hinblick auf die Umsetzung der Europa 2020-Strategie, zu nutzen.

5.3.3.2 Entstehung des Semester-Prozesses

Zwei Quellen des Semester-Prozesses

Das Europäische Semester ist im Kontext zweier Politikprozesse entstanden: der Europa 2020-Strategie und der Neugestaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Erstere benutzt nicht explizit den Begriff des Europäischen Semesters, beauftragt aber in der im März 2010 beschlossenen 10-Jahres-Strategie für die Entwicklung der Europäischen Union die Kommission damit, im Rahmen eines jährlichen Monitoring-Prozesses die Umsetzung der Strategie in den Mitgliedsstaaten zu überwachen und Indikatoren für deren Zielerreichung zu entwickeln. Die zweite Quelle ist die Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Folge der Europäischen Schuldenkrise: im September 2010 beschloss der ECOFIN-Rat das Europäische Semester als einen Koordinationsmechanismus für die Wirtschaftspolitik(en) der EU-Mitgliedsstaaten.

Europa 2020-Strategie

Die Europa 2020-Strategie beauftragt die Europäische Kommission damit „to monitor progress and report annually to the Spring European Council, providing an overview of progress towards the targets, including international benchmarking, and the state of implementation of the flagship initiatives“ (European Commission, 2010b S.32). Das Monitoring umfasst dabei die wirtschaftspolitischen Ziele der EU aus der Europa 2020-Strategie und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, als auch die sieben Flaggshipinitiativen der Kommission. Das sich daraus ergebende Mandat hat die Kommission unter fünf Hauptzielen zusammengefasst.

Tabelle 15: Fünf Kernziele der Europa 2020-Strategie

Bereich	Ziel
Beschäftigung	75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen
Forschung & Entwicklung und Innovation	3 % des BIP der EU sollen für FuE und Innovation aufgewendet werden (öffentliche und private Investitionen)
Klimawandel und Energie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % (oder sogar um 30 %, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind) gegenüber 1990 ▶ Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % ▶ Steigerung der Energieeffizienz um 20 %
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verringerung der Schulabbrecherquote auf <10 % ▶ Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mind. 40 %
Armut und soziale Ausgrenzung	Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt

Quelle: Europäische Kommission (2015)

Die Kernziele werden wiederum von den Mitgliedsstaaten auf deren nationale Kontexte angepasst.¹⁹⁸ Anknüpfungspunkte für eine Umweltintegration bei öffentlichen Haushaltspolitik finden sich also insbesondere im Rahmen der Bereiche Klimawandel und Energie, der Förderung von FUE & Innovation sowie von Beschäftigung (durch die Beschäftigungseffekte des neuen Wachstumsmodells des „smart, sustainable and inclusive growth“).

Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

Zur Bekämpfung der europäischen Schuldenkrise wurde zwischen 2010 und 2012 mehrere Reformen des bestehenden Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakts beschlossen, u.a. die Europäische Finanzmarktstabilisierungsfazilität (ESFS), den Europäischen Stabilitätsmechanismus oder auch der Europäische Fiskalpakt. Der Semester-Prozess wurde im Herbst 2010 vom Rat der Europäischen Union beschlossen als ein Instrument zur Unterstützung der Umsetzung dieser Reformen im Bereich der Haushaltspolitik und der makroökonomischen Koordinierung der europäischen Staaten, die in unterschiedlichen Konstellationen¹⁹⁹ an diesen Reformprozessen beteiligt sind (Council of the European Union, 2010). Eine Besonderheit des Semesterprozesses ist dabei, dass er sowohl vergemeinschaftete als auch intergouvernementale Politikbereiche als auch Euro- und Nicht-Euro-Staaten umfasst, was

¹⁹⁸ Die adaptierten nationalen Ziele sind zusammengefasst unter: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_de.pdf

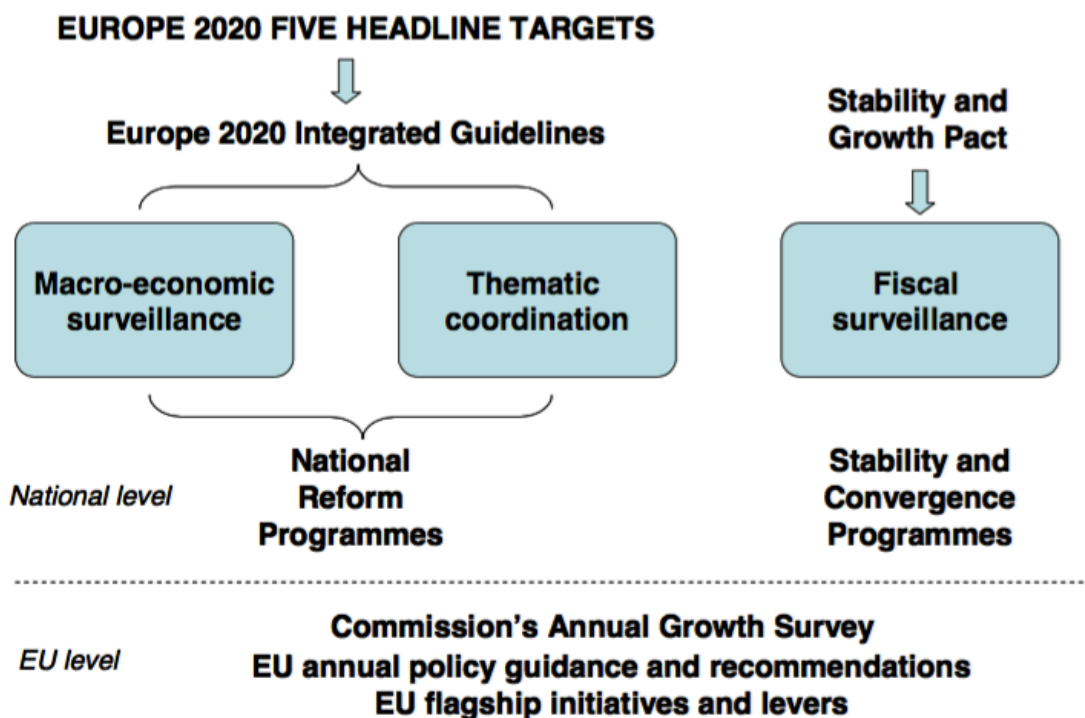
¹⁹⁹ Zu Verweisen ist hier u.a. auf die Unterschiede zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der Euro-Zone oder die Nicht-Mitgliedschaft der Tschechischen Republik und Großbritanniens am Europäischen Fiskalpakt.

Komplikationen hinsichtlich dessen Umsetzung und Legitimation aufwirft (Hallerberg, Marzinotto, & Wolff, 2012 S.14f.)

Verbindung beider Quellen in einem gemeinsamen Prozess

Beide Mandate sind heute in dem gemeinsamen Prozess des Europäischen Semesters vereint, auch wenn deren rechtliche Grundlagen und Mechanismen weiterhin voneinander getrennt sind (European Commission, 2010c S.1). Die Verbindung der beiden Politikbereiche soll einerseits die Koordination von wirtschaftspolitischen (unter der Europa 2020-Strategie) und fiskalpolitischen Maßnahmen (unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt) verbessern und andererseits auch die Fähigkeit zur Früherkennung von Entwicklungen in einzelnen Mitgliedsstaaten (um auf Gemeinschaftsebene besser auf diese reagieren zu können) (European Commission, 2010c S.1; Hacker & van Treeck, 2015 S. 6). Ausdruck der rechtlichen Separierung der beiden Prozesse ist die separate Berichterstattung auf nationalstaatlicher Ebene – im Rahmen der Nationalen Reformprogramme (zur Europa 2020-Strategie) und den Stabilitäts- und Konvergenz Programmen (zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt).

Abbildung 14: Komponenten des Europäischen Semesters



Quelle: European Commission (2010c)

5.3.3.3 Ausgestaltung des Europäischen Semesters im Hinblick auf Potenziale für eine ökologische Finanzreform

Das Europäische Semester ist ein relativ neues Instrument zum Monitoring von nationalstaatlichen Politiken der EU-Mitgliedsstaaten im Hinblick auf deren Beitrag zu den EU-Gemeinschaftszielen. Ziel des Prozesses ist es eine konsistente und effektive Umsetzung der Politiken in den Mitgliedsstaaten zu fördern. Aufgrund des Entstehungskontexts des Prozesses, liegt dessen Fokus ganz klar im fiskal- und wirtschaftspolitischen Bereich, der –insbesondere aufgrund der europäischen Schuldenkrise – gegenüber den anderen fünf Kernzielen der Europa 2020-Strategie in der bisherigen Ausgestaltung des Prozesses priorisiert wurde.

Bisheriger Fokus auf Wirtschafts- und Fiskalpolitik

Das Europäische Semester beinhaltet drei zentrale Ansätze zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union:

1. Die wirtschaftspolitischen „Integrated Guidelines for the economic and employment policies of the Member States“ der Europa 2020-Strategie (siehe European Commission, 2010a);
2. Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts; sowie
3. Das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren

Die letzteren beide gehen auf die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die „Sixpack“-Maßnahmen zurück, der erste auf die wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Ziele der Europa 2020-Strategie. Die „integrated Guidelines“ bilden den Rahmen für die Bewertung der Fortschritte in der Umsetzung der Europa 2020-Strategie in der gesamten Union und den einzelnen Mitgliedsstaaten und geben auch den Rahmen für die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedsstaaten vor.

Tabelle 16: Guidelines for the economic (guidelines 1-6) and employment policies (guidelines 7-10) of the Member States

Guideline 1:	Ensuring the quality and sustainability of public finances
Guideline 2:	Addressing macroeconomic imbalances
Guideline 3:	Reducing imbalances in the euro area
Guideline 4:	Optimising support for R&D and innovation, strengthening the knowledge triangle and unleashing the potential of the digital economy
Guideline 5:	Improving resource efficiency and reducing greenhouse gases emissions
Guideline 6:	Improving the business and consumer environment and modernising the industrial base
Guideline 7:	Increasing labour market participation and reducing structural unemployment
Guideline 8:	Developing a skilled workforce responding to labour market needs, promoting job quality and lifelong learning
Guideline 9:	Improving the performance of education and training systems at all levels and increasing participation in tertiary education
Guideline 10:	Promoting social inclusion and combating poverty

Quelle: Tabelle basierend auf European Commission (2010a)

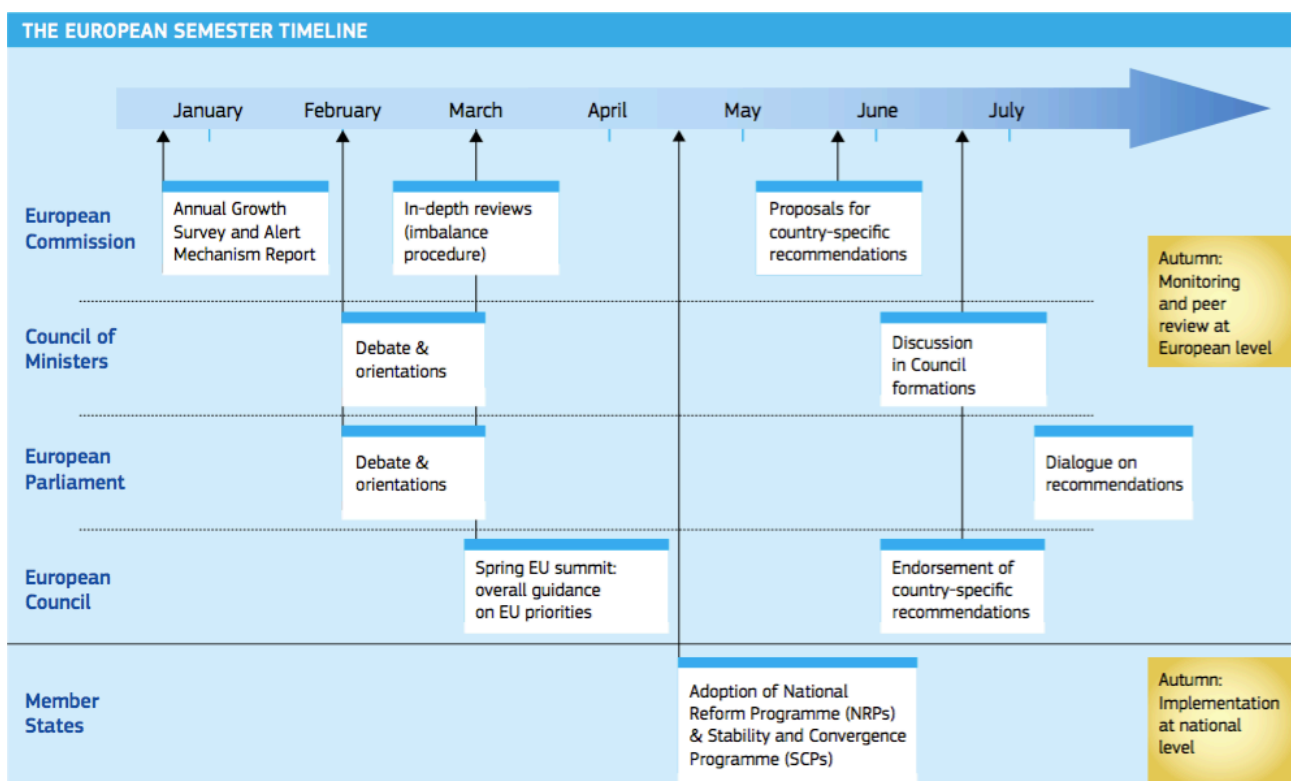
Prozess des Europäischen Semesters

Die Ansätze bilden die Grundlage für die unterschiedlichen Elemente des einjährigen Semester-Prozesses: zu Beginn des Jahres werden auf europäischer Ebene der jährliche Wachstumsbericht (Annual Growth Report (AGS)) zu den wirtschaftlichen Zielen der Europa 2020-Strategie und der Warnmechanismus-Bericht (Alert Mechanism Report (AMR)), der sich auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt und das makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren bezieht. Beide Monitoringberichte werden durch die Europäische Kommission vorgelegt und in den Institutionen diskutiert. Die Berichte werden durch die länderspezifischen Empfehlungen im Sommer ergänzt.

Als Pendant zur europäischen Ebene legen die Mitgliedsstaaten im April/Mai ebenso Berichte über ihre Maßnahmen im Hinblick auf Europa 2020 (in Form der Nationalen Reformprogramme) und den Stabilitäts- und Wachstumspakt vor (in Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme).

In der zweiten Jahreshälfte steht in den Mitgliedsstaaten die Umsetzung der in den Nationalen Reformprogrammen identifizierten Maßnahmen im Vordergrund. Auf europäischer Ebene liegt das Hauptaugenmerk auf dem Monitoring der wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung in Vorbereitung der AGS und AMR-Berichte des nächsten Jahres.

Abbildung 15: Semester-Prozess²⁰⁰ in den Europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten



Source: (European Commission, 2012b)

²⁰⁰ Eine detaillierte Darstellung des Prozesses ist im Anhang enthalten.

Beteiligte Akteure und Institutionen

Der Semester-Prozess umfasst eine Vielzahl an Akteuren – zentral sind dabei die Kommission, der Rat und die Regierungen der Mitgliedsstaaten. Dem Europäischen Parlament kommt (bisher) nur eine Nebenrolle zu.

Europäische Kommission. Die Kommission entwirft die jährlichen Wachstumsberichte und die Warnmechanismusberichte am Beginn des Semesterprozesses und die länderspezifischen Empfehlungen.

Rat der Europäischen Union/ Europäischer Rat. Die Entwürfe der Kommission für AGS, AMR als auch für die länderspezifischen Empfehlungen werden durch den Rat diskutiert und angenommen.

Europäisches Parlament. Das Parlament diskutiert den Kommissionsentwurf für den AGS und kommentiert die Formulierung der Guidelines.

Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sind für die Berichterstattung in Form der Nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts-, bzw. Konvergenzprogramme zuständig, die deren Maßnahmen zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie und des Stabilitäts- und Wachstumspakts darstellen.

5.3.3.4 Berücksichtigung von Ansätzen zur ökologischen Finanzreform in der bisherigen Umsetzung des Semester-Prozesses

Der Semester-Prozess hat durch die Europa 2020-Strategie das Potenzial einen Beitrag zur Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform (ÖFR) in den Mitgliedsstaaten zu leisten. Einige Ansatzpunkte dessen sind in der bisherigen Umsetzung sichtbar geworden, allerdings nicht als eigenständiges Politikziel, sondern vor allem im Kontext fiskalischer Konsolidierung (Stichwort Abschaffung umweltschädlicher Subventionen) oder der Beschäftigungsförderung (durch die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit und Belastung des Verbrauchs von Ressourcen/ Umwelt).

Der Abschnitt gibt einen Überblick zur Berücksichtigung des Themas ÖFR in den einzelnen Elementen des Semesterprozesses. Dabei wird auf die thematischen relevanten Berichte auf europäischer (die Jahreswachstumsberichte) und nationalstaatlicher Ebene (die länderspezifischen Empfehlungen) fokussiert.

EU-Ebene: Jahreswachstumsberichte

Die Jahreswachstumsberichte analysieren die wirtschaftliche Lage der Europäischen Union auf Basis der aktuell verfügbaren Daten (aus den Autumn Forecasts des Vorjahres) und identifiziert zentrale Herausforderungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Beschäftigung auf europäischer Ebene und in den Mitgliedsstaaten (siehe European Commission, 2014). Die AGS fokussieren bisher fast ausschließlich auf eine enge Definition von wirtschaftlichen Herausforderungen und lassen die Breite der Kernthemen der Europa 2020-Strategie außer Acht.

Eine Analyse der AGS hat gezeigt, dass nur wenige umweltpolitische Themen in den AGS erwähnt werden: Energie- und Energieeffizienzpolitik, Investitionen im Energie- und Verkehrssektor, Ressourceneffizienz und Wasser und Rohstoffmanagement, Beschäftigungspotenziale der Green Economy und – mit konkretem Bezug zum Thema ÖFR: die Reform und Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen und Ansätze für eine ökologische Steuerreform (IEEP, 2013). Gleichzeitig werden diese nicht als eigenständige Themen oder mit Bezug auf deren Beitrag zur den Kernthemen der Europa 2020-Strategie diskutiert, sondern lediglich hinsichtlich deren Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Dabei zeigt der Trend der letzten Jahre in den AGS, dass das Thema Umweltintegration bei öffentlichen Finanzen an Bedeutung verliert: Der AGS 2013 enthielt die Aufforderung an die Mitgliedstaaten

umweltschädliche Subventionen abzuschaffen („should be phased out“) und Umweltsteuern zu nutzen, um die Belastung des Faktors Arbeit zu reduzieren (European Commission, 2012a S.5). Der AGS 2014 schwächte das Subventionsziel ab („should be reduced“) (European Commission, 2013 S.7). Der AGS 2015 ignorierte den Abbau umweltschädlicher Subventionen vollends und erwähnte die Umweltorientierung der Einnahmenseite („shifting the tax burden“) an einer Stelle – mit der Motivation, dass Umweltsteuern weniger wachstumsmindernd seien als die Besteuerung des Faktors Arbeit (European Commission, 2014 S.15).

EU-Ebene: Arbeitsberichte der Kommission zu Schlüsselbereichen der Europa 2020-Strategie

Ergänzt wird der formelle Semester-Prozess durch Berichte der Kommission („Commission Staff Working Documents“ (SWD)) zu Schlüsselbereichen der Europa 2020-Strategie.²⁰¹ Diese Berichte stellen die Situation in der EU und den Mitgliedsstaaten überblicksartig anhand von zentralen Indikatoren dar. Sie identifizieren zentrale Herausforderungen um die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen, gehen aber kaum über generelle Einschätzungen und Empfehlungen hinaus.

Eine Reihe der Schlüsselbereiche stellen Bereiche dar, in denen eine ÖFR positive Beiträge leisten kann – diese sind in der Tabelle fett markiert. Bisher sind die Commission Staff Working Documents nicht in den Semester-Prozess integriert, so dass sich Doppelungen ergeben, bzw. aktuelle Erkenntnisse besser in den länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt werden können (European Commission, 2015 S.82; siehe z. B. IEEP, 2013 S. 16).

Schlüsselbereiche der Europa 2020-Strategie mit thematischen Zusammenfassungen²⁰²

- ▶ **Jugendarbeitslosigkeit**
- ▶ **Aktive Arbeitsmarktpolitik**
- ▶ **Breitband und elektronische Kommunikation**
- ▶ **Digitale Kompetenzen**
- ▶ **Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger**
- ▶ **Effiziente Justizsysteme**
- ▶ **Beschäftigungsanreize**
- ▶ **Beschäftigungsschutzbestimmungen**
- ▶ **Klimawandel und Energie**
- ▶ **Grüne Arbeitsplätze**
- ▶ **Erwerbsbeteiligung von Frauen**
- ▶ **Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Altersversorgung**
- ▶ **Armut und soziale Ausgrenzung**
- ▶ **Forschung und Innovation**
- ▶ **Ressourceneffizienz**
- ▶ **Zugang zu Finanzmitteln**
- ▶ **Hochschulabschlussquote**
- ▶ **Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit**
- ▶ **Lohnfindungsmechanismen und Lohnentwicklung**
- ▶ **Gesundheit und Gesundheitssysteme**
- ▶ **Energienetze**
- ▶ **Erwerbsquote**

²⁰¹ Die thematischen Zusammenfassungen können eingesehen werden unter: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_de.htm.

²⁰² Die Einsortierung der Schlüsselbereich in Spalten und Reihen hat keine inhaltliche Bedeutung. Sie folgt der Auflistung der Bereiche auf der Webseite der Europäischen Kommission.

- ▶ Leistungen bei Arbeitslosigkeit
- ▶ Verkehr
- ▶ Steuern
- ▶ Qualifikationen für den Arbeitsmarkt
- ▶ Reglementierte Berufe
- ▶ Öffentliche Finanzen und wachstumsfördernde Ausgaben
- ▶ Öffentliche Arbeitsverwaltung
- ▶ Industriepolitik

Ebene der Mitgliedsstaaten: Länderspezifische Empfehlungen

Im April des Jahres legen die Regierungen der Mitgliedsstaaten Berichte zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie (in Form der Nationalen Reformprogramme) und des Stabilitäts- und Wachstumspakts (in Form der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme). Auf Basis dieser Berichte entwirft die Kommission länderspezifische Empfehlungen, welche im Rat der EU von den zuständigen Ministern diskutiert und anschließend vom Europäischen Rat beschlossen werden (im Juni/Juli). Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie diese Empfehlungen berücksichtigen in ihren Wirtschafts- und Haushaltspolitik.

Mit Blick auf umweltpolitische Potentiale und speziell das Thema ÖFR zeigen die länderspezifischen Empfehlungen ein ähnliches Bild wie die AGS: sie fokussieren auf Maßnahmen, die Wirtschaftswachstum befördern und zur Haushaltskonsolidierung beitragen. Auf die potientiale einer ökologischen Steuerreform wurden dabei in einigen länderspezifischen Empfehlungen verwiesen (in Litauen, Estland, Belgien, Lettland, Italien und Spanien) (siehe IEEP, 2013 S.15).

Evidenz zur Wirksamkeit des Semester-Prozesses

Ein Nachweis der Wirksamkeit der Empfehlungen aus dem Semester-Prozess (aus dem AGS und CSRs) kann nur indirekt erfolgen. Gesetzliche Änderungen in den Mitgliedsstaaten erfolgen aus einer Vielzahl von Gründen. Die im Semester-Prozess empfohlenen Maßnahmen können diese unterstützen und so Politikentwicklung beeinflussen. Der bisherige Semester-Prozess hat das Thema Ökologische Finanzreform nur am Rande gestreift und sich vor allem darauf beschränkt, den Umfang von Umweltsteuern zu erhöhen (im Kontext einer Verschiebung der Steuerlast von Faktor Arbeit auf den Faktor Umwelt). Konkrete Fortschritte diesbezüglich wurden in Lettland und Luxemburg erreicht (IEEP, 2013 S.19). Gleichzeitig zeigt sich, dass nur ein Bruchteil der Empfehlungen in der Praxis tatsächlich umgesetzt werden (Vgl. Green Budget Europe, 2013). Ebenso ist keine klare Tendenz hin zur Stärkung des Themas in den Dokumenten des Semester-Prozesses zu erkennen: während die Themen ökologische Steuerreform und Abbau umweltschädlicher Subventionen in den SWDs der Europäischen Kommission im Jahre 2014 sehr viel häufiger thematisiert wurden als im Vorjahr, so nahm deren Bedeutung im 2015er-Zyklus, sowohl im AGS, in den Länderberichten als auch den länderspezifischen Empfehlungen wiederum an Bedeutung ab (Vgl. Meuleman, 2014; 2015).

5.3.3.5 Nutzung des Europäischen Semesters zur ökologischen Weiterentwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland

Der Semester-Prozess bietet enorme Potenziale um zu einer verbesserten Koordinierung zwischen den Politiken auf Ebene der Nationalstaaten und der EU-Ebene beizutragen. Ökologische Finanzreformen in den Mitgliedsstaaten können einen deutlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Europa 2020-Strategie (insbesondere in den Bereichen Klima, Energie und Ressourceneffizienz) leisten. Um diese Potenziale zu erschließen ist eine Erweiterung des bisherigen Fokus auf relativ kurzfristige wirtschafts- und fiskalpolitische Ziele notwendig. Dieser fokussiert im Wesentlichen auf kurzfristige

Win-Win-Optionen im Schnittbereich von fiskalpolitischen Zielen und denen der Europa 2020-Strategie - und damit im Wesentlichen auf das Thema Umweltsteuern.

Das Mandat des Europäischen Semesters ist durch die Europa 2020-Strategie formuliert und eine Ausweitung kurz- bis mittelfristig unrealistisch. Gleichzeitig existieren im bestehenden Rahmen Potenziale zur Förderung von umweltpolitischen Zielen und einer Ökologischen Finanzreform. Diese können an mehreren Zielen ansetzen:

- ▶ bei einem breiteren Verständnis von Wachstumspotenzialen und Wettbewerbsfähigkeit und der Förderung der Entwicklung von kohlenstoffarmen, ressourceneffizienten und zirkulären Wirtschaftsweisen;
- ▶ dem Beitrag einer ökologischen Finanzreform zur fiskalpolitischen Stabilisierung, insbesondere im Hinblick auf den Ausbau von Umweltsteuern und dem Abbau umweltschädlicher Subventionen und Steuervergünstigungen.

Im Rahmen dessen wurden von der Kommission einige Studien in Auftrag gegeben, die sich mit dem „Greening“ des Europäischen Semesters beschäftigen²⁰³ und eine ständige Expertengruppe²⁰⁴ ins Leben gerufen. Über letztere bietet sich für die deutsche Umweltpolitik die Möglichkeit Einfluss zu nehmen und auf einen verbindlicheren Semester-Prozess hinzuwirken, der seine Potenziale zur Förderung der ökologischen Finanzreform stärker nutzt. Neben der Frage, wie die Ziele der Europa 2020-Strategie im Semester-Prozess berücksichtigt werden, bieten sich darüber hinaus weitere Anknüpfungspunkte beispielsweise in der Debatte rund um eine Kreislaufwirtschaft oder den Prozess zu den Nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (Meuleman, 2015).

5.3.3.6 Literatur

Council of the European Union. (2010). European semester: Council approves strengthened coordination of economic and budgetary policies. consilium.europa.eu. Brussels: Council of the European Union.

Europäische Kommission. (2015). Strategie Europa 2020. Brüssel: Europäische Kommission. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_de. Letzter Zugriff am: 19.12.2018.

European Commission. (2010a). Europe 2020 Integrated Guidelines for the economic and employment policies of the Member States. europe.eu. Brussels: European Commission.

European Commission. (2010b). Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels: European Commission.

European Commission. (2010c). Governance, tools and policy cycle of Europe 2020. europe.eu. Brussels: European Commission.

European Commission. (2012a). Annual Growth Survey 2013 (COM(2012) 750 final). europe.eu. Brussels: European Commission.

European Commission. (2012b). Europe 2020: Europe's growth strategy. europe.eu. Brussels: European Commission.

European Commission. (2013). Annual Growth Survey 2014 (COM(2013) 800 final). europe.eu. Brussels: European Commission.

European Commission. (2014). Annual Growth Survey 2015 (COM(2014) 902 final). europe.eu. Brussels: European Commission.

European Commission. (2015). New priorities for European cooperation in education and training (COM(2015) 408 final). europe.eu. Brussels: European Commission.

²⁰³ Siehe http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/studies_en.htm

²⁰⁴ Siehe http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/expert_group_en.htm

Green Budget Europe. (2013). Environmental Fiscal Reform: Key for the European Semester to deliver. eeuropaeu. Brussels: Green Budget Europe.

Hacker, B., & van Treeck, T. (2015). What influence for European governance? The Reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy and the »European Semester«. library.fes.de. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Hallerberg, M., Marzotto, B., & Wolff, G. (2012). An assessment of the European Semester. europarl.europa.eu. Brussels: European Parliament.

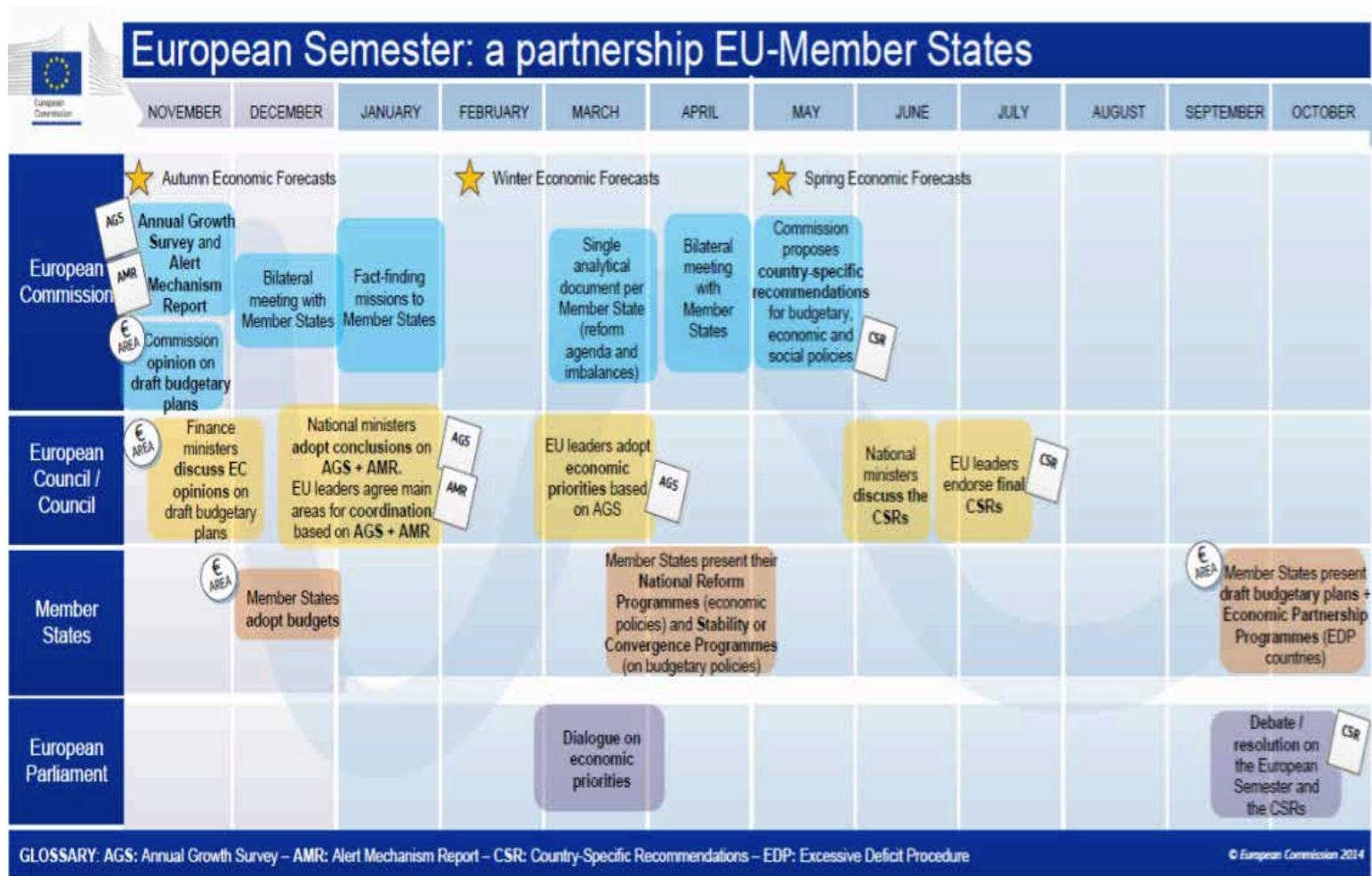
IEEP. (2013). Environmental Policy in the European Semester: Assessing progress to date. iEEP.eu. Brussels: IEEP.

Meuleman, L. (2014). Greening the European Semester: Concrete Outcome and ongoing challenges towards the 2015 cycle. eeuropaeu. Brussels: European Commission.

Meuleman, L. (2015). Greening the European Semester: Ongoing and new challenges in 2015 and towards the 2016 cycle. eeuropaeu. Brussels: European Commission.

5.3.3.7 Anhang

Detaillierter Überblick zum Ablauf des Semesterprozesses



Quelle: European Commission (2014, S. 20)

5.3.4 Climate Proofing / Klimasicherung

5.3.4.1 Einleitung

Der Ansatz des Climate Proofings/ der Klimasicherung²⁰⁵ geht über die Umweltorientierung von öffentlichen Ausgaben hinaus. Er stellt eine Perspektive zur Betrachtung und Bewertung unterschiedlicher Optionen an Infrastrukturen und öffentlicher Ausgaben für diese dar. Das Konzept umfasst Ansätze zur Integration von Klimaaspekten in Planungsverfahren und der Bewertung von Investitionen, dem Aufbau von Kapazitäten zur Modellierung von Klimaveränderungen, usw. Die ökologische Lenkungswirkung des Ansatzes liegt darin begründet, dass er zur Integration von klimapolitischen Aspekten in Haushalte - von der strategischen Ebene der Haushaltsaufstellung bis hin zur Ebene der Ausgestaltung spezifischer Investitionsprojekte im Rahmen des Vollzugs – beiträgt.

Im Folgenden wird das Konzept des Climate Proofing / der Klimasicherung und die unterschiedlichen Verständnisse des Konzepts diskutiert. Im Anschluss werden Beispiele für die praktische Umsetzung des Konzepts auf internationaler Ebene umrissen. Der Blick auf Deutschland zeigt, dass einige wichtige Ansätze zur Klimasicherung bereits entwickelt wurden, aber auch, dass die Integration des Themas in die Ausgestaltung öffentlicher Ausgaben bisher kaum berücksichtigt wurde.

5.3.4.2 Das Konzept des Climate Proofings / der Klimasicherung

Was ist Klimasicherung?

Eine zentrale Herausforderung in der Anpassung an den Klimawandel ist die Frage der Gestaltung von Infrastrukturen in zentralen wirtschaftlichen Sektoren (Verkehr, der Energie-, Land- und Forstwirtschaft). Diese Bereiche sind im besonderen Maße durch klimatische Veränderungen betroffen, bzw. bedürfen aufgrund ihrer Langlebigkeit einer langfristig ausgerichteten Planung. Darüber hinaus sind sie dadurch gekennzeichnet, dass öffentliche Investitionen einen bedeutenden Einfluss auf deren konkrete Ausgestaltung haben. Climate Proofing / setzt an diesem Hebel an.

Ein Charakteristikum der bisherigen Debatte zu dem Konzept ist, dass dazu mehrere Definitionen existieren, die unterschiedlich weit gefasst sind: bezieht sich die Klimasicherung „nur“ auf den Bereich der Vermeidung von Treibhausgasemissionen – oder umfasst es sowohl Klimaschutz als auch Klimaanpassung? Welche Gegenstände und Instrumente umfasst es: fokussiert es auf die Sicherung von einzelne, konkrete Infrastrukturprojekten gegenüber den Herausforderungen eines sich ändernden Klimas oder umfasst es (auch) die Frage, wie öffentliche Haushalte (insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr und Energie) so ausgerichtet werden können, Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bereits in der Haushaltsaufstellung zu integrieren? Aus diesem breiten Spektrum an Gegenständen und Ansatzpunkten im Haushaltsprozess ergibt sich auch eine Vielzahl von Instrumenten, die einen Beitrag zur Klimasicherung leisten können. Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Verständnisse des Konzepts kurz kontrastiert werden.

Enges Verständnis von Klimasicherung mit Fokus auf Klimaanpassung

Die deutsche Debatte zum Climate Proofing / der Klimasicherung nutzt ein enges, fokussiertes Verständnis von Zielen, Ansatzpunkten und Gegenständen des Konzepts. Grundsätzlich wird es verstanden als „die systematische Berücksichtigung von Anpassungsfragen und die Entwicklung von Risikominderungsstrategien gegenüber klimabezogenen Extremereignissen sowie schleichenden Veränderungen“ (Birkmann, 2013 S.6).

Drei Dimensionen des Konzepts können unterschieden werden:

²⁰⁵ Als deutsche Entsprechung des Konzepts wird in dieser Studie der Begriff Klimasicherung verwendet.

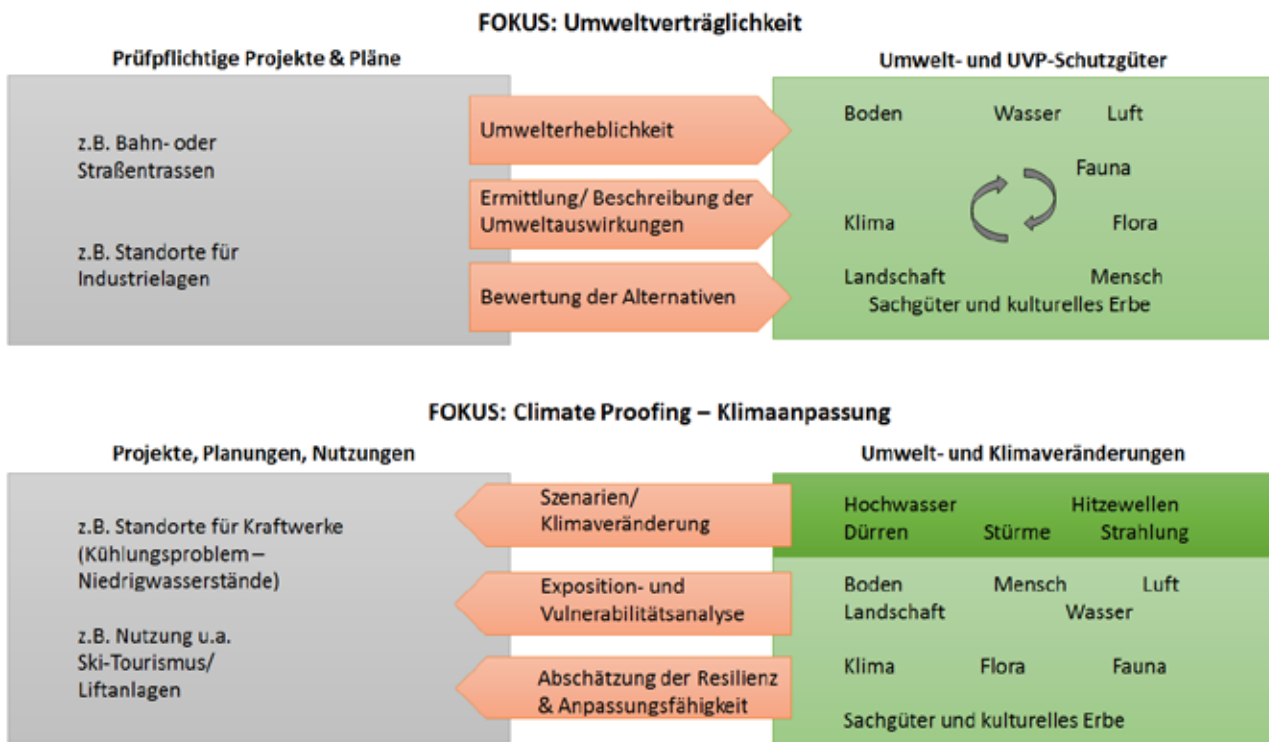
Tabelle 17: Ausprägungen des Begriffs Climate Proofing / Klimasicherung

Objektbezogen	Prozessbezogen	Akteursbezogen
Das weitaus häufigste Verständnis des Begriffs bezieht sich auf Objekte, die i. S. einer Anpassung an den Klimawandel gegenüber dessen Auswirkungen abgesichert oder geschützt werden sollen, z. B. auf einzelne Infrastrukturen oder Sektoren wie Landwirtschaft.	In diesem Sinn wird der Begriff zur Beschreibung von Planungs- und Entscheidungsprozessen (Prüfverfahren) verwendet, die resiliente Raumstrukturen gegenüber zukünftigen Klimafolgen zum Ziel haben.	In diesem Sinne geht es darum, dass vom Klimawandel betroffene Akteure z. B. Kenntnisse erwerben, um das Ergebnis ihrer Handlungen an die veränderte Situation durch den Klimawandel anzupassen. Ein Beispiel wäre die Qualifizierung von Landwirten, damit diese besser mit Dürre/Trockenheit umgehen können.

Quelle: Birkmann (2013)

Im Hinblick auf die Ziele und Instrumente zur Umsetzung der Klimasicherung in diesem engen Verständnis, ist es wichtig das Konzept von bestehenden Ansätzen abzugrenzen und auf diese Unterschiede hinzuweisen. Zentral ist dabei die Abgrenzung zu Ansätzen von Environmental Impact Assessments – wie der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder der strategische Umweltprüfung (SUP). Die folgende Darstellung illustriert die bedeutenden Unterschiede. Während Ansätze zur Folgenabschätzung darauf abzielen, die Wirkungen von bestimmten Infrastrukturen auf Umweltmedien abzuschätzen, dreht die Klimasicherung diese Perspektive um und fokussierte diese auf die Wirkungen des Klimawandels und fragt danach, wie diese in der konkreten Ausgestaltung von Infrastrukturen berücksichtigt werden können (siehe Abbildung).

Abbildung 16: Perspektivenwechsel zwischen UVP/SUP und Climate Proofing/Klimasicherung



Quelle: Birkmann & Fleischhauer (2009, S.119)

Weiteres Verständnis von Klimasicherung im Sinne einer Klimapolitikintegration

Die internationale Diskussion zum Konzept der Klimasicherung versteht Climate Proofing als einen Ansatz zur Klimapolitikintegration, dessen Abgrenzung von anderen Ansätzen zur Integration (z. B. Mainstreaming) oder auch anderen klimapolitischen Instrumenten schwierig ist. Den unterschiedlichen Verständnissen gemein ist das Ziel die Kohärenz zwischen Klimapolitik und Sektorpolitiken zu verbessern und der Ansatz, dies zu erreichen, indem umwelt- und klimapolitische Überlegungen an vielen Stellen des Politikzyklus, bzw. der Haushaltsaufstellung und dessen Vollzugs integriert werden (Adelle und Russel 2013). Dies umfasst auch explizit die beide Dimensionen Klimaschutz und Klimaanpassung. Auch die Vertreter des engen Verständnisses erkennen an, dass es eine bedeutende Schnittmenge zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung gibt und Maßnahmen zur Klimaanpassung nur erfolgreich sein können, wenn die Beschleunigung des Klimawandels mittel- bis langfristig deutlich gebremst wird durch effektive Klimaschutzmaßnahmen. Auf Basis diesen komplexen Verhältnisses von Klimaschutz und Klimaanpassung und der Tatsache, dass beide Herausforderungen ihre Ursachen in ähnlichen wirtschaftlichen Sektoren (Energie, Verkehr, Haushalte, Landwirtschaft) haben, plädieren einige Autoren dafür, die beiden Dimensionen der Klimapolitik in einen kohärenten Ansatz zu integrieren (siehe Adelle und Russel:2013, Medarova-Bergstrom 2011).

Mit Blick auf die grundlegende Frage, welche Erkenntnisse das Konzept zur ökologischen Weiterentwicklung öffentlicher Finanzen geben kann, ist die definitorische Abgrenzung zwischen dem engen und weiteren Verständnis nicht zentral. Das weitere Verständnis wird im Folgenden zentral gestellt, da es im Hinblick auf die Ausgestaltung öffentlicher Haushalte intensiver diskutiert wurde und so bessere Erkenntnisse liefert, die für eine Übertragen nach Deutschland von Bedeutung sein könnten.

Gegenstände der Klimasicherung

Klimasicherung bezieht sich auf konkrete Infrastrukturen, als auch auf die Prozesse (Planungsverfahren, Finanzierung, Bewertung), die über deren konkrete Ausprägung entscheiden. Klimasicherung ist auch verbunden mit dem Aufbau von Kapazitäten zur besseren Bewertung von Folgen des Klimawandels, Planungsverfahren, die damit verbundene Unsicherheit berücksichtigen und Optionen abwägen und schließlich mit Verfahren, die diese Überlegungen in der Ausgestaltung öffentlicher Investitionen berücksichtigen. In letzterem Aspekt manifestiert sich auch der konkrete Beitrag, den Klimasicherung zur Umweltintegration bei öffentlichen Finanzen leisten kann: öffentliche Investitionen (insb. in Infrastrukturen) so zu leiten, dass mehr Investitionen in klimaangepasste Infrastrukturen fließen und deren Resilienz gegenüber dem Klimawandel erhöht wird. Um eine solche Lenkungsfunktion zu erreichen gibt es keinen ‚one fits all‘ Ansatz – vielmehr gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, die unterschiedliche Beiträge leisten können.

Als konkretes Beispiel für die Herausforderungen der Klimasicherung kann auf die Energieerzeugungsinfrastrukturen in Deutschland im Sommer 2003 verwiesen werden. Der besonders heiße Sommer führt einerseits zu einer erhöhten Stromnachfrage (durch Klimaanlage) – gleichzeitig musste eine Vielzahl von Atom- und Kohlekraftwerken ihre Stromproduktion komplett einstellen oder zumindest teilweise reduzieren, da zu wenig Kühlwasser zur Verfügung stand und die Temperaturen der verfügbaren Gewässer zu hoch waren um die Kraftwerke zu kühlen (Birkmann & Fleischhauer, 2009). Aus Sicht der Klimasicherung ergeben sich aus einem solche Beispiel konkrete Frage zur Anpassung dieser bestehenden Stromproduktionsinfrastrukturen und deren Ausgestaltung (Wie kann deren Resilienz erhöht werden? Kann die Stromnetzstabilität durch technische Änderungen erhöht werden?) als auch an die damit verbundenen Prozesse (Wie kann die Qualität regionaler Klimaszenarien verbessert werden um solche Problemlagen ex ante zu identifizieren? Wie kann die Resilienz von Kraftwerken gegenüber Extremwetterereignissen in Planungsverfahren berücksichtigt werden?).

Ziele der Klimasicherung

Aussagen zu den Wirkungen des Klimawandels in der Zukunft sind stets mit Unsicherheiten und regionalen Variationen verbunden. Ein Lernen aus der Vergangenheit ist im Hinblick auf den Klimawandel schwer möglich, so dass Entscheidungen zur zukünftigen Ausgestaltung von Raumordnung und Infrastrukturen (und den öffentlichen Investitionen in deren konkrete Ausgestaltung) unter verstärkter Unsicherheit erfolgen werden, neue Arten von Risiken antizipiert werden müssen (z. B. durch Szenarien und die Modellierung von Klimaänderungen) und dass Planungsentscheidungen und deren Instrumente überprüft und evtl. neu bewertet werden müssen.

Den unterschiedlichen Definitionen von Klimasicherung ist gemein, dass Infrastrukturen zentrale Ansatzpunkte sind, um ein „höheres Schutzniveau gegenüber sich wandelnden Umwelt- und Klimabedingungen zu entwickeln“ (Birkmann & Fleischhauer, 2009 S.116). Wichtig ist dabei das Konzept der Resilienz, aus dem sich ableitet, dass die mit der Klimasicherung verbundenen Anforderungen an Infrastrukturen nicht (nur) in deren erhöhter Robustheit, sondern ebenso deren Fähigkeit Fehler zu tolerieren, flexibel anpassbar und lernfähig zu sein (Birkmann & Fleischhauer, 2009 S.116f.). Das Europäische Grünbuch zur Anpassung an den Klimawandel beispielsweise betont, dass die mit dem Klimawandel verbundene Unsicherheit die Sicherheit von Annahmen gefährdet – im Hinblick auf die Lebensdauer von Infrastrukturen, Verhaltensweisen oder auch das unveränderte Bestehen von Systemen (insb. Ökosystemen) (Birkmann & Fleischhauer, 2009 S.117).

Für die Frage der Umweltorientierung öffentlicher Finanzen bedeutet das Konzept der Klimasicherung, dass öffentliche Ausgaben – insbesondere Investitionen in Infrastrukturen – so gelenkt werden, dass sie klimaangepasste und klimaschützende Optionen finanzieren. Ziel ist es, Klimabelange gezielt in die Ausgabenprogramme anderer Politikbereiche zu integrieren und so öffentliche Investitionen zu nutzen, um klimapolitische Ziele (sowohl im Klimaschutz als auch in der Klimaanpassung) zu fördern, bzw. die Kohärenz zwischen unterschiedlichen Politikbereichen zu erhöhen. Daraus ergeben sich zwei konkrete Ziele für eine Umweltorientierung von Haushaltspolitik: eine Erhöhung der Ausgaben mit Klimabezug²⁰⁶ (Höhe der Ausgaben) und eine Verbesserung der Performanz öffentlicher Investitionen (Qualität der Ausgaben) (Vgl. Medarova-Bergstrom, Volkery, Schiellerup, Withana, & Baldock, 2011).

5.3.4.3 Klimasicherung öffentlicher Ausgaben

Das Konzept der Klimasicherung operationalisiert das Vorsorgeprinzip für den Bereich der Klimaanpassung: wie können Infrastrukturen so ausgestaltet werden, dass sie sich ändernden klimatischen Bedingungen anpassen, bzw. flexibel angepasst werden können (und so auch langfristig ihren Zweck erfüllen können? Daraus ergeben sich Anforderungen an die Planung und die (öffentliche) Finanzierung von Infrastrukturen. Durch verschiedene Instrumente kann das Konzept dazu beitragen, Planungsprozesse, Genehmigungsverfahren und öffentliche Ausgaben für Infrastrukturen so auszurichten, dass diese besser an den Klimawandel angepasst, bzw. eine größere Resilienz gegenüber dessen unsicherer Entwicklung aufweisen.

Das Konzept findet bisher kaum (mit explizitem Bezug zum Kontext der Klimaanpassung) Anwendung in Deutschland. Es soll deshalb zunächst kurz auf dessen Umsetzung in anderen Kontexten – im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und des EU-Haushalts – eingegangen werden.

Klimasicherung von Infrastrukturen in der Entwicklungszusammenarbeit

²⁰⁶ Damit ist auch die Absenkung / Abschaffung von öffentliche Ausgaben für umweltschädliche Subventionen (insb. für fossile Energieträger) verbunden.

Häufig wird in der internationalen Klimapolitik (z. B. in den National Adaptation Programmes of Action unter der Klimarahmenkonvention) ein enger Fokus auf (physische) Infrastrukturen und einzelne Projekte in diesem Bereich gelegt (siehe Birkmann & Fleischhauer, 2009 S.117). Daneben gibt es einige Ansätze, die über den konkreten Projektkontext hinausgehen und Klimasicherung als umfassenden, verschiedene Politikbereiche integrierenden Ansatz versteht, der auch die Haushaltspolitik und öffentliche Ausgaben umfasst. Die OECD hat 2009 ein Handbuch für Entwicklungsländer und die Entwicklungszusammenarbeit zum Thema Anpassung an den Klimawandel vorgelegt (siehe OECD, 2009). Dieses wurde von der GIZ als Grundlage zur Entwicklung verschiedener Ansätze zur Klimasicherung in Entwicklungsländern angepasst. Beispielsweise hat die GIZ das OECD Handbuch zur Klimaanpassung in Form von Workshops und Trainings aufbereitet und in über einem Dutzend Entwicklungsländern bisher umgesetzt (GIZ & BMU, 2013).

Darüber hinaus wurde ein Tool zur Klimasicherung entwickelt, welches Partnerländern insbesondere darin unterstützt die Problemdimension zu erfassen, das Bewusstsein für Klimaanpassung zu erhöhen und Handlungsoptionen und Politikansätze dafür zu entwickeln. Dieses wurde beispielsweise in Vietnam oder Sambia angewandt (siehe GIZ, 2010; 2014). In Sambia wurde dabei auch die Integration von Klimasicherung in die Ausgestaltung der öffentlichen Ausgaben thematisiert. Im Rahmen von Pilotvorhaben zur Klimasicherung in Sambia wurden dabei Kapazitäten entwickelt und Prozesse etabliert, die auch die öffentlichen Haushalte umfassen. Dabei stand im Mittelpunkt die Frage, wie einzelne Optionen zur Klimasicherung in bestehende Haushaltspläne integriert und finanziert werden können (insbesondere: bestehen Möglichkeiten Maßnahmen über internationale Quellen der Klimafinanzierung zu realisieren?) sowie die Frage, wie ein Monitoring & Evaluation Ansatz ausgestaltet werden sollte (z. B. durch die Entwicklung von Indikatoren und unterschiedlichen Monitoringansätzen) (siehe GIZ, 2014 S.20f.).

Die Asian Development Bank arbeitet darüber hinaus an Ansätzen zur ökonomischen Bewertung von Investitionen in Klimasicherung. Ziel dessen ist einerseits den Mehrwert dieser Investitionen (insbesondere in Form von vermiedenen Schäden und Kosten) darzustellen. Andererseits geht es auch darum, die nicht-monetären Vorteile bestimmter Maßnahmen und Investitionen zu erfassen, um unterschiedliche Optionen umfassender vor dem Hintergrund klimatischer Veränderungen vergleichen zu können (Kotchen, 2011).

Klimasicherung des EU-Haushalts in zentralen Politikbereichen

In der Europäischen Union ist das Thema Climate Proofing / Klimasicherung für verschiedene Politikbereiche diskutiert worden und es wurden im Rahmen von Studien für die Europäische Kommission zahlreiche Instrumente identifiziert, die dazu beitragen können, dass die Ausgaben der EU ‚klimasicher‘ ausgerichtet werden können (Medarova-Bergstrom et al., 2011). Von besonderer Bedeutung sind dabei die Bereiche Landwirtschaft und die Kohäsionspolitik der Europäischen Union. Im Budget der EU (2014-2020) wurde die Klimaanpassung als eine von elf Prioritäten identifiziert – zusätzlich zur Entwicklung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft als zentraler Ansatz im Bereich des Klimaschutzes (European Commission, 2015 S.67).

Ebenso findet der Klimasicherung Konzept Niederschlag in den Transeuropäischen Netzwerken in den Bereichen Energie und Verkehr. Das White Paper der Europäischen Kommission zur Klimaanpassung forderte die Berücksichtigung des Themas in der öffentlicher Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen in transeuropäische Netze (insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie) (European Commission, 2009 S.12).

Auf Basis dieser Ansätze lässt sich eine Vielzahl von Instrumenten aufzeigen, die einen Beitrag zur Klimasicherung öffentlicher Ausgaben leisten können. Diese sollten als Optionen für einen Instrumentenbaukasten verstanden werden, der auf nationale Kontexte angepasst werden muss.

Instrumente zur Klimasicherung

Klimasicherung umfasst eine Vielzahl von Ansätzen, die über den Bereich der öffentlichen Ausgaben und Investitionen hinausgehen. Die Darstellung hier kann nur einen groben Überblick dazu geben. Diese Ansätze beschäftigen sich mit dem Aufbau von Kapazitäten zur Verbesserung von Wissen über klimatische Entwicklungen und Anforderungen an Klimaschutz und Klimaanpassung ebenso wie mit der Berücksichtigung solchen Wissens in Planungsprozessen. Im Folgenden wird exemplarisch die Bandbreite unterschiedlicher Ansätze aufgezeigt, die einen Beitrag zur Klimasicherung öffentlicher Ausgaben leisten.

Dabei wird die Unterscheidung von Medarova-Bergstrom et al. für Ansätze zur Klimasicherung öffentlicher Haushalte übernommen:

1. Ansätze, die die Höhe öffentlicher klimabezogener Ausgaben betreffen (neue Ausgabenprogramme und die Erhöhung von Ausgaben zur Klimasicherung in existierenden Programmen)
2. Ansätze, die die Qualität (im Sinne der Klimaperformanz) öffentlicher Ausgaben betreffen (Medarova-Bergstrom et al., 2011 S.32).

Die Kategorien dienen dabei dem besseren Verständnis ihrer Wirkungsweise und sind als komplementär zueinander zu verstehen. Die beiden folgenden Übersichten geben einen Überblick zu der Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen zur Klimasicherung des EU-Haushalts.²⁰⁷ Die folgenden zwei Abschnitte greifen die Unterscheidung der Ansätze auf und diskutieren einige zentrale Instrumente, die im Rahmen der Weiterentwicklung der deutschen Strategie zu Klimaanpassung und Klimasicherung berücksichtigt werden sollten.

Tabelle 18: Instrumente zur Erhöhung von öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung

1) Scaling up funding both through a new dedicated climate change fund and in existing funds, including reforming and phasing out carbon harmful spending								
Instruments	Horizontal and vertical CC objectives	Strategic framework	Allocating sufficient funding	Priority measures	Reforming and phasing out harmful spending	Reforming categories of expenditure	Coordinating structures and partnerships	Innovative financing
Stage of the EU budget cycle								
Strategic planning	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Implementation					✓		✓	✓
Monitoring, reporting						✓	✓	
Level of governance								
EU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
National			✓	✓	✓		✓	✓
Regional				✓	✓		✓	✓
Timeframe								
Up to 2013					✓		✓	
2014-2020	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Beyond 2020		✓	✓	✓	✓		✓	✓

Quelle: Medarova-Bergstrom et al. (2011, S.38)

²⁰⁷ Für eine umfassendere Beschreibung der Ansätze sei auf die Studie von Medarova-Bergstrom et al verwiesen (Medarova-Bergstrom et al., 2011).

Tabelle 19: Instrumente zur Verbesserung der Klimaperformanz von öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung

2) Improving climate change performance and making EU spending more results oriented in order to increase it's added value							
Instruments	Preparatory studies and mapping vulnerability	Enhancing admin. capacity for CC	Ex-ante carbon screening tool	Conditionality and incentives	Project development and selection criteria	CC indicators and reporting	Thematic CC evaluation
Stage of the EU budget cycle							
Strategic planning		✓	✓	✓			
Implementation	✓	✓			✓		
Monitoring, reporting		✓				✓	✓
Level of governance							
EU		✓		✓		✓	✓
National	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Regional	✓	✓	✓		✓	✓	
Timeframe							
Up to 2013	✓	✓	✓				
2014-2020		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Beyond 2020		✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Medarova-Bergstrom et al. (2011, S.38)

Instrumente zur Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung

Eine Reihe von Politikansätzen zur Klimasicherung zielen darauf ab, die Höhe der Ausgaben für Klimaschutz und Klima zu erhöhen. Diese sollten basieren auf einem ressortübergreifenden strategischen Ansatz, der bestimmte langfristige Ziele übersetzt in Prioritäten und Ausgabenprogramme und anhand dessen eine Prüfung der Konsistenz zwischen unterschiedlichen Ausgabenprogrammen und Politikbereichen erfolgen kann (insb. in den Bereichen Landwirtschaft, Energie, Verkehr, etc.) (vgl. Medarova-Bergstrom et al., 2011, p. 39). So können Zielkonflikte und Trade-offs vermieden werden und durch Politikintegration kann dazu beigetragen werden, neue Quellen der Finanzierung von Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz und Klimasicherung (in verschiedenen Ressorthaushalten) zu erschließen.

Zunächst ist zu nennen die Schaffung eigenständiger Finanzierungsansätze – in der EU, z. B. durch das LIFE Programm, welches mit dem Haushalt 2014-2020 eingeführt wurde und mit ca. 3,5 Mrd. Euro für diesen Zeitraum ausgestattet wurde, um Projekte in den Bereichen Umwelt- und Ressourcenschutz, Naturschutz und Biodiversität und der Umweltpolitik sowie der Bereitstellung von Umweltinformationen zu finanzieren (European Commission, 2015 S.88). Ein weiterer Ansatz zur Erhöhung der Investitionen in Klimasicherung findet sich ebenso im LIFE-Programm wieder: die Nutzung innovativer neuer Finanzierungsinstrumente. Konkret sind zwei Ansätze zur Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen und Ökosystemdienstleistungen (Natural Capital Financing Facility) und Anreize für private Investitionen für Energieeffizienzmaßnahmen (Private Finance for Energy Efficiency), die öffentliche Gelder nutzen, um Anreize für private Akteure zu geben, zu Klimaanpassung und Klimaschutzziele beizutragen.²⁰⁸

Instrumente zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung

Parallel zu höheren öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung, können eine Vielzahl von Ansätzen dazu beitragen, die Qualität öffentlicher Ausgaben verbessern. Der Beitrag öffentlicher Ausgaben zur Klimasicherung kann beispielsweise verbessert durch Kapazitätsentwicklung zur Entwicklung neuer

²⁰⁸ Für einen Überblick zu den innovativen Finanzierungsansätzen, siehe http://ec.europa.eu/environment/life/funding/financial_instruments/.

Indikatoren und besseren Daten zu klimatischen Entwicklungen, zur Entwicklung von Tools und Methodologien zur Bestimmung von Kosten und Nutzen einzelner Investitionen oder durch die Überarbeitung von Entscheidungsprozessen.

Die in Kapitel 5.3.4.2 angesprochene Umkehrung der Betrachtungsweise bei der Klimasicherung bedeutet, dass eine ex-ante Abschätzung von unterschiedlichen Optionen für Infrastrukturen und die Ausgestaltung von öffentlichen Ausgaben noch schwieriger ist. Einerseits liegt die Ursache (Klimawandel) in der Zukunft und ist mit Unsicherheiten verbunden; andererseits ist nicht bekannt, wie resilient und anpassungsfähig Infrastrukturen auf die sich verändernden klimatischen Bedingungen, insbesondere auf nicht-lineare Entwicklungen, reagieren, bzw. ob oder unter welche Kosten sie flexibel angepasst werden können (vgl. Birkmann & Fleischhauer, 2009 S.119). Dies erfordert die Entwicklung von Kapazitäten in diesem Bereich, z. B. in Form von Vulnerabilitätsanalysen (insbesondere gegenüber Extremwetterereignissen) und der Entwicklung von Klimaszenarien, um die Anforderungen an die Klimaanpassung von Infrastrukturen besser abschätzen zu können. Damit sind auf europäischer und deutscher Ebene verschiedene Forschungsprojekte beschäftigt (vgl. Medarova-Bergstrom et al., 2011, p. 61). Parallel dazu gibt es in den Mitgliedsstaaten der EU kaum, bzw. nur wenige Indikatoren, geschweige denn ein Monitoring und Evaluierungssystem, zur Messung der Impacts öffentlicher Ausgaben hinsichtlich der Klimasicherung (z. B. in Form von Hinblick auf den Beitrag zur Verhinderung von Klimarisiken) (vgl. Medarova-Bergstrom et al., 2011, p. 61). Mit der Frage von Indikatoren ist die Kosten-Nutzen-Bewertung von Investitionen zur Klimasicherung, um verschiedene Optionen vergleichbar zu machen. Hier stellt neben der Unsicherheit über spezifische Klimaschäden die Valuierung von Externalitäten eine zentrale methodische Herausforderung dar, um den (ökonomischen) Mehrwert von öffentlichen Ausgaben zur Klimasicherung sichtbar zu machen (siehe Kotchen, 2011 S.112). Eine Studie Im Auftrag des Umweltbundesamts zur Kosten-Nutzen-Bewertung unterschiedlicher Klimaanpassungsmaßnahmen hat dazu methodische Grundlagen gelegt (siehe Tröltzsch, Görlach, Lückge, Peter, & Sartorius, 2012).

In Abwesenheit solcher Evaluierungsansätze können öffentliche Ausgaben verbunden werden mit Kriterien zur Klimasicherung: in Form von positiven und negativen Anreizen, Vergabekriterien in der öffentlichen Beschaffung oder öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Im Rahmen des EU Climate Proofings wurde beispielsweise darauf verwiesen, dass Ko-Finanzierungen durch den Kohäsionsfonds gebunden werden könnten an das Vorhandensein einer Strategie zur Klimaanpassung (wie es in anderen Politikbereichen praktiziert wird) (vgl. Medarova-Bergstrom et al., 2011, p. 68).

5.3.4.4 Nutzung des Konzepts der Klimasicherung zur ökologischen Weiterentwicklung öffentlicher Finanzen in Deutschland

Das Thema Klimasicherung von öffentlichen Investitionen ist im Rahmen der deutschen Strategie zur Klimaanpassung bisher kaum verankert. Die Strategie hat bisher einen strategischen Rahmen gesetzt und Kapazitäten entwickelt – eine systematische Berücksichtigung von Aspekten der Klimasicherung bei den öffentlichen Investitionen in Infrastrukturen fehlt aber bisher.

Existierende Ansätze zur Klimasicherung in Deutschland

Die Bundesregierung hat 2008 eine Anpassungsstrategie an den Klimawandel und 2012 einen dazugehörigen Aktionsplan vorgelegt (BMU, 2012; Bundesregierung, 2008). 2015 wurde ein erster Monitoringbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie veröffentlicht (Umweltbundesamt, 2015). Dieser gibt einen breiten Überblick zu den erarbeiteten Wissensbeständen zu den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel in Deutschland – zeigt aber, dass das Thema Klimasicherung öffentlicher Ausgaben bisher kaum bis gar nicht thematisiert wurde.

Der bisherige Fokus im Bereich Klimaanpassung liegt auf der Entwicklung von Kapazitäten, insbesondere durch die Forschungsförderung sowie der Entwicklung von Pilotprojekten zu konkreten An-

passungsmaßnahmen. Hervorzuheben ist, dass die Forschungsförderung zur Klimaanpassung in eine Vielzahl von Ressorthaushalten integriert wurde: zentral ist dabei das BMBF und dessen Rahmenprogramm Forschung für nachhaltige Entwicklung sowie mehrere vom BMBF geförderte Verbundvorhaben. Es wird ergänzt durch die Ressortforschung im BMUB (mit der Schaffung eines Schwerpunkts Anpassung an den Klimawandel im Umweltforschungsplan und der Integration des Themas im Förderprogramm Experimenteller Wohnungsbau), im BMVI in den Bereichen Wasserstraßen und Schifffahrt (Programm KLIWAS - Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserstraßen und Schifffahrt – Entwicklung von Anpassungsoptionen) und Raumplanung (Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel (KlimaMORO)) (Umweltbundesamt, 2015 S.239). Viele dieser Maßnahmen gehen auf die erste Säule („Wissen bereitstellen, informieren, befähigen und beteiligen“) des Aktionsplans zur Anpassungsstrategie zurück (siehe Bundesregierung, 2011 S.31ff.).

Mit Blick auf die Ausgestaltung konkreter Infrastrukturen ist festzuhalten, dass der Aktionsplan zunächst darauf abzielt, die erarbeiteten Wissensbestände (zu regionalen Klimawirkungen und der Vulnerabilität unterschiedlicher Infrastrukturen, etc.) in den Planungs- und Entwicklungsprozessen zu Infrastrukturen zu integrieren. Eine Vielzahl der Programme fällt in den Verantwortungsbereich des BMVBS und der Aktionsplan sieht vor, den Schutz verwundbarer Infrastrukturen in Planungsprozessen besser zu berücksichtigen, beispielsweise bei den Bundesfernstraßen. Möglichkeiten zur Anpassung an den Klimawandel soll unter Kosten-Nutzen-Aspekten bewertet werden (siehe Bundesregierung, 2011 S.39).

Weiterentwicklung von Ansätzen zur Klimasicherung öffentlicher Ausgaben in Deutschland

Die Bundesregierung hat einen strategischen Ansatz zur Berücksichtigung des Themas Klimaanpassung entwickelt und die Entwicklung von Kapazitäten zur Klimasicherung angestoßen. Gleichzeitig ist unklar, inwieweit das Thema Klimasicherung in der Praxis angekommen ist: beispielsweise erwähnt der Verkehrsinvestitionsbericht der Bundesregierung das Thema Anpassung an den Klimawandel lediglich im Rahmen der Forschungsausgaben zu einem konkreten Vorhaben (KLIWAS) (Bundesregierung, 2015 S.291).

Der Ansatz der Klimasicherung und der Ausrichtung öffentlicher Ausgaben auf Basis dessen werden bisher nicht thematisiert. Während das Hauptaugenmerk also bisher auf der Bereitstellung von Informationen lag, ist unklar, inwieweit dieses Angebot in konkreten Investitionen berücksichtigt wurde, bzw. welche Mehrkosten sich langfristig durch deren Nicht-Berücksichtigung ergeben. Die Weiterentwicklung der Strategie zur Klimaanpassung sollte berücksichtigen wie die Kohärenz zwischen den Zielen der Klimasicherung und den öffentlichen Investitionen der Bundesregierung für Infrastrukturen erhöht werden kann – nicht nur punktuell durch die Finanzierung einzelner Programme zur Klimaanpassung in besonders gefährdeten Bereichen (wie den Wasserstraßen), sondern in allen Infrastrukturbereichen. Analog zu Ansätzen auf europäischer Ebene kann und sollte geprüft werden, inwieweit die Vergabe öffentlicher Mittel daran gebunden werden kann, dass Aspekte der Klimasicherung, bzw. Klimaanpassung in der Projektplanung berücksichtigt systematisch wurden. Darüber hinaus sollten die Ansätze zur ökonomischen Kosten-Nutzen-Bewertung von Investitionen zur Klimasicherung weiterentwickelt werden, um deren Mehrwert sichtbar zu machen.

5.3.4.5 Literatur

Adelle, C., & Russel, D. (2013). Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu? *Environmental Policy and Governance*, 23, 1–12.

Birkmann, J. (2013). *Glossar Klimawandel und Raumentwicklung*. shop.arl-net.de. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Birkmann, J., & Fleischhauer, M. (2009). Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: "Climate Proofing" - Konturen eines neuen Instruments. *Raumforschung Und Raumordnung*, 1–14.

- BMU. (2012). Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. bmub.bund.de. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- Bundesregierung. (2008). Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. bmub.bund.de. Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung. Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, bmub.bund.de. Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung. (2015). Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2013. dipbt.bundestag.de. Berlin: Drucksache des Bundestags (18/5520).
- European Commission. (2009). White Paper: Adapting to climate change: Towards a European framework for action. Multiple values selected. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2015). EU budget 2014 financial report. eeuropaeu. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- GIZ. (2010). Climate Proofing Tool: Vietnam. http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/Climate_proofing_tool.pdf
- GIZ. (2014). Integrating Climate Change into Development Planning: Climate Proofing Manual for Zambia. https://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342deP/1443/wp-content/uploads/filebase/ms/mainstreaming-guides-manuals-reports/Integrating_Climate_Change_into_Development_Planning_in_Zambia_-_GIZ_2014.pdf
- GIZ, BMU. (2013). Tailor made training courses on climate change adaptation: A cookbook for different formats and target groups. adaptationcommunity.net. Bonn und Eschborn: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Kotchen, M. J. (2011). Chapter 9: An Economic Framework for Evaluating Climate Proofing Investments on Infrastructure. In Paving the Way for Climate-Resilient Infrastructure. New York: United Nations Development Programme.
- Medarova-Bergstrom, K., Volkery, A., Schiellerup, P., Withana, S., & Baldock, D. (2011). Strategies and Instruments for Climate Proofing the EU Budget (pp. 1–86). Brussels: IEEP.
- OECD. (2009). Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation. oecd.org. Paris: OECD.
- Tröltzsch, J., Görlach, B., Lückge, H., Peter, M., & Sartorius, C. (2012). Kosten und Nutzen von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel: Analyse von 28 Anpassungsmaßnahmen in Deutschland. umweltbundesamt.de. Dessau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt. (2015). Monitoringbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel - Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. umweltbundesamt.de. Dessau: Umweltbundesamt.

5.3.5 Bonus-Malus Fonds in der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung

5.3.5.1 Einleitung

Der Fonds d'Etat exemplaire' war ein Anreizmechanismus zur Erfüllung der Ziele einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. In dem Fonds wurden ca. 1% der laufenden Ausgaben der Ministerien auf nationaler Ebene (ca. 100 Mio. Euro) zu Beginn jedes Jahres „eingefroren“. Erfüllten die Ministerien ihre Beschaffungsziele, wurden ihre Einzahlungen wieder freigegeben – verfehlten sie dies, so verlor sie zunächst 50% ihre Einzahlungen, die an die Ministerien umverteilt werden, die ihre Ziele erfüllen. Die Freigabe der zweiten Hälfte der Einzahlungen konnten Ministerien erreichen, wenn sie im Folgejahr ihre Ziele erfüllten. Die Kriterien und Indikatoren des Fonds wurden interministeriell beschlossen, überwacht und weiterentwickelt. Die Umsetzung des Fonds wurde unter der Präsidentschaft von François Hollande wieder eingestellt. Dies schmälert aber nicht die Sinnhaftigkeit der Auseinandersetzung mit dem Instrument und die Diskussion, welche Beiträge der Ansatz bieten kann für die Ausgestaltung der Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Beschaffung in Deutschland.

5.3.5.2 Entstehung des Bonus-Malus-Fonds

Kontext: Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Eine Verfassungsänderung im Jahre 2005 verpflichtete die französische Regierung, durch Politikmaßnahmen die nachhaltige Entwicklung des Landes zu fördern. In diesem Kontext fällt der öffentlichen Beschaffung eine Vorbildfunktion zu.

Der europarechtliche Spielraum zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien wurde mit der Reform der EU-Direktiven 2004/17/EC und 2004/18/EC deutlich erweitert. Die Umsetzung dessen erfolgte in Frankreich im Jahr 2006 mit der Reform des *Code des Marches Publics* (Gesetz zur öffentlichen Beschaffung).

Auszug Artikel 14 Code des Marches Publics

Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

Die staatlichen Institutionen erhielten dadurch den Auftrag, ihre eigenen Beschaffungsentscheidungen so auszugestalten, dass die Entstehung nachhaltiger Produktions- und Konsumtionsmuster gefördert wird. Dafür soll die Marktmacht der öffentlichen Hand genutzt werden (siehe Bundesregierung, 2011 S.39; République Française, 2008). Ein Nationaler Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung wurde beschlossen als Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Die 2008 beschlossenen Grenelle Gesetze formulierten einige spezifische Empfehlungen zur nachhaltigen Ausgestaltung der öffentlichen Beschaffung (Bundesregierung, 2015 S.291; Premier Ministre, 2015)

Der aktuelle Nationale Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung (2014-2020) zielt darauf ab, dass Volumen „nachhaltiger“ Beschaffungsvorgänge zu erhöhen und formuliert dafür spezifische Ziele für alle Regierungsebenen (national, lokale Behörden sowie Krankenhäuser) (Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy, 2014).

Ziel des Bonus-Malus-Fonds: Vorbildfunktion der öffentlichen Hand

Im Rahmen der Grenelle-Gesetze wurden weitere Ziele für die nachhaltige öffentliche Beschaffung als auch das Prinzip, dass die öffentliche Hand eine Vorbildfunktion zu erfüllen habe, beschlossen (Artikel 48, Grenelle I) (République Française, 2009). Im Rundschreiben vom 3.12.2008²⁰⁹ wurden zunächst die Ministerien der nationalen Regierung aufgefordert eigene Pläne zu entwerfen, um im Rahmen ihrer Beschaffungsvorgänge die Ziele des nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung umzusetzen und die Aufmerksamkeit für umweltfreundliches Handeln in deren Rolle als Beschaffer als auch als Arbeitgeber zu stärken (z. B. durch Weiterbildung von Mitarbeitern für benzinsparendes Autofahren) (Premier Ministre, 2015). Zur Umsetzung dieser Ziele in den verschiedenen Bereichen öffentlicher Beschaffung werden Handreichungen (zur Beschaffung von Büromaterialien oder Fahrzeugen, aber auch zur Organisation von Mitarbeiterschulungen, usw.) bereitgestellt.

5.3.5.3 Ausgestaltung des Bonus-Malus-Fonds

Konzeption des Fonds

Der Bonus-Malus-Fonds (Fonds d'Etat exemplaire'; ab hier: der Fonds) dient als Anreizmechanismus für die Ministerien der Zentralregierung, ihre Ziele für die nachhaltige öffentliche Beschaffung zu erreichen. Das Bonus-Malus-Prinzip des Fonds und die damit verbundene Umverteilung von Mitteln bedeutet dabei sowohl positive Anreize für die Übererfüllung von Ziele, als auch negative Anreize (potentielle Verluste von Einzahlungen) beim Verfehlen von Beschaffungszielen.

Der Fonds ist ein 'virtueller Fonds', der sich aus Beiträgen der einzelnen Ministerien speist. Dazu werden am Beginn des Haushaltsjahres 1% der Mittel für laufende Ausgaben eingefroren.

Prinzip der Umverteilung als Wettbewerbsinstrument

Um die eigene Einzahlungen in den Fonds zu behalten/ wiederzuerlangen, müssen Ministerien eine Vielzahl ihrer Beschaffungsziele erfüllen (Minimum-Ziel, siehe unten). Erfüllen diese ihre Vorgaben nicht, greift das Bonus-Malus-System der Umverteilung.

- ▶ Erster 50% Malus: Diejenigen Ministerien, die diese Ziele nicht erreichen, verlieren zunächst die Hälfte ihre Einzahlungen an den Fonds. Dieser Teil geht an diejenigen Ministerien, die ihre Ziele erreicht haben.
- ▶ Bonus: Die Höhe der Zuwendungen an die Ministerien bemisst sich an der Höhe der Beiträge an den Fonds und der Performanz der Ministerien (Audell, Schäfer, Ravi, & Corry, 2013, S.13; Ecoinstitut, 2013, S.65)
- ▶ Potentieller Zweiter 50% Malus: Die zweite Hälfte der Einzahlungen eines Ministeriums kann durch das Erreichen der Beschaffungsziele im folgenden Jahr zurückerlangt werden.

Es gibt bisher keine Evaluationen, die zeigen, wie die Ministerien jeweils ihre Beschaffung angepasst haben. Relevante Fragen wären wie die Ministerien mit Kürzungen umgegangen sind, ob es bei Ministerien mit höheren Budgets zu verstärkter Beschaffung gekommen ist und ob bei Beschaffungsvorgängen tatsächlich mehr Umweltaspekte Berücksichtigung fanden.

Beteiligte Akteure und Institutionen

²⁰⁹ Siehe <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/02-14.pdf>.

Um eine einheitliche Umsetzung der Maßnahmen der öffentlichen Beschaffung und der Berichterstattung zu gewährleisten, sind alle Ministerien der Regierung beteiligt und die Auswertung der Berichte (die über die Vergabe von Bonus oder Malus entscheidet) wird durch unabhängige Institutionen gewährleistet. Die zentralen Akteure für die Umsetzung des Fonds in Frankreich sind:

Ministerien der Zentralregierung. Von den Vorgaben zur Vorbildrolle des Staates (Administration exemplaire) erfasst sind zunächst die Ministerien der Zentralregierung sowie der Premierminister und der Ministerrat.

Interministerieller Steuerungskreis. Ein interministerieller Steuerungskreis (*Comité de pilotage de l'État exemplaire*) ist mit dem Monitoring der öffentlichen Beschaffung und der Weiterentwicklung der Kriterien und Indikatoren betraut.

Kommission für nachhaltige Entwicklung. Die Kommission ist am Monitoring der Berichte und der Berechnung der Zuweisungen aus dem Fonds an die erfolgreichen Ministerien beteiligt.

Abteilung für öffentliche Beschaffung im Finanzministerium. Der *Service des Achats de l'État*²¹⁰ ist als Teil des Finanzministeriums damit betraut die Modernisierung der öffentlichen Beschaffung zu unterstützen, indem er auf nationaler Ebene die Ministerien darin unterstützt, möglichst effizient zu beschaffen und im Rahmen dessen, die verschiedenen (sozialen, ökologischen, innovations- und strukturpolitischen) Ziele der öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen.

Kriterien zur Auswertung der öffentlichen Beschaffung der Ministerien

Im Rahmen dessen werden die Beschaffungsentscheidungen der öffentlichen Hand jährlich anhand von Kriterien bewertet. Beschlossen wird der Katalog an Indikatoren im Rahmen einer interministeriellen Vereinbarung. Die Kriterien decken eine Vielzahl von Bereichen öffentlicher Beschaffung ab – von CO₂-Intensität öffentlicher Fuhrparks oder Dienstreisen mit dem Flugzeug über Papiereinsparung und Recycling bis hin zu Trainingsmaßnahmen in nachhaltiger Entwicklung oder auch dem Anteil von Frauen in Führungspositionen.

- ▶ *Erweiterung der Indikatoren.* Diese Indikatoren wurden über Jahre entwickelt und sukzessive erweitert. So erhöhte sich die Zahl der Indikatoren zwischen 2009 (8) auf 15(+3)²¹¹ im Jahr 2012. So wurde z. B. im Jahr 2012 ein Indikator zur Beschaffung von Hybrid- und Elektroautos ergänzt.
- ▶ *Minimum-Ziele.* Mit der steigenden Anzahl der Ziel-Indikatoren, stieg auch die Anzahl der Indikatoren, die ein Ministerium mindestens erfüllen muss, um dessen Einzahlungen in den Fonds nicht zu verlieren: 2009 mussten sechs von acht Indikatoren erreicht werden; 2010 acht von elf; sowie jeweils elf von 14, bzw. 15 in den Jahren 2011 und 2012.
- ▶ *Progressive Ausgestaltung der Ziele.* Die meisten Indikatoren geben nicht quantifizierte Verbesserungen im jeweiligen Indikator als Ziel vor. Bei der Beschaffung von Fahrzeugen verändert sich hingegen die Bemessungsgrundlage für Bewertung progressiv: während 2009 die CO₂-Intensität für klimafreundliche Fahrzeuge in der öffentlichen Beschaffung bei 130g CO₂ pro km angesetzt wurde, so wurde dieser Schwellenwert im Jahr 2010 auf 125g CO₂ pro km sowie 120g 130g CO₂ pro km für die Jahre 2011 und 2012 abgesenkt (Premier Ministre, 2015).

Ergebnisse zur Steuerungswirkung des Fonds

²¹⁰ Siehe <http://www.economie.gouv.fr/sae>.

²¹¹ Bei den +3 Indikatoren handelt es sich um Maßnahmen, die nicht überprüft werden und deshalb nicht als formale Indikatoren bewertet werden (Trainingsmaßnahmen für nachhaltige öffentliche Beschaffung, die Nutzung von Videokonferenzen und umweltfreundliches Fahren).

Jedes der Ministerien berichtet jährlich über deren Maßnahmen zur Erreichung der Ziele in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Über die reine Berichterstattung zu den Indikatoren hinaus, dient die jährliche Auswertung der Berichte der Ministerien auch dem Austausch von Beispielen Guter Praxis zwischen den einzelnen Beschaffungsstellen. Die Auswertung der Ergebnisse des Fonds des Jahres 2011²¹² zeigt einen sehr hohen Grad der Zielerreichung durch die Ministerien. Alle Ministerien erreichten das Minimum-Ziel von 11 von 14 Indikatoren wobei fünf ihnen alle 14 Ziele erreichten.

Tabelle 20: Indikatoren zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung für das Jahr 2011

Tableau des résultats 2011 aux indicateurs du dispositif financier accompagnant la mise en œuvre des plans administration exemplaire															
	Score	Bilan annuel	Bilan social	Véhicules	Ramettes de papier par	Copieurs et imprimantes	Dépenses énergétiques	Quantités consommées	Clauses sociales	Module sensibilisation	Formation à l'achat public	Parité	Visioconférence	Eco-conduite	Déplacements aériens
	Total (sur 14)														
Affaires étrangères	14/14	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Agriculture	14/14	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Conseil d'État	13/14	☑	☑	☑	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Culture	12/14	☑	☑	☑	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☒	☑
Défense	12/14	☑	☑	☑	☑	☒	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☒	☑
Ecologie	14/14	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Educ. Nat & Recherche	12/14	☑	☑	☑	☒	☑	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Financiers	14/14	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Intérieur	13/14	☑	☑	☑	☑	☑	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Justice	11/14	☑	☑	☒	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☒	☑
Santé	13/14	☑	☑	☑	☑	☑	☒	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Services du Premier ministre	11/14	☑	☑	☑	☒	☑	☒	☑	☑	☑	☒	☑	☑	☑	☑
Travail	14/14	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Résultats de la totalité des administrations		13/13	13/13	12/13	8/13	12/13	8/13	13/13	13/13	13/13	12/13	13/13	13/13	10/13	13/13

Quelle: Premier Ministre (2015, S.16)

²¹² Es liegen keine aktuelleren Auswertungen nach der Einstellung des Fonds vor.

Die Erfüllung der Zielvorgaben im Rahmen des Fonds und der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist auch mit konkreten ökologischen Verbesserungen verbunden. So wurden beispielsweise im Rahmen der Berichterstattung eine deutliche Senkung des Energieverbrauchs festgestellt (-11% zwischen 2009 und 2011), 91% der neu beschafften Fahrzeuge besaßen Verbrauchswerte unter 120g CO₂ per km, der Papierverbrauch um 29% reduziert und 45% der Angestellten absolvierten Trainingsmaßnahmen im kraftstoffsparenden Fahren (Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy, 2013).

5.3.5.4 Übertragung des Ansatzes auf die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung in Deutschland

Welche Beiträge kann der Transfer des Ansatzes auf den deutschen Kontext der umweltfreundlichen Beschaffung leisten? Zur Beantwortung der Frage soll kurz auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den nationalen Kontext eingegangen werden, bevor Einschätzungen zu Optionen abgegeben werden.

Die Ausgestaltung der öffentlichen Beschaffung in beiden Ländern bezieht sich auf den gemeinsamen, europäischen Rechtsrahmen (die EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG), der die Berücksichtigung von Umweltaspekten in der öffentlichen Beschaffung ermöglicht. Im Gegensatz zum französischen Kontext eines umfassenden nationalen Aktionsplans für die umweltfreundlichen öffentliche Beschaffung, nimmt die Bundesregierung eine differenziertere Perspektive ein: sie unterstützt einerseits das Ziel der Berücksichtigung von Umweltaspekten in der öffentlichen Beschaffung – andererseits stets sie einem umfassenden Aktionsplan zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung aus zwei Gründen kritisch gegenüber: der immens größeren Komplexität der Umsetzung in einem föderalen System, in dem ein Großteil der Beschaffungsentscheidung in Ländern und Kommunen (und durch deren eigenständigen Beschaffungsstellen) getätigt werden, als auch dem Zielkonflikt zwischen der Berücksichtigung von Umweltaspekten und dem primären Ziel der wirtschaftlichen Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (siehe Hermann, 2012 S.5f.).

Auf Basis dessen ergibt sich einerseits die Option, ähnlich zum französischen Beispiel, eine vorbildliche umweltfreundliche Beschaffung zunächst nur auf Ebene der Bundesministerien zu etablieren und dafür ein Anreizmechanismus wie den Bonus-Malus-Fonds zu etablieren. Ein solcher Ansatz würde aber – im Unterschied zu Frankreich – nur einen kleineren Teil des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Deutschland erfassen. Allerdings könnte der Bund hierbei eine Vorreiterrolle einnehmen und die Etablierung ähnlicher Ansätze in den Ländern fördern.

Ein zweiter Ansatz, wie zumindest Teile des französischen Ansatzes im Hinblick auf den deutschen Kontext weiterentwickelt werden könnten, ist das Ausklammern des finanziellen Umverteilungsmechanismus des Fonds und stattdessen einer Fokussierung auf den Aspekt der Berichterstattung zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in den Beschaffungsentscheidungen der Ministerien. Hierzu müsste ein Zielkatalog entwickelt werden, gegen den eine Auswertung von Beschaffungsentscheidungen erfolgen kann. Prinzipiell könnte ein solcher Ansatz zur Berichterstattung aber auch über die Bundesebene hinausgehen.

5.3.5.5 Literatur

Audell, A., Schäfer, B., Ravi, K., & Corry, J. (2013). Monitoring and Evaluation of Green Public Procurement Programs. <http://www.osti.gov/scitech/servlets/purl/22151719>

Bundesregierung. Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, bmbw.bund.de. Berlin: Bundesregierung.

Bundesregierung. (2015). Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2013. dipbt.bundestag.de. Berlin: Drucksache des Bundestags (18/5520).

Ecoinstitut. (2013). SEAD Guide for Monitoring and Evaluating Green Public Procurement Programs. superefficient.org. SEAD.

Hermann, A. (2012). Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. umweltbundesamt.de (35/2012). Dessau: Umweltbundesamt - Texte.

Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. (2013). Climate and energy efficiency policies: Summary of France's undertakings and results. developpement-durable.gouv.fr. Paris: Government of France.

Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. (2014). Plan national d'action pour les achats publics durables 2014-2020. consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr. Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy.

Premier Ministre. (2015). Bilan des Plans Pour Une Administration Exemplaire: Exercice 2011. developpement-durable.gouv.fr. République Française.

République Française. (2008). Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020243534>

République Française. (2009). Loi no 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. developpement-durable.gouv.fr. République Française.