

Jens Martens

Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik

Schritte für Politik und Zivilgesellschaft
zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt



Die Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik

Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe

Königstraße 37a

53115 Bonn

europa@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Autor: Jens Martens

Redaktionelle Mitarbeit:

Wolfgang Obenland, Karolin Seitz und Joel Hesener

Gestaltung und Produktion:

www.kalinski.media

Titelbild:

Adobe Stock

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte
bibliographische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-943126-36-5

Bonn, Dezember 2017

Dieses Arbeitspapier ist Teil des Projekts „2030.de“ des Global Policy Forums Europe,
gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von
Engagement Global im Auftrag des BMZ.



Für die Inhalte dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich;
die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH,
dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der
Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.

Jens Martens

Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik

Schritte für Politik und Zivilgesellschaft
zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt

Inhalt

1. Einleitung: Rolle der Fiskalpolitik bei der Verwirklichung der SDGs	5
2. Der politische Rahmen: Agenda 2030, Aktionsagenda von Addis Abeba und Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	9
3. Die Vorgeschichte: Von Ökosteuern zu ökologisch-sozialen Finanzreformen	15
4. Von Anderen lernen: Zivilgesellschaftliche Haushaltsinitiativen in aller Welt	21
5. Schritte zum SDG-konformen Bundeshaushalt – Ansatzpunkte entlang des Budgetzyklus	29
6. Fazit	47
Literatur	50
Abkürzungen	54
Über den Autor	56

Tabellen, Textkästen und Grafiken

Tabelle 1	Direkte und indirekte Subventionen für fossile Energieträger 2015 nach Steuern	19
Tabelle 2	Zeitplan der Aufstellung des Bundeshaushalts	31
Kasten 1	Leitfäden für die zivilgesellschaftliche Analyse öffentlicher Haushalte	26
Kasten 2	Nachhaltigkeits-Check von Subventionen	35
Kasten 3	Spending Reviews – ein potentielles Instrument zur Überprüfung der SDG-Konformität des Bundeshaushalts?	44
Abbildung 1	Die vier Phasen des Haushaltskreislaufs	29
Abbildung 2	Umweltschädliche Subventionen in Deutschland nach Sektoren	36
Abbildung 3	Worum es bei Spending Reviews geht: Grundsätzliche Fragestellungen	44
Abbildung 4	Organisationsstruktur von Spending Reviews	45

1. Einleitung:

Rolle der Fiskalpolitik bei der Verwirklichung der SDGs

Mit der Agenda 2030 und ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen ambitionierte Schritte auf dem Weg zu einer sozial, ökonomisch und ökologisch gerechteren Welt vereinbart. Eine zentrale Frage lautet nun, wie die Umsetzung der SDGs finanziert werden soll und welche Rolle dabei die öffentlichen Haushalte spielen.

Mittel zur Umsetzung der SDGs essentiell

Die Agenda 2030 beschränkt sich nicht darauf, universelle Nachhaltigkeitsziele zu definieren. Sie beschreibt in dreifacher Weise auch die Mittel, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden.

- » Erstens enthält der SDG-Katalog das eigenständige Ziel 17 („Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen“) mit 19 Unterzielen zu den Bereichen Finanzierung, Technologie, Capacity Building, Handel, Kohärenz, Multi-Akteur-Partnerschaften sowie Daten, Überwachung und Rechenschaftspflicht.
- » Zweitens listet jedes der übrigen 16 SDGs mehr oder weniger allgemein formulierte Maßnahmen auf, die zur Umsetzung des jeweiligen Zieles beitragen. Zu den insgesamt 43 Zielvorgaben zählen z.B. die „Abschaffung aller Formen von Agrarexportsubventionen und aller Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung“ (SDG 2.b) sowie die Rationalisierung der „ineffizienten Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet“ (SDG 12.c).
- » Drittens enthält die Agenda 2030 ein eigenes Kapitel zum Thema „Umsetzungsmittel und Global Partnership“. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine knappe Zusammenfassung der Aktionsagenda von Addis Abeba.¹ Sie ist das Ergebnis der dritten internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD), die im Juli 2015 in der äthiopischen Hauptstadt stattgefunden hatte. Das Ergebnis der Konferenz von Addis Abeba bildet quasi das Finanzierungsprogramm für die SDGs.

1 Vgl. UN General Assembly (2015a).

Zentrale Rolle der Fiskalpolitik

Grundsätzlich ist die Fiskalpolitik ein Schlüsselinstrument der Regierungen, um die SDGs in die Praxis umzusetzen. Ansatzpunkte bestehen für sie dabei sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite.

Auf der **Einnahmeseite** können grundsätzlich folgende drei Funktionen der Steuerpolitik genutzt werden (im Englischen spricht man dabei von den drei „R’s“):

- » Das Erzielen von Einnahmen (*Revenue*), um die öffentlichen Güter und Dienstleistungen anbieten zu können, die zur Verwirklichung der SDGs benötigt werden;
- » die Umverteilung (*Redistribution*) von Einkommen und Vermögen von reicheren zu ärmeren Gesellschaftsschichten;
- » die Neufestsetzung der Preise (*Re-pricing*) für Güter und Dienstleistungen, um ökologische und soziale Kosten einzubeziehen und unerwünschtem Verhalten (wie beispielsweise exzessivem Ressourcenverbrauch) steuernd entgegenzuwirken.

Die Regierungen können die Möglichkeiten einer pro-aktiven Steuerpolitik somit auch zur Verwirklichung umwelt- und sozialpolitischer Ziele nutzen. Bislang tun sie dies häufig aber nur unzureichend. Im Gegenteil: Viele beteiligen sie sich am schädlichen Steuerwettbewerb nach unten, verzichten auf effektive Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steuervermeidung und zögern, wirksame Steuern auf umweltschädlichen Ressourcenverbrauch einzuführen. Umweltbezogene Steuern wurden häufig nur punktuell eingeführt, systematische ökologische Steuerreformen bleiben bislang die Ausnahme.

Parallel zur Einnahmeseite haben die Regierungen aber auch Handlungsspielraum auf der **Ausgabenseite**. Mit der Entscheidung über die Verwendung der Staatseinnahmen können Regierungen sowohl soziale (Um-)Verteilungs- als auch ökologische Steuerungswirkungen erzielen.

Aber allzu oft werden öffentliche Gelder weiterhin für schädliche oder zumindest fragwürdige Zwecke ausgegeben, seien es exzessive Militärausgaben oder umweltschädliche Subventionen. Wenn man Prioritäten neu definiert, kann die staatliche Ausgabenpolitik ein machtvoll Instrument zur Verringerung sozialer Ungleichheiten, zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Förderung des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen werden – und damit auch zur Verwirklichung der SDGs.

Umsetzung der
Sustainable
Development Goals
erfordert Sustainable
Development Budgets

Mit anderen Worten: Die Umsetzung der *Sustainable Development Goals* erfordert *Sustainable Development Budgets*. Das gilt auch für Deutschland.

Aber bisher wird die „SDG-Tauglichkeit“ des Bundeshaushalts in der Finanzplanung der Bundesregierung nicht systematisch geprüft.

Das Thema ist aber nicht nur für die Bundesebene relevant, sondern auch für Bundesländer und Kommunen. Denn auch sie spielen bei der Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele eine wichtige Rolle. Nach den Worten der Bundesregierung sind sie „wesentliche Akteure und treibende Kraft zur Erreichung der Agenda 2030.“² Allmählich setzen auch dort Diskussionen über die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen und öffentlichen Haushalten ein, beispielsweise unter dem Motto „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalte“.³

Rolle der Zivilgesellschaft

In der Zivilgesellschaft entstanden in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen, die sich mit unterschiedlichen Aspekten der Steuer- und Haushaltspolitik befassen. Beispiele auf internationaler Ebene sind die Globale Allianz für Steuergerechtigkeit (Global Alliance for Tax Justice, ehem. Tax Justice Network, www.globaltaxjustice.org), die International Budget Partnership (IBP, <http://internationalbudget.org>), das Netzwerk Social Watch (www.socialwatch.org) und die Koalition Publish What You Pay (www.publishwhatyoupay.org).

Diese und zahlreiche weitere Initiativen, insbesondere in den Bereichen Human Rights und Gender Budgeting, befassen sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit Fragen der Steuer- und Haushaltspolitik. Sie tun dies sehr kompetent, aber häufig isoliert voneinander, und beschränken ihre Aktivitäten auf ein begrenztes Themenfeld. Ökologische Aspekte blieben in ihrer Arbeit bislang meist unterbelichtet. Dagegen befassen sich Umweltorganisationen zwar gelegentlich mit Konzepten ökologischer Steuerreformen, blenden dabei soziale und menschenrechtliche Aspekte aber häufig aus.

Eine ganzheitliche Auseinandersetzung mit den fiskalpolitischen Implikationen der SDGs und daraus resultierenden Konzepten ökosozialer Fiskalreformen findet bisher in der Regel nicht statt. Dabei sind ökologische Ziele mit dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung sozialer Gerechtigkeit eng verknüpft. Die Herausforderung besteht darin, ökologische Fiskalreformen zum Nutzen der Umwelt einzuführen, die keine negativen Verteilungseffekte haben, sondern im Gegenteil positive soziale Wirkungen. Derartige klug ausgestaltete Fiskalreformen können zweierlei

**Ganzheitliche
Auseinandersetzung mit
den fiskalpolitischen
Implikationen
der SDGs findet bisher
nicht statt**

2 Bundesregierung (2017a), S. 46.

3 Vgl. z. B. zu den Aktivitäten der LAG 21 NRW in diesem Bereich: www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/NN/4.%20Kommunale%20Nachhaltigkeitstagung/Poster_4KNT2017_N-Haushalt.pdf. Die LAG 21 NRW führt derzeit ein Modellprojekt mit drei repräsentativen Kommunen in NRW zur Einführung eines Nachhaltigkeitshaushalts durch.

bewirken: Sie können sowohl zum Schutz von Umwelt und Klima beitragen als auch soziale Disparitäten reduzieren und die Verwirklichung der Menschenrechte fördern.

Solche Reformen wären aber auch nötig, um die zusätzlichen öffentlichen Mittel zu mobilisieren, die zur Verwirklichung der SDGs erforderlich sind. Dies hatten die Regierungen bereits im Ergebnisdokument der Rio+20-Konferenz 2012 implizit anerkannt, indem sie in allgemeinen Worten feststellten:

„Wir fordern alle Länder auf, bei der Zuweisung von Mitteln der nachhaltigen Entwicklung Vorrang einzuräumen, [...] und erkennen an, dass es von größter Bedeutung ist, für alle Länder, insbesondere die Entwicklungsländer, die aus allen Quellen bereitgestellte finanzielle Unterstützung für die nachhaltige Entwicklung zu verstärken.“⁴

Von Nachhaltigkeitszielen zu Nachhaltigkeitshaushalten

Vor diesem Hintergrund beschreibt das vorliegende Arbeitspapier zunächst, welche Rolle die Agenda 2030, die Aktionsagenda von Addis Abeba und die neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Fiskalpolitik bei der Verwirklichung der SDGs beimesen.

Im Anschluss erläutert es, wie sich die Bemühungen, Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele mit fiskalpolitischen Mitteln zu erreichen, in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben. Dabei spielen auch alternative fiskalpolitische Ansätze und die Formulierung zivilgesellschaftlicher Haushalte eine Rolle. Das vierte Kapitel stellt exemplarisch einige Haushaltsinitiativen zivilgesellschaftlicher Organisationen aus verschiedenen Ländern vor.

Schließlich wird untersucht, welche Ansatzpunkte es für Politik und Zivilgesellschaft entlang des Budgetzyklus zur Gestaltung des Bundeshaushalts nach Nachhaltigkeitskriterien gibt. Am Ende werden zusammenfassend einige Empfehlungen an die Adresse von Bundesregierung, Bundestag und Zivilgesellschaft formuliert.

Auf diese Weise soll das Arbeitspapier dazu beitragen, Antworten auf die folgenden Fragen zu finden: Wie relevant ist die deutsche Haushaltspolitik für die Verwirklichung der SDGs? Welche Ansatzpunkte und mögliche Instrumentarien gibt es für eine umfassende Analyse des Bundeshaushalts nach Nachhaltigkeitskriterien? Ist ein „Nachhaltigkeits-Check“ für den gesamten Bundeshaushalt erforderlich, und wie könnte er organisiert werden? Was wären erste Schritte hin zu einem „SDG-konformen“ Bundeshaushalt? Und schließlich: Welche Rolle können zivilgesellschaftliche Organisationen in diesem Kontext spielen?

4 UN Dok. A/RES/66/288. Pkt. 253.

2. Der politische Rahmen: Agenda 2030, Aktionsagenda von Addis Abeba und Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Erste Ansatzpunkte zur Beantwortung der Frage, welche Rolle die Fiskalpolitik für die Verwirklichung der SDGs spielt, bieten die Agenda 2030 selbst sowie die Aktionsagenda von Addis Abeba. Für die Bundesebene bildet die neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie dafür den wesentlichen Referenzrahmen.

Fiskalpolitik in der Agenda 2030

In der Agenda 2030 verweisen die Regierungen an verschiedenen Stellen auf die wichtige Rolle der inländischen Ressourcenmobilisierung und der öffentlichen Finanzen für das Erreichen der SDGs. Sie betonen:

„Kohärente, in nationaler Eigenverantwortung stehende und durch integrierte nationale Finanzierungsrahmen gestützte Strategien für nachhaltige Entwicklung werden das Kernstück unserer Bemühungen darstellen.“⁵

Wichtige Rolle der inländischen Ressourcenmobilisierung und der öffentlichen Finanzen für das Erreichen der SDGs

In SDG 17 verpflichten sie sich, „die Mobilisierung einheimischer Ressourcen [zu] verstärken, einschließlich durch internationale Unterstützung für die Entwicklungsländer, um die nationalen Kapazitäten zur Erhebung von Steuern und anderen Abgaben zu verbessern.“⁶

Mit Blick auf die Ausgabenseite sprechen sie sich einerseits dafür aus, die öffentlichen Mittel in bestimmten Bereichen deutlich zu erhöhen, beispielsweise bei der Gesundheitsfinanzierung (SDG 3.c), andererseits schädliche Subventionen zu kürzen bzw. ganz abzuschaffen, insbesondere alle Formen von Agrarexportsubventionen (SDG 2.b), die Subventionierung fossiler Brennstoffe (SDG 12.c) sowie bestimmte Formen der Fischereisubventionen (SDG 14.6).

Zudem sprechen sie sich explizit dafür aus, fiskalpolitische Maßnahmen zu beschließen, um Ungleichheiten zu reduzieren (SDG 10.4).

Schließlich wiederholen die (Geber-)Regierungen im Rahmen von SDG 17 einmal mehr die alte Verpflichtung zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (ODA) auf 0,7 Prozent des

5 UN General Assembly (2015b), Pkt. 63.

6 Ebd., SDG 17.1.

Bruttonationaleinkommens (BNE), ohne dies allerdings mit einem konkreten Zeitziel zu verbinden (SDG 17.2).

Was die Verwendung öffentlicher Mittel betrifft, konnten sich die Regierungen lediglich darauf einigen, in der öffentlichen Beschaffung „nachhaltige Verfahren“ zu fördern, „im Einklang mit den nationalen Politiken und Prioritäten“ (SDG 12.7).

Fiskalpolitik ist aber nicht nur Sache der Regierungen. Ausdrücklich erkennt die Agenda 2030 auch „die wesentliche Rolle an, die die nationalen Parlamente durch ihre Gesetzgebung und die Verabschiedung von Haushaltsplänen spielen [...]“.⁷

Generell misst die Agenda 2030 der Fiskalpolitik eine wichtige Rolle bei, sie vermeidet es aber weitgehend, die allgemeinen Aussagen in konkrete politische Maßnahmen zu übersetzen.

Aktionsagenda von Addis Abeba

Wesentlich spezifischer befasst sich die Aktionsagenda von Addis Abeba mit verschiedenen Aspekten der Fiskalpolitik und ihrem Beitrag zur Umsetzung der SDGs. Die Aktionsagenda enthält ein eigenes Kapitel, das sich mit der Bedeutung der „inländischen öffentlichen Mittel“ befasst. Darin heißt es einleitend:

„Die öffentliche Politik und die Mobilisierung und der wirksame Einsatz inländischer Mittel [...] sind für alle Länder ein zentraler Aspekt unseres gemeinsamen Strebens nach einer nachhaltigen Entwicklung, einschließlich der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung. [...] Für die Erreichung unserer Ziele bedarf es einer soliden Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik, die antizyklische fiskalpolitische Maßnahmen umfasst, ausreichender Haushaltsspielräume, einer guten Regierungsführung auf allen Ebenen und demokratischer und transparenter Institutionen, die auf die Bedürfnisse der Menschen eingehen. [...] Die Zivilgesellschaft, unabhängige Medien und andere nichtstaatliche Akteure spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.“⁸

Während der Begriff der „Steuern“ in der Agenda 2030 lediglich an einer Stelle erwähnt wird, geht die Aktionsagenda, zumindest in allgemeiner Form, auf die Notwendigkeit eines progressiven und gerechteren Steuersystems und einer verbesserten Steuerpolitik ein:

7 Ebd., Pkt. 45.

8 UN General Assembly (2015a), Pkt. 20.

„Wir erkennen an, dass eine erhebliche Aufstockung inländischer öffentlicher Mittel, gegebenenfalls ergänzt durch internationale Hilfe, von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung und die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung sein wird. Wir verpflichten uns darauf, die Verwaltung der öffentlichen Einnahmen durch modernisierte, progressive Steuersysteme, eine verbesserte Steuerpolitik und eine effizientere Steuererhebung zu stärken. Wir werden daran arbeiten, unsere Steuersysteme gerechter, transparenter, effizienter und wirksamer zu machen [...]“⁹

Und auch die verbesserte Kontrolle, Transparenz und Partizipation bei der Aufstellung öffentlicher Haushalte und die Förderung von Gender Budgeting sind für die Regierungen in der Aktionsagenda ein Thema:

„Wir werden die nationalen Kontrollmechanismen, wie die obersten Rechnungskontrollbehörden, ebenso wie andere unabhängige Aufsichtsinstitutionen nach Bedarf stärken. Wir werden die Transparenz des Haushaltsverfahrens und die gleichberechtigte Mitwirkung daran verstärken und eine geschlechtersensible Haushaltsplanung und Nachverfolgung fördern. Wir werden transparente Rahmen im öffentlichen Beschaffungswesen als strategisches Instrument zur Stärkung der nachhaltigen Entwicklung schaffen.“¹⁰

Schließlich verpflichten sich die Regierungen erneut zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, wobei sie gleichzeitig betonen, dass die Situation der Entwicklungsländer und mögliche negative soziale Effekte besonders berücksichtigt werden müssen:

„Wir bekräftigen die Verpflichtung, die ineffiziente Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet, durch Beseitigung von Marktverzerrungen entsprechend den nationalen Gegebenheiten zu rationalisieren, unter anderem durch eine Umstrukturierung der Besteuerung und die allmähliche Abschaffung dieser schädlichen Subventionen, wo sie bestehen, um ihren Umweltauswirkungen Rechnung zu tragen, wobei die besonderen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Entwicklungsländer in vollem Umfang berücksichtigt und die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf ihre Entwicklung in einer die Armen und die betroffenen Gemeinwesen schützenden Weise so gering wie möglich gehalten werden.“¹¹

9 Ebd., Pkt. 22.

10 Ebd., Pkt. 30.

11 Ebd., Pkt. 31.

Damit spricht die Aktionsagenda Themenbereiche an, die auch für die Umsetzung der Agenda 2030 auf nationaler Ebene von Bedeutung sind. Dies gilt auch für Deutschland.

Neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

In Deutschland bildet die nationale Nachhaltigkeitsstrategie den wesentlichen Rahmen für die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele. Grundsätzliche Aufgabe der Strategie ist es, das Handeln der Bundesregierung an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Dies müsste somit auch für ihre Steuer- und Haushaltspolitik gelten.

Die erste Nachhaltigkeitsstrategie wurde in Deutschland bereits im Jahr 2002 verabschiedet. Seitdem veröffentlichte die Bundesregierung alle vier Jahre Fortschrittsberichte, mit denen die Strategie kontinuierlich fortentwickelt und angepasst wurde. Mit der Neuauflage 2016 richtete sie die Strategie mit ihren Zielen und Indikatoren nun vollständig auf die Agenda 2030 und die SDGs aus. Sie wurde als neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie im Januar 2017 vom Bundeskabinett beschlossen.¹²

Darin räumt die Bundesregierung ein:

Deutschland noch zu weit von einem nachhaltigen Leben, Wirtschaften und Umgang mit natürlichen Ressourcen entfernt

„[A]uch in Deutschland sind wir an einigen Stellen noch zu weit von einem nachhaltigen Leben, Wirtschaften und Umgang mit unseren natürlichen Ressourcen entfernt. Aus der Agenda 2030 resultiert daher – wie für alle Staaten – auch für Deutschland ein Transformationsauftrag: Es geht darum, umfassende, beschleunigte Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft einzuleiten und voranzutreiben: in unserer Art zu leben, zu arbeiten, zu konsumieren, in Technologien, Institutionen und Praktiken.“¹³

Zu diesem Zweck formuliert die Strategie konkrete Nachhaltigkeitsziele und 63 sogenannte Schlüsselindikatoren. Ziele und Indikatoren, die die Finanzierung der SDGs betreffen, fehlen darin weitgehend – mit zwei Ausnahmen:

Erstens wiederholt die Strategie die alte Verpflichtung, die öffentlichen Entwicklungsausgaben auf 0,7 Prozent des BNE zu steigern – nun allerdings erst bis zum Jahr 2030.¹⁴

Zweitens enthält die Nachhaltigkeitsstrategie Zielvorgaben zur Begrenzung der Staatsverschuldung, die auf dem Stabilitäts- und Wachstumspakt

¹² Vgl. Bundesregierung (2017a).

¹³ Ebd., S. 23.

¹⁴ Formal hatte Deutschland das 0,7-Prozentziel infolge der Anrechnung von Flüchtlingskosten bereits 2016 erreicht – und damit schon vor Verabschiedung der neuen Nachhaltigkeitsstrategie.

der Europäischen Union von 1997 basieren. Demnach muss das jährliche Staatsdefizit kleiner als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sein, das gesamtstaatliche strukturelle Defizit darf bei maximal 0,5 Prozent des BIP liegen, und die Schuldenstandsquote soll 60 Prozent des BIP nicht überschreiten.¹⁵

Die Bundesregierung räumt in der Nachhaltigkeitsstrategie ausdrücklich ein, dass einzelne Ziele in einem Spannungsfeld zu anderen Zielen stehen können und entsprechende Zielkonflikte „auf der Maßnahmenebene“ aufgelöst werden müssen.¹⁶

Gleichzeitig betont sie aber, dass die fiskalpolitischen Ziele für sie oberste Priorität haben:

„Die Aufnahme von Zielen in die Strategie ändert daher nichts daran, dass sich für ihre Umsetzung geplante Maßnahmen in die haushalts- und finanzpolitischen Vorgaben der Bundesregierung einfügen müssen.“¹⁷

Mit anderen Worten: Nicht die Haushalts- und Finanzpolitik wird an den sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Zielvorgaben der Agenda 2030 ausgerichtet, sondern umgekehrt wird die Umsetzung der SDGs in Deutschland dem obersten Ziel fiskalpolitischer Stabilität untergeordnet.

Konkrete Maßnahmen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in der deutschen Haushaltspolitik findet man in der Nachhaltigkeitsstrategie kaum. Die Bundesregierung verweist lediglich darauf, dass sie sich auf nationaler und internationaler Ebene für einen Abbau von Subventionen für fossile Energieträger einsetzt und im Januar 2015 die regelmäßige Nachhaltigkeitsprüfung deutscher Subventionen beschlossen hat, um das Prinzip der Nachhaltigkeit auch in der Subventionspolitik stärker zu verankern.¹⁸

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung begrüßt in seinem Beitrag zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausdrücklich die Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit in den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Er fordert allerdings, „diese Nachhaltigkeitsprüfung sollte von einer unabhängigen Institution durchgeführt werden, denn noch immer sind viele Subventionen nicht nachhaltig.“¹⁹

15 Vgl. Bundesregierung (2017a), S. 129ff.

16 Ebd., S. 53.

17 Ebd.

18 Vgl. ebd., S. 41.

19 Ebd., S. 230f.

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie böte den geeigneten politischen Rahmen, um darin auch Maßnahmen zur Finanzierung der SDGs zu berücksichtigen

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie böte den geeigneten politischen Rahmen, um darin auch Maßnahmen zur Finanzierung der SDGs und zur systematischen Ausrichtung der Steuer- und Haushaltspolitik an Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen. Bislang ist dies nicht geschehen. Dabei wären ökologisch-soziale Finanzreformen ein wesentlicher Beitrag – wenn nicht gar eine Grundvoraussetzung – zur Umsetzung der Agenda 2030. Die entsprechenden Konzepte müssen dafür nicht neu geschrieben werden, sie wurden bereits seit den 1970er Jahren diskutiert und kontinuierlich weiterentwickelt.

3. Die Vorgeschichte: Von Ökosteuern zu ökologisch-sozialen Finanzreformen

Bemühungen, Nachhaltigkeitsziele mit fiskalpolitischen Mitteln zu erreichen, sind nicht neu. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren wurden in verschiedenen (vor allem europäischen) Ländern Steuern und Abgaben eingeführt, die die Reduzierung der Umweltbelastung (z. B. des Ausstoßes von Schadstoffen) oder des Ressourcenverbrauchs (z. B. von Erdöl) zum Ziel hatten.²⁰ In der frühen Phase ging es zumeist um die Einführung individueller **Umweltsteuern** oder Verbrauchsabgaben. Umweltsteuern und -abgaben können in den unterschiedlichsten Bereichen erhoben werden. Das Spektrum reicht von Abwasserabgaben und der Besteuerung von Plastiktüten bis zur Mineralölsteuer und CO₂-Abgaben. Das Statistische Amt der EU, Eurostat, unterscheidet zur groben Kategorisierung von Umweltsteuern Steuern auf Energie, Transport, Verschmutzung und Ressourcen.²¹

Spektrum der Umweltsteuern und -abgaben reicht von Abwasserabgaben und der Besteuerung von Plastiktüten bis zur Mineralölsteuer und CO₂-Abgaben

Mittlerweile wurden unterschiedlichste Formen von Umweltsteuern in allen Regionen der Welt eingeführt. Ein Beispiel ist Tansania, wo die Summe von diversen Umweltsteuern bereits 2009 einen Anteil von 18,5 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen erreicht hatte – mehr als in jedem Land der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).²²

Seit den 1990er Jahren werden auf internationaler Ebene verstärkt umfassendere Konzepte **ökologischer Steuerreformen** diskutiert. In den reicheren Ländern mit relativ hoher Steuerquote werden derartige Reformen häufig als aufkommensneutral konzipiert. D. h. die Einführung von Steuern oder Abgaben auf umweltschädliche Aktivitäten soll einhergehen mit der Entlastung bei anderen Steuern, insbesondere auf den Faktor Arbeit. Dies war auch der Grundgedanke bei der ökologischen Steuerreform, die in Deutschland ab 1999 in mehreren Stufen durchgeführt wurde. Die Europäische Umweltagentur formuliert es folgendermaßen:

„Environmental tax reform (ETR) is a reform of the national tax system where there is a shift of the burden of taxation from conventional taxes, for example on labour, to environmentally damaging activities, such as resource use or pollution. The burden of taxes should fall more on 'bads' than 'goods' so that appropriate signals are given to consumers and producers and the tax burdens across

20 Vgl. zur frühen Diskussion in Deutschland z. B. Nutzinger/Zahrnt (Hrsg.) (1989).

21 Eurostat (2013), S. 12f.

22 Vgl. Klarer (2011), S. 110.

the economy are better distributed from a sustainable development perspective.“²³

Als einziges Land des globalen Südens hat bisher Vietnam 2010 eine umfassende ökologische Steuerreform eingeführt.²⁴

Regierungen können auch über ihre Ausgabenpolitik ökologische Wirkungen erzielen

Derartige Steuerreformen beschränken sich definitionsgemäß auf den Bereich der Staatseinnahmen. Regierungen können aber auch über ihre Ausgabenpolitik ökologische Wirkungen erzielen. Sie können beispielsweise umweltschädliche Subventionen, wie die Unterstützung der Kohleindustrie, abschaffen und andererseits umweltfreundliche Aktivitäten, etwa die Nutzung erneuerbarer Energien, finanziell fördern. Um die ganze Bandbreite fiskalpolitischer Instrumente zu berücksichtigen, wurde das umfassendere Konzept der **ökologischen Finanzreform** entwickelt.

„Environmental (or ecological) fiscal reform (EFR) is a broader approach, which focuses not just on shifting taxes and tax burdens, but also on reforming economically motivated subsidies, some of which are harmful to the environment and may have outlived their rationale [...]. EFR is a more recent development than ETR and offers more opportunities for progress, and is more in line with the 'polluter pays' principle and the concept of sustainable development.“²⁵

Grundsätzlich können ökologische Finanzreformen aus folgenden Instrumenten bestehen:²⁶

- » Umweltsteuern (z. B. auf den Ausstoß von CO₂ oder den Kraftstoffverbrauch)
- » Abgaben und Gebühren (z. B. auf den Wasserverbrauch und die Abfallbeseitigung)
- » Abbau umweltschädlicher Subventionen (z. B. zur Kohleförderung)
- » Subventionierung umweltfreundlicher Produktion (z. B. im Bereich erneuerbarer Energien)
- » Einführung eines Handelssystems mit Emissionszertifikaten
- » Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsstandards bei der öffentlichen Beschaffung

²³ European Environment Agency (2005), S. 84.

²⁴ Vgl. Cottrell et al. (2016), S. 49ff.

²⁵ Ebd.

²⁶ Vgl. GIZ et al. (2012).

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, ökologische Finanzreformen so zu gestalten, dass sie keine negativen sozialen Auswirkungen haben, sondern im Gegenteil zur Armutsbekämpfung und Überwindung sozialer Disparitäten beitragen. Im Idealfall kann eine ökologische Finanzreform eine fiskalische, ökologische und soziale „Dreifachdividende“ erbringen. Die Weltbank stellte bereits 2005 in einer Studie fest:

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, ökologische Finanzreformen so zu gestalten, dass sie keine negativen sozialen Auswirkungen haben

„EFR can: 1) mobilise revenue for governments; 2) improve environmental management practices and conserve resources; and 3) reduce poverty. By encouraging more sustainable use of natural resources, and reducing pollution from energy use and industrial activities, EFR can address environmental problems that threaten the livelihoods of the poor. The revenues raised by EFR can also be used to finance poverty reduction measures. EFR can therefore contribute to poverty reduction, and in turn, help achieve the Millennium Development Goals [...]“²⁷

Diese Aussage ist natürlich auch für die SDGs weiterhin gültig.

In der Praxis wurden in der Vergangenheit jedoch immer wieder fiskalische Maßnahmen undifferenziert eingeführt, ohne auf regressive Effekte und negative Folgen für die Armen Rücksicht zu nehmen. Beispiele waren die Einführung von Wasser- bzw. Abwasserabgaben ohne Kompensationsmaßnahmen oder die Streichung von Brennstoffsubventionen. Sie haben z. B. in Indonesien Ende der 1990er Jahre zu massivem Widerstand in der Bevölkerung geführt. Und auch in Bolivien scheiterte der Abbau von Subventionen für fossile Kraftstoffe 2010 am Protest der Bevölkerung. Die damit verbundenen Preiserhöhungen wurden dort völlig unzureichend geplant, wären mit bis zu mehr als 80 Prozent viel zu hoch gewesen und hätten die Armen überdurchschnittlich belastet.

Der Abbau von Subventionen oder Steuervergünstigungen für die extractive Industrie, beispielsweise die Kohleindustrie in Deutschland oder China, wäre aus ökologischer Sicht zweifellos gerechtfertigt. Er belastet aber die betroffenen Unternehmen und kann dort kurzfristig die Arbeitslosigkeit erhöhen, wenn die Regierungen keine sozio-ökonomischen Ausgleichsmaßnahmen ergreifen. Das erklärt, warum derartige Reformen bislang in vielen Ländern nicht umgesetzt wurden.

Im Gegenteil: Nach einer aktuellen Untersuchung des britischen Overseas Development Institute (ODI) in zehn europäischen Ländern belaufen sich allein die Kohlesubventionen dort auf 6,3 Milliarden Euro pro Jahr (im Durchschnitt der Jahre 2005–2016). Deutschland gab demnach durch-

27 World Bank (2005), S. 107.

schnittlich 3,2 Mrd. Euro pro Jahr (2005–2016) für die Subventionierung von Kohle aus (inkl. Förderung, Transport, Forschung etc.).²⁸

Die Mittel, die Regierungen weltweit für die Subventionierung aller fossilen Energieträger ausgeben, sind noch erheblich höher. Allein in Deutschland lagen sie 2015 nach Kalkulationen des Internationalen Währungsfonds (IWF) bei rund 56 Mrd. US-Dollar (vgl. Tabelle 1). In dieser Berechnung werden nicht nur die Subventionen in Form von Preisgarantien, Steuervergünstigungen und direkten Zahlungen addiert. Die Studie des IWF berücksichtigt zusätzlich die Differenz zwischen den von den Konsument/innen bezahlten Preisen und den (höheren) kalkulatorischen Preisen, die die externen Kosten der Nutzung des jeweiligen Energieträgers einschließen.²⁹

In Deutschland wird beispielsweise Dieselmotorkraftstoff gegenüber Benzin steuerlich begünstigt, obwohl die externen Kosten von Dieselmotorkraftstoffen gegenüber Benzin höher sind.³⁰

Das Umweltbundesamt kam in einer umfassenden Untersuchung umweltschädlicher Subventionen in Deutschland zu einem ähnlichen Ergebnis. Demnach beliefen sich diese Subventionen im Jahr 2012 auf rund 57 Mrd. Euro.³¹

Regierungen haben sich in der Agenda 2030 für die Beseitigung umweltschädlicher Subventionen ausgesprochen

Im Kontrast dazu haben sich die Regierungen in der Agenda 2030, wie oben erwähnt, für die Beseitigung umweltschädlicher Subventionen vor allem im Bereich der Fischerei und der fossilen Kraftstoffe ausgesprochen.

Im Rahmen der UN-Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) sind die Regierungen sogar noch weiter gegangen. Auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz in Nagoya 2010 verabschiedeten sie den Strategischen Biodiversitätsplan 2011–2020 inklusive der Aichi-Ziele. Das Ziel 3 besagt:

„By 2020, at the latest, incentives, including subsidies, harmful to biodiversity are eliminated, phased out or reformed in order to minimize or avoid negative impacts, and positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity are developed and applied, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations, taking into account national socio economic conditions.“³²

28 Vgl. Overseas Development Institute (2017) und van der Burg (2017).

29 Vgl. Coady et al. (2015), S. 10f.

30 Vgl. Runkel/Mahler (2015).

31 Vgl. Köder/Burger (2016), S. 72f.

32 www.cbd.int/sp/targets/.

Tabelle 1

Direkte und indirekte Subventionen für fossile Energieträger 2015 nach Steuern

Land	Erdöl	Kohle	Erdgas	Elektrizität	Gesamt	Gesamt
	Pro Kopf in US-Dollar					In Mrd. US-Dollar
USA	1.266,12	633,08	277,32	0,00	2.176,53	699,18
China	81,26	1.551,87	19,21	0,00	1.652,33	2.271,88
Deutschland	36,47	501,54	145,84	0,00	683,85	55,64
Algerien	395,65	2,51	146,70	59,83	604,70	23,87
Frankreich	259,29	107,97	101,87	0,00	469,13	30,12
Thailand	172,64	146,30	63,65	0,00	382,59	26,34
Ecuador	342,94	0,00	3,68	24,12	370,73	6,04
Italien	0,00	66,68	153,64	0,00	220,32	13,27
Indien	56,56	153,44	7,28	0,00	217,28	277,31
Schweiz	101,39	9,01	74,05	0,00	184,46	1,51
Ghana	24,01	0,18	1,82	0,00	26,01	0,70

Quelle: Coady et al. (2015).

Somit unterstützen (auf dem Papier) alle 193 Vertragsstaaten der CBD die Abschaffung oder zumindest Reform umweltschädlicher Subventionen – und damit eine wesentliche Komponente ökologischer Finanzreformen.

Auch als Reaktion auf den Widerstand gegen eindimensionale ökologische Finanzreformen und ihre potentiell negativen sozialen und ökonomischen Nebenwirkungen wurden die Konzepte mittlerweile zu Konzepten **ökologisch-sozialer Finanzreformen** weiterentwickelt.

Vorschläge für Deutschland haben eine Reform zum Ziel,

„[...] die umweltschädliche Subventionen sozial und ökonomisch verträglich abbaut, ökologische Lenkungssteuern schrittweise anhebt und mit Vermögen- und Finanztransaktionsteuer auch sozial motivierte Steuern aufgreift. So können Anreize für Energieeffizienz verbessert, mehr soziale Gerechtigkeit erreicht und gleichzeitig ein erhebliches Potential zur Minderung der Staatsverschuldung erschlossen werden.“³³

Die Vorschläge für die Ausgabenseite des Haushalts beschränken sich aber weiterhin überwiegend auf den Abbau umweltschädlicher und die Erhöhung umweltfreundlicher Subventionen. Eine systematische (Neu-) Ausrichtung der Staatsausgaben nach Nachhaltigkeitskriterien sehen auch

33 Ludewig et al. (2010), S. 4.

die bisherigen Konzepte ökologisch-sozialer Finanzreformen nicht vor. Mit der Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs bietet sich die Gelegenheit, diese Konzepte nun konsequent weiterzuentwickeln.

4. Von Anderen lernen: Zivilgesellschaftliche Haushaltsinitiativen in aller Welt

Eine wachsende Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen und nicht-staatlicher Forschungsinstitute befasst sich seit den 1980er Jahren mit dem Monitoring und der Analyse öffentlicher Haushalte. Ihre Arbeiten und die daraus resultierenden Reformvorschläge unterscheiden sich je nachdem, ob sie aus ökologischer, sozialer oder menschenrechtlicher Perspektive erfolgen.

Wachsende Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen befasst sich seit den 1980er Jahren mit dem Monitoring und der Analyse öffentlicher Haushalte

Ökologisch motivierte Analysen und Reformvorschläge setzen bisher, wie oben beschrieben, überwiegend auf der Einnahmenseite des Budgets an. Sie resultieren in Vorschlägen für Umweltsteuern (z.B. eine CO₂-Steuer) oder umfassenderen Konzepten einer ökologischen Steuerreform. Die Ausgabenseite wurde bisher meist nur mit Blick auf umweltrelevante Subventionen im Rahmen ökologischer Finanzreformen berücksichtigt. Auch Untersuchungen, deren Titel zunächst einen stärkeren Fokus auf die Ausgabenseite suggeriert, wie der frühe Bericht des International Institute for Sustainable Development (IISD) *Making Budgets Green*, befassen sich bei genauerem Hinsehen lediglich mit der Reform von Steuern und Subventionen.³⁴

Sozial- und verteilungspolitisch motivierte Analysen und Reformvorschläge sind wesentlich umfassender und differenzierter. Mit Blick auf die Einnahmenseite befassen sie sich z.B. mit Fragen der Kapital- und Vermögensbesteuerung oder den regressiven Wirkungen von Mehrwert- und Verbrauchssteuern. Auf der Ausgabenseite des Budgets thematisieren sie z.B. die öffentliche Finanzierung und Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme. Dies geschieht meist auf Grundlage der Menschenrechte, insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) sowie der Rechte von Frauen und Kindern.

Im Einzelnen befassen sich zivilgesellschaftliche Initiativen zur Analyse öffentlicher Haushalte bisher vor allem mit folgenden Themenbereichen:³⁵

Menschenrechte: Die Analyse der Fiskalpolitik aus menschenrechtlicher Perspektive hat sich bisher überwiegend auf die Ausgabenseite konzentriert. Unter dem Schlagwort *Human Rights Budgeting* wird vor allem untersucht, ob die Ausgabenpolitik im Einklang mit den WSK-Rechten

³⁴ Vgl. IISD (1994).

³⁵ Vgl. zum Folgenden auch <http://internationalbudget.org/budget-analysis/sectors-issues-demographic>.

steht. Bei der Analyse geht es nicht nur um die absolute Höhe und Verteilung der staatlichen Mittel, sondern auch um ihren effizienten Einsatz und die Qualität der finanzierten Aktivitäten. Eine vollständige Menschenrechtsanalyse des Haushalts ist äußerst komplex, denn allein die Umsetzung der WSK-Rechte berührt nahezu alle Ressorts. In der Praxis beschränken sich einzelne Initiativen daher meist nur auf einen Sektor.

Bildung: Mit Blick auf die Verwirklichung des Rechts auf Bildung wird u. a. geprüft, ob die staatlichen Bildungsausgaben ausreichen, um jedem Kind den kostenfreien Zugang zur Schulbildung zu ermöglichen. Einige Initiativen, z. B. in Indien, untersuchen dabei nicht nur die direkten, sondern auch die indirekten Kosten der Schulausbildung (Schulmahlzeiten, Transport, Schuluniformen etc.).³⁶ Auch hier geht es nicht allein um die absolute Höhe des Bildungsbudgets, sondern auch um die Qualität der Ausbildung.

Gesundheit: Zivilgesellschaftliche Organisationen in verschiedenen Ländern, z. B. in Mexiko, nutzen Haushaltsanalysen, um zu überprüfen, ob die Regierungen ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen im Gesundheitsbereich erfüllen. Dazu gehört unter anderem, für jedermann im Krankheitsfall die Nutzung medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherzustellen. Untersucht werden die absolute Höhe der öffentlichen Gesundheitsausgaben und ihr Anteil am gesamten Staatshaushalt, aber auch die Aufteilung der Haushaltsmittel auf unterschiedliche Bereiche der Gesundheitsversorgung (Basisgesundheitsdienste, Gesundheitsversorgung in städtischen und ländlichen Regionen, etc.).³⁷

Ernährung: Sowohl zivilgesellschaftliche Initiativen als auch die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) befassen sich seit einigen Jahren mit der Frage, welchen Beitrag die Fiskalpolitik zur Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung leisten kann. Im Zentrum stehen dabei die direkten Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung und die damit verbundenen Subventionen (z. B. für kostenlose Schulmahlzeiten). Gelegentlich umfasst die Budgetanalyse aber auch die Einnahmeseite, wenn z. B. untersucht wird, ob die Erhebung einer Mehrwertsteuer auf Grundnahrungsmittel die Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung erschwert.³⁸

Geschlechtergerechtigkeit: Seit Mitte der 1980er Jahre und verstärkt seit der Weltfrauenkonferenz von Peking 1995 befassen sich feministische Gruppen und Frauenrechtsorganisationen mit der Analyse öffentlicher Haushalte aus Genderperspektive. Sie haben dafür den Begriff des *Gender Budgeting* geprägt. Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde,

36 Vgl. z. B. Center for Budget and Governance Accountability (2007).

37 Vgl. z. B. Hofbauer/Garza (2009).

38 Vgl. den umfassenden Leitfaden der FAO (2009).

dass Haushaltspolitik nicht geschlechterneutral ist, sondern Männern und Frauen in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichen Wirkungen zugutekommt. Gender Budgeting-Initiativen untersuchen daher geschlechterdifferenziert die Verteilung und die Wirkungen öffentlicher Ausgaben. Ihr Ziel ist es, bestehende Verteilungungerechtigkeiten und Benachteiligungen bei der Verwendung öffentlicher Mittel transparent zu machen, Alternativen zu formulieren und auf diese Weise zu geschlechtergerechten Haushalten zu gelangen. Bislang wurden Gender Budgeting-Initiativen vor allem auf der kommunalen Ebene umgesetzt, beispielsweise in Berlin und Wien.³⁹

Kinder und Jugendliche: Einige zivilgesellschaftliche Organisationen begannen vor etwa fünfzehn Jahren, die Fiskalpolitik gezielt aus der Perspektive von Kindern und Jugendlichen zu analysieren. Sie untersuchen, was die Regierungen in ihrer Haushaltspolitik tun, um deren Rechte zu verwirklichen. Ansatzpunkte gibt es quer durch den gesamten Haushalt, vom Bildungs- und Gesundheitsetat bis zu den Ausgaben für soziale Sicherung und direkte Unterstützungen für Kinder (z. B. das Kindergeld in Deutschland). Und auch die Einnahmeseite des Budgets kann daraufhin analysiert werden, welche Auswirkungen die Steuerpolitik auf Kinder und Jugendliche hat. Existieren beispielsweise Steuervergünstigungen für Mütter, Väter oder Familien mit Kindern?⁴⁰

In einigen Ländern untersuchen zivilgesellschaftliche Organisationen die Staatsausgaben auch aus **ökologischer Perspektive**. So präsentiert beispielsweise in Kanada die Green Budget Coalition (GBC), ein Zusammenschluss von 19 Umweltorganisationen, seit 1999 einen jährlichen Report mit Analysen und Empfehlungen für den kanadischen Bundeshaushalt.⁴¹ Der Report befasst sich allerdings nicht mit dem gesamten Haushalt, sondern nur mit ausgewählten Einzelbeispielen, wie den Agrarsubventionen und der internationalen Klimafinanzierung.

Basierend auf den Erfahrungen des Gender Budgeting wurde in jüngerer Zeit das Konzept klimasensitiver Haushalte (*Climate-Sensitive Budgets*) entwickelt. Einige Gruppen befassen sich unter diesem Schlagwort mit der Frage, wie sich die klimapolitischen Verpflichtungen ihrer Länder im Staatshaushalt widerspiegeln (sollten).

Ein Beispiel dafür ist die Alternative Budget Initiative (ABI) in den Philippinen. Dort enthielt das seit 2007 von zivilgesellschaftlichen Gruppen unter Führung von Social Watch veröffentlichte Alternative Budget

39 Vgl. dazu z. B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016), zur Umsetzung in Europa Quinn (2016), und zum Thema Gender Budgeting in der Entwicklungszusammenarbeit Theissen et al. (2017).

40 S. z. B. Streak (2003).

41 Vgl. Green Budget Coalition (2017) und www.greenbudget.ca.

auch ein Kapitel zum Thema Umwelt. 2012 stand dieses Kapitel unter der Überschrift „Pursuing a Climate-Sensitive National Budget for FY 2012: Investing in Philippine Resiliency and Adaptive Capacity“.⁴²

Die ABI ist eines der wenigen Beispiele für eine sektorübergreifende Auseinandersetzung mit Alternativen zum offiziellen Staatshaushalt. Ihr Hauptziel war ursprünglich die stärkere Ausrichtung des Haushalts an den MDGs. Neben ökologischen Aspekte wurden dabei auch die Bereiche Bildung, Landwirtschaft, Gesundheit, soziale Sicherung und die Unterstützung für Menschen mit Behinderungen berücksichtigt. Die bislang letzte Ausgabe des Alternativen Budgets wurde 2016 veröffentlicht.⁴³

Das Canadian Centre for Policy Alternatives veröffentlicht seit 1994 jährlich einen umfassenden Schattenbericht zum kanadischen Haushalt

Die wohl längste Erfahrung mit der Analyse des Staatshaushalts aus zivilgesellschaftlicher Sicht hat das Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA). Es veröffentlicht seit 1994 jährlich das Alternative Federal Budget (AFB), einen umfassenden Schattenbericht zum kanadischen Haushalt.⁴⁴ Seine Autor/innen kommen aus Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Gewerkschaften, Sozialverbänden und Forschungsinstituten. CCPA beschreibt das AFB folgendermaßen:

„From its beginnings, the fundamental premise of the AFB is that budgets are about choices. The AFB starts from a set of social justice values – human dignity and freedom, fairness, equality, environmental sustainability, and the public good. AFB participants collectively develop a set of taxation and spending measures that reflect these values, and create a sophisticated and workable budgetary framework within which they are met. This framework acknowledges political and economic realities but nevertheless produces a dramatically different result than the federal government’s budget.“⁴⁵

Mit seinem umfassenden Ansatz kommt der kanadische Alternativhaushalt der Idee eines alternativen Nachhaltigkeitshaushalts am nächsten, auch wenn er sich bisher nicht explizit an der Agenda 2030 und den SDGs als Referenzrahmen orientiert hat.

Es ist erstaunlich, dass 25 Jahre nach der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung eine umfassende Auseinandersetzung mit staatlicher Fiskalpolitik unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nur sporadisch erfolgt. Zwar ist die Konzentration auf sektorale oder akteursbezogene Analysen des Budgets aus pragmatischen Gründen verständlich, denn diese sind leichter durchzuführen als ein komplexer Nachhaltigkeits-Check des gesamten Haushalts. Sie haben aber klare Grenzen. Denn getrennte

42 Vgl. <https://issuu.com/socialwatchphilippines/docs/alternativebudgetinitiative2012>, S. 47ff.

43 Vgl. www.socialwatch.org/node/17195.

44 Vgl. Canadian Centre for Policy Alternatives (2017).

45 Cf. www.policyalternatives.ca/projects/alternative-federal-budget/about#sthash.xloTKtXd.dpuf.

Analysen können zu inkohärenten Ergebnissen und widersprüchlichen Politikempfehlungen führen. So können z. B. Subventionen oder Steuererleichterungen für die extraktive Industrie die Beschäftigung fördern, sie haben aber möglicherweise negative ökologische Nebenwirkungen. Bei konstanten öffentlichen Einnahmen muss jeder Vorschlag für Mehrausgaben in einem Sektor (z. B. Bildung) zwangsläufig zu Minderausgaben in einem anderen Sektor führen. Auf die potentielle Konkurrenz alternativer Budgetvorschläge weist auch die International Budget Partnership (IBP) hin:

„CSOs [Civil Society Organizations] engaging in budget analysis and advocacy that seeks to strengthen the governments commitment to a particular sector or to a particular group of people must always be aware that public budgeting is about trade-offs. Government budgets allocate scarce resources among competing interests, so increases in spending on one program or service will almost always require a decision either to increase revenues (i.e., taxes, fees, etc.) or cut spending on other programs. CSOs can strengthen their chances of success if they integrate these potential trade-offs into their analyses and advocacy objectives.“⁴⁶

Ideal wäre daher die konsequente Integration der ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Perspektive in die Budgetanalyse. Ausgaben, die aus einer derart integrierten Perspektive schädlich sind, könnten so systematisch identifiziert (und perspektivisch beseitigt) werden. Gleichermaßen sollten Vorschläge für alternative Haushalte nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien konzipiert werden. Bisherige Ansätze des Human Rights Budgeting sollten somit durch Ansätze des „Sustainability Budgeting“ ergänzt werden. In ähnlichem Sinne spricht sich Ashish Kothari von der indischen Organisation Kalpavriksh für ein „Budgeting for Sustainability“ aus. Er fordert mit Blick auf den indischen Staatshaushalt:

Ideal wäre die konsequente Integration der ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Perspektive in die Budgetanalyse

„Government schemes should be re-oriented from an ecological and social justice perspective in the long run.“⁴⁷

Zur Analyse der öffentlichen Haushalte – und damit auch des Bundeshaushalts – nach umfassenden Nachhaltigkeitskriterien muss das Rad nicht neu erfunden werden. Eine solche Analyse kann auf den Erfahrungen bisheriger Initiativen aufbauen, bestehende Instrumentarien und Leitfäden nutzen und sie ggf. weiterentwickeln (siehe dazu Kasten 1).

46 Vgl. <http://internationalbudget.org/budget-analysis/sectors-issues-demographic>.

47 Vgl. Kothari (2012).

Kasten 1

Leitfäden für die zivilgesellschaftliche Analyse öffentlicher Haushalte

von Wolfgang Oberland

Viele Publikationen befassen sich mit der Frage, wie staatliche Haushalte nach bestimmten Kriterien aufgestellt, überwacht, analysiert und reformiert werden können. Zu ihnen zählen einführende Werke zum Budgetprozess, empirische Studien und praktische Anleitungen für alle am politischen Prozess beteiligten Akteure, u. a. in den Bereichen menschenrechtbasierter und geschlechterpolitischer Budgetanalyse (*Gender Budgeting*), aber auch ökologischen und sozialen Aspekten von Fiskalpolitik. Außerdem gehören dazu Handbücher, die sich mit der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in Budgetprozessen befassen.

Generell kann die Literatur zu diesem Thema unterteilt werden in (1) praktische Handlungsanleitungen (sog. *Toolkits*) und Handbücher für die verschiedenen Akteure. Diese richten sich z. B. an zivilgesellschaftliche Organisationen, Verwaltungen untergeordneter Gebietskörperschaften oder Regierungen. Diesen praktisch ausgerichteten Leitfäden stehen (2) umfassende Analysen gegenüber, die sich mit den unterschiedlichsten Aspekten von Budgetpolitik ex post befassen. Hier geht es darum, Erfahrungen und ggf. *Best Practice*-Beispiele aufzuarbeiten und für zukünftige budgetbezogene Arbeiten nutzbar zu machen.

Ein Klassiker dieses Genres ist beispielsweise *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action* von Mark Robinson, der Fallbeispiele aus Uganda, Brasilien, Kroatien, Indien, Mexiko und Südafrika behandelt.⁴⁸ Daneben gibt es eine Vielzahl von einzelnen Fallstudien zu bestimmten Ländern. Selbstverständlich sind die Grenzen hier fließend: Praktisch alle konkreten Handlungsanweisungen schöpfen aus der Analyse von Erfahrungen, und auch die analytische Literatur hat oft präskriptive Intentionen.

Die Arbeiten mit eher praktischer Ausrichtung lassen sich nach ihrem Gegenstand grob unterscheiden in (1) Studien, die sich allgemein mit der Analyse und Transparenz von Budgetprozessen beschäftigen, und (2) Anleitungen zur zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Budgetformulierung, z. B. unter dem Stichwort „Partizipative Haushalte“, oder zu Formulierung alternativer Haushalte. Daneben gibt es (3) allgemeinere Materialien zur politischen Arbeit mit Bezug auf Fiskalpolitik, z. B. Handreichungen zu erfolgreicher Netzwerk- und Lobbyarbeit.

Beispiele für Arbeiten zum ersten Themenkomplex sind etwa *What's behind the budget* von Andy Norton und Diane Elson⁴⁹ oder *Our Money, Our Responsibility – A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures* von Vivek Ramkumar.⁵⁰ Hier werden die politischen und administrativen Abläufe erklärt, die im Allgemeinen zur Verabschiedung eines Haushalts auf den verschiedenen Ebenen führen, z. B. anhand des Budgetzyklus. Daneben gibt es Handreichungen zum Monitoring der

48 Vgl. Robinson (2006).

49 Vgl. Norton/Elson (2002).

50 Vgl. Ramkumar (2008).

Budgetumsetzung, z. B. im Bereich öffentlicher Beschaffung oder mit Blick auf die Zuweisung der Haushaltsmittel auf die verschiedenen Politiksektoren.

In diesen Kontext gehört auch der Leitfaden *Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments*, der sich mit den Auswirkungen von Fiskalpolitik auf die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen im Gender-Bereich auseinandersetzt.⁵¹

Mit dem Monitoring der Einnahmen und Ausgaben im Rohstoffsektor befasst sich das Handbuch *Follow the Money – A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*,⁵² das auf die Erfahrungen der allgemeinen Budgetanalyse zurückgreift um sie auf den Bereich der extraktiven Industrie anzuwenden.

Weiter reichende Anleitungen existieren zur konkreten Beeinflussung bzw. Gestaltung von Budgetpolitik. Sie richten sich sowohl an staatliche Entscheidungsträger als auch an zivilgesellschaftliche Akteure. Es gibt sowohl Handreichungen zu allgemeinen Budgetprozessen als auch zu spezifischen sektoralen Themen. Beispiele für allgemeine Ansätze sind die Leitfäden der International Budget Partnership *A Guide to Budget Work for NGOs*⁵³ und *A Guide to Tax Work for NGOs*.⁵⁴ Diese vereinen Erfahrungsberichte mit praktischen Handlungsanweisungen. So wird auch hier der Budgetprozess zunächst vorgestellt, allerdings liegt der Fokus auf den praktischen Einflussmöglichkeiten, z. B. im Prozess der Haushaltsgesetzgebung. Daneben werden wichtige Prinzipien der Budgetformulierung erklärt.

Konkreter werden die praktischen Handlungsanleitungen zur Umsetzung bestimmter sektorpolitischer Programme mit Hilfe von fiskalpolitischen Instrumenten. Ein Beispiel im umweltpolitischen Bereich ist das vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) veröffentlichte Arbeitspapier *Driving a Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform*. Es formuliert Vorschläge, wie durch finanzpolitische Instrumente ökologische Ziele wie Ressourceneffizienz oder Emissionsreduzierung gefördert werden können.⁵⁵ Umfassender und detaillierter ist das von der Weltbank veröffentlichte Handbuch *Environmental Fiscal Reform – What Should Be Done and How to Achieve it*.⁵⁶ Wie viele andere Einführungen auch vom Konzept des Politikzyklus ausgehend beschreibt das Handbuch konkrete Schritte zur Formulierung und Umsetzung ökologischer Fiskalpolitik: die Problemdefinition, die Entscheidungsfindung, die Umsetzung und schließlich das Monitoring und die Evaluation der Programme. Dabei befasst es sich auch mit dem möglichen Beitrag bi- und multilateraler Geber.

Zu den Themen Human Rights und Gender Budgeting wird schon länger gearbeitet, entsprechend vielfältig sind hier die konkreten Anleitungen. Beispielhaft für die Budgetanalysen aus Genderperspektive ist der Leitfaden *Engendering Budgets. A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*.⁵⁷

51 Vgl. Budlender (2004).

52 Vgl. Shultz (2005).

53 Vgl. International Budget Partnership (2010).

54 Vgl. Friedman (2006).

55 Vgl. UNEP (2010).

56 Vgl. World Bank (2005).

57 Vgl. Budlender/Hewitt (2003).

Neben praktischen Anleitungen und Analyse-Werkzeugen wird hier auch auf den politischen Kontext der Budgeterstellung eingegangen.

Pionierarbeit im Menschenrechtsbereich leistete die mexikanische Organisation Fundar. Sie veröffentlichte bereits 2004 gemeinsam mit dem International Budget Project (heute International Budget Partnership) und dem International Human Rights Internship Program den Report *Dignity Counts. A guide to using budget analysis to advance human rights*.⁵⁸ Ein weiteres Beispiel für die Diskussionen über menschenrechtliche Budgetanalyse ist der Bericht *Budgeting Human Rights* des europäischen NGO-Netzwerks APRODEV.⁵⁹

Neben diesen konkreten praktischen Anleitungen gibt es eine umfangreiche Literatur zum politischen Kontext, in dem Fiskalpolitik stattfindet. Diese ist gerade für zivilgesellschaftliche Akteure relevant, die sich „von außen“ mit politischen Prozessen befassen. Beispielhaft ist das Toolkit *Mapping Political Context*, das in die Analyse politischer Rahmenbedingungen allgemein einführt.⁶⁰ Einen Leitfaden sowohl für zivilgesellschaftliche Akteure als auch für staatliche Stellen, die mit ihnen zu tun bekommen, hat die Abteilung für Ökonomische und Soziale Fragen des UN Sekretariats (United Nations Department of Economic and Social Affairs) herausgegeben unter dem Titel *Civic Engagement in Public Policies – A Toolkit*.⁶¹ Eine Anleitung für umfassende Analysen der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, einschließlich der Analyse von Haushalts- und Fiskalpolitik, bietet das sog. *OPERA-Framework*, entwickelt vom Center for Economic and Social Rights (CESR). Das Framework erlaubt damit die inhaltliche Verzahnung von regulativen und finanzpolitischen Ansätzen mit der Haushaltspolitik sowie den internationalen Rahmenbedingungen für nationale Maßnahmen.⁶²

58 Vgl. Fundar/International Budget Project/International Human Rights Internship Program (2004).

59 Vgl. APRODEV (2007).

60 Vgl. Nash/Hudson/Luttrell (2006).

61 Vgl. UNDESA (2007).

62 Vgl. Center for Economic and Social Rights (2012a).

5. Schritte zum SDG-konformen Bundeshaushalt – Ansatzpunkte entlang des Budgetzyklus

Um die verschiedenen Phasen der Budgetpolitik zu beschreiben, verwenden Finanzwissenschaftler/innen und Haushaltsplaner/innen häufig das Modell des Haushaltskreislaufs (oder auch Budgetzyklus). Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Agenda 2030 kann es als nützliches Instrument dienen, um Ansatzpunkte für die systematische Berücksichtigung der SDGs in der Fiskalpolitik zu identifizieren.

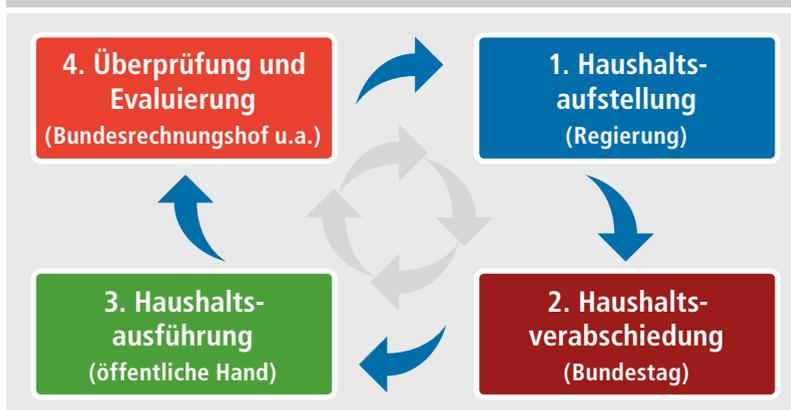
Der Haushaltskreislauf als Ausgangspunkt

Grundsätzlich kann der Haushaltskreislauf auf Bundesebene vereinfacht in folgende vier Phasen eingeteilt werden (s. Abbildung 1):⁶³

- 1. Phase:** Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch die Bundesregierung
- 2. Phase:** Erörterung und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes durch den Bundestag
- 3. Phase:** Ausführung des Haushaltsplans durch die Bundesregierung und andere öffentliche Einrichtungen
- 4. Phase:** Überprüfung und Evaluierung, inkl. Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof

Abbildung 1

Die vier Phasen des Haushaltskreislaufs (vereinfachte Darstellung)



⁶³ Vgl. dazu z. B. Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 29ff.

Von den ersten Schritten der Haushaltsaufstellung bis zur Überprüfung durch den Bundesrechnungshof dauert jeder Zyklus etwa dreieinhalb Jahre. Normalerweise überlappen sich die Zyklen im Jahresturnus. Durchbrochen wird der Rhythmus nach Bundestagswahlen, wenn es nicht umgehend zu einer Regierungsbildung kommt (wie es 2017 der Fall war). Da die Bundesregierung in diesem Fall nicht rechtzeitig einen Haushaltsentwurf vorlegt, der im Bundestag diskutiert und beschlossen werden kann, tritt das Haushaltsgesetz erst später im Jahr in Kraft. Es kommt zu einer Phase der „vorläufigen Haushaltsführung“ (nach Artikel 111 Grundgesetz), in der die amtierende Bundesregierung lediglich Ausgaben leisten darf, die nötig sind, um die Verwaltung aufrechtzuerhalten und rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen.

Der Prozess der Haushaltsaufstellung und -verabschiedung

Seit 2012 wird der Haushaltsentwurf im Top-Down-Verfahren vom Bundesfinanzminister erstellt

In „normalen“ Jahren beginnt der Prozess der Haushaltsaufstellung etwa 15 Monate vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres. Seit 2012 wird der Haushaltsentwurf im *Top-Down*-Verfahren vom Bundesfinanzminister (BMF) erstellt.⁶⁴ Dadurch soll sichergestellt werden, dass die verfassungsrechtlichen Schuldenregeln („Schuldenbremse“) und andere haushaltspolitische Vorgaben eingehalten werden. Auf Grundlage einer Beschlussvorlage des BMF verabschiedet das Kabinett in der Regel im März die Eckwerte für den Haushalt des Folgejahres. Auf ihrer Grundlage finden bis Juni Haushaltsgespräche zwischen dem BMF und den einzelnen Ressorts statt. Strittige Punkte werden am Ende in sog. „Chefgesprächen“ auf Ministerebene geklärt, bevor das Kabinett Ende Juni/Anfang Juli den Haushaltsentwurf beschließt und anschließend an den Bundestag übermittelt. Der Prozess der Haushaltsaufstellung vollzieht sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Formell sind weder Parlament noch Zivilgesellschaft beteiligt.

Die parlamentarische Phase beginnt in der Regel im September mit der 1. Lesung des Haushalts im Bundestag. Es folgen bis November Beratungen im Haushaltsausschuss und in den Fachausschüssen. Strittige Fragen werden am Ende in der sog. „Bereinigungssitzung“ im Haushaltsausschuss geklärt, bevor die 2. und 3. Lesung des Haushalts im Plenum stattfindet und anschließend das Bundeshaushaltsgesetz verabschiedet wird (siehe Tabelle 2). Auch im parlamentarischen Verfahren ist in Deutschland eine Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, etwa im Rahmen von Anhörungen, bislang nicht vorgesehen.

64 Einen kurzen Überblick über das Haushaltsaufstellungsverfahren gibt der Leiter der BMF-Haushaltsabteilung, Peter Mießen, in einem dreiminütigen Video auf der BMF-Website, s. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Videos_tatue-app/Abteilungen/v5-2016-09-10-miessen/v6-2016-09-06-miessen.html.

Tabelle 2**Zeitplan der Aufstellung des Bundeshaushalts**
(vereinfacht, am Beispiel des Haushalts 2020)

2018	
Dezember	Aufstellungsroundschreiben des BMF an die Ressorts
2019	
Januar–März	Entwicklung des Eckwertebeschlusses im „Top-down-Verfahren“ durch das BMF
März	Kabinettsitzung zum Eckwertebeschluss
April–Juni	Haushaltsgespräche zwischen BMF und Ressorts (auf Arbeitsebene)
Juni	Haushaltsgespräche zwischen BMF und Ressorts (auf Ministerebene – „Chefgespräche“)
Ende Juni/Anfang Juli	Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan
August	Zuleitung des Haushaltsentwurfs an Bundestag und Bundesrat
September	1. Lesung im Bundestag
September–November	Berichterstattergespräche und Beratungen im Haushaltsausschuss und in den Fachausschüssen
November	Abschlussberatung im Haushaltsausschuss („Bereinigungssitzung“)
November/Dezember	2. und 3. Lesung im Bundestag, Verabschiedung des Bundeshaushalts
Dezember	Bundespräsident unterschreibt den Gesetzesentwurf zum Bundeshaushalt
2020	
1. Januar	Bundshaushaltsgesetz tritt in Kraft
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 29f.	

Ansatzpunkte für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Budgetzyklus

Bundesregierung, Bundestag und zivilgesellschaftliche Organisationen haben unterschiedliche Rollen, Verantwortlichkeiten und entsprechend unterschiedliche Einflussmöglichkeiten im Haushaltsprozess. Im Verlauf der vier Phasen des Budgetzyklus gibt es für sie eine Vielzahl von Ansatzpunkten, um Nachhaltigkeitsaspekte, und speziell die SDGs, systematisch zu berücksichtigen. Im Folgenden werden einige wesentliche Ansatzpunkte und Handlungsmöglichkeiten beschrieben.

**Phase 1:
Haushaltsaufstellung**

Die Bundesregierung trägt die Gesamtverantwortung für die Festlegung der allgemeinen Haushaltsparameter (Einnahmen- und Ausgabenhöhe, Schulden- und Defizitgrenzen usw.). Sie entscheidet über die Ausgabenprioritäten und die Mittelzuweisungen für die verschiedenen Ressorts

und erarbeitet den detaillierten Haushaltsentwurf, der dann dem Bundestag vorgelegt wird. Mit Blick auf die Agenda 2030 sollte die Bundesregierung dabei sicherstellen, dass die SDGs bei der Haushaltsaufstellung systematisch berücksichtigt werden. Parallel dazu können zivilgesellschaftliche Organisationen den Entwurfsprozess begleiten, indem sie den zuständigen Mitarbeiter/innen in den Ministerien Informationen und Analysen zur Verfügung stellen oder ihre eigenen „Schattenbudgets“ erstellen. Dies ist keine einfache Aufgabe, denn die Formulierung eines SDG-konformen Haushalts ist ein aufwändiger Prozess, der unter anderem folgende Schritte umfasst:

Schritt 1: Verfügbarkeit vergleichbarer Budgetdaten überprüfen

Ausgangspunkt für die Formulierung eines SDG-konformen Budgets sind detaillierte Daten des bestehenden Haushalts. Nur wenn die Daten der laufenden Einnahmen und Ausgaben (öffentlich) verfügbar und zeitlich vergleichbar sind und disaggregiert vorliegen, können sie als geeignete Grundlage für die Berechnung der notwendigen Änderungen des künftigen Haushalts verwendet werden. In Deutschland ist dies seit einigen Jahren der Fall. Auf der speziellen Website des Bundesfinanzministeriums www.bundeshaushalt-info.de sind die vollständigen Bundeshaushaltspläne seit dem Jahr 2005 in unterschiedlichen Formaten öffentlich zugänglich.

Schritt 2: Relevante Haushaltstitel identifizieren

Auf Grundlage des aktuellen Bundeshaushalts müssen diejenigen Haushaltstitel ermittelt werden, die für die Umsetzung der Agenda 2030 und die Erreichung der SDGs (besonders) relevant sind. Dies ist eine komplexe Aufgabe, denn Ausgaben mit ökologischen, sozialen oder menschenrechtlichen Auswirkungen finden sich nicht nur in den Einzelplänen der jeweiligen Fachministerien, wie dem Bundesumweltministerium (BMUB) oder dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sondern in praktisch allen Bereichen des Haushalts.

Allein die Definition öffentlicher Umweltausgaben umfasst unter anderem folgende Bereiche: ⁶⁵

- » Luft- und Gewässerschutz
- » Entsorgung gefährlicher Abfälle
- » Minderung von Treibhausgasemissionen und ozonabbauenden Stoffen
- » Anpassung an den Klimawandel

⁶⁵ Vgl. dazu z. B. Markandya/Hamilton/Sanchez-Triana (2006) und International Institute for Environment and Development (2009).

- » Abwasserentsorgung und Entsorgung fester Abfälle
- » Strahlenschutz und nukleare Entsorgung
- » Chemikaliensicherheit, Umwelt und Gesundheit
- » Wasserversorgung und Wasserressourcenmanagement
- » Bodenschutz
- » Ressourceneffizienz und Rohstoffpolitik
- » Waldbewirtschaftung und Unterstützung der Wiederaufforstung
- » Schutz von Artenvielfalt und Landschaften
- » Meeresschutz
- » Unterstützung erneuerbarer Energien

Zusätzliche umweltpolitisch relevante Ausgabenposten umfassen beispielsweise die Unterstützung des ökologischen Landbaus und des nachhaltigen Konsums, aber auch Ausgaben mit potenziell negativen Umweltauswirkungen, wie Subventionen für fossile Brennstoffe oder Infrastrukturprogramme (z.B. Straßen- und Autobahnbau).

Angesichts des breiten Themenspektrums, das von der Agenda 2030 und ihren Nachhaltigkeitszielen abgedeckt wird, müsste die Bundesregierung die weit überwiegende Mehrzahl der rund 8.000 Haushaltstitel bei der Formulierung eines SDG-konformen Bundeshaushalts berücksichtigen.

Bundesregierung müsste die weit überwiegende Mehrzahl der rund 8.000 Haushaltstitel bei der Formulierung eines SDG-konformen Bundeshaushalts berücksichtigen

Zivilgesellschaftliche Organisationen könnten sich angesichts ihrer begrenzten Kapazitäten bei der Haushaltsanalyse und der Formulierung von Alternativen auf bestimmte Ministerien (z.B. den Einzelplan 23 des BMZ), bestimmte Ausgaben (z.B. Subventionen) oder einzelne SDGs konzentrieren. Sie können dabei auf den Erfahrungen bereits bestehender Initiativen für alternative Haushalte aufbauen, wie sie beispielsweise in Kanada mit dem Alternative Federal Budget des Canadian Centre for Policy Alternatives und der Green Budget Coalition existieren (siehe Kapitel 4).

Schritt 3: Vergleich der geplanten Ausgaben mit den Zielen der Agenda 2030

Die zentrale Herausforderung bei der Gestaltung eines SDG-konformen Haushalts besteht darin, die einzelnen Haushaltstitel einem „Nachhaltigkeits-Check“ zu unterziehen und zu prüfen, ob die Ausgaben in ihrer Höhe und den zu erwartenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen im Einklang mit der Agenda 2030 und ihren Zielen stehen.

Der Vergleich zwischen dem aktuellen Ausgabenniveau und den Zielvorgaben der Agenda 2030 wäre relativ einfach, wenn sich diese Zielvorgaben direkt auf den Haushalt beziehen würden. Dies ist aber in der Regel nicht der Fall. Zumeist haben sich die Regierungen lediglich dazu verpflichtet, „finanzielle Mittel aus allen Quellen“ deutlich zu erhöhen, etwa zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (SDG 15.a).

Um zu überprüfen, ob zumindest diese allgemeinen Verpflichtungen eingehalten werden, können Ausgabentrends ermittelt werden, indem die Entwicklung bestimmter Haushaltstitel im Zeitverlauf verglichen wird, beispielsweise die jährlichen öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen zur Minderung von CO₂-Emissionen (in absoluten Zahlen oder als Anteil am Gesamtbudget). Auch die Verpflichtung, die ODA auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen, muss sich im Bundeshaushalt und der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes entsprechend widerspiegeln.

Um abzuschätzen, ob die Staatsausgaben in ihrer Tendenz dem Nachhaltigkeitspostulat der Agenda 2030 entsprechen, können auch bestimmte Ausgabenquoten im Zeitverlauf verglichen werden. Wie haben sich beispielsweise die Ausgaben für Bildung, Gesundheit oder Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zum Gesamthaushalt entwickelt? Wie veränderte sich das Verhältnis zwischen Subventionen für fossile Brennstoffe und solchen für erneuerbare Energien?

SIPRI beschreibt, in welchem Umfang eine Umverteilung von Militär- zu Sozialausgaben die Finanzierung der SDGs ermöglichen würde

Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI schlägt zusätzlich vor, die Entwicklung der BIP-Anteile von Militärausgaben und Sozialausgaben, insbesondere öffentlichen Gesundheitsausgaben, zu vergleichen. SIPRI bezieht sich dabei explizit auf die SDGs und beschreibt, in welchem Umfang eine Umverteilung innerhalb der öffentlichen Haushalte von Militär- zu Sozialausgaben die Finanzierung der SDGs ermöglichen würde.⁶⁶

Schritt 4: Ausgabenverschiebungen ausgleichen und nachteilige Auswirkungen kompensieren

Die Erhöhung oder Reduzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit den SDGs hat zwangsläufig Konsequenzen für das Gesamtbudget. Jede Erhöhung eines „prioritären“ Haushaltspostens muss entweder durch die Reduzierung der Ausgaben in einem anderen Haushaltsposten oder durch zusätzliche Einnahmen ausgeglichen werden. Daher sollte jeder Vorschlag für zusätzliche Ausgaben mit Vorschlägen zur Gegenfinanzierung einhergehen.

Die Ausrichtung des Bundeshaushalts an den SDGs führt jedoch nicht zwangsläufig zu höheren Ausgaben. Im Gegenteil, die Abschaffung

66 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016).

umweltschädlicher Subventionen würde die öffentlichen Ausgaben reduzieren und den fiskalischen Spielraum der Regierungen beträchtlich erhöhen (siehe Kasten 2).

Die eingesparten Mittel könnten (und sollten) auch dafür verwendet werden, negative soziale und wirtschaftliche Folgen der Subventionskürzungen und potenziell regressive Effekte für ärmere Bevölkerungsgruppen zu kompensieren.

Kasten 2

Nachhaltigkeits-Check von Subventionen

Um zu überprüfen, welche ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen Subventionen haben, müssten sie einem umfassenden Nachhaltigkeits-Check unterzogen werden.

Als Voraussetzung dafür muss zunächst der Subventionsbegriff geklärt werden. Denn was unter „Subventionen“ zu fassen ist, ist weder in der Finanzwissenschaft noch in der Praxis einheitlich geregelt, sondern hängt von methodischen, normativen und letztlich auch politischen Entscheidungen ab.

Der Subventionsbericht der Bundesregierung legt einen eher engen Subventionsbegriff zugrunde, der sich auf die direkten budgetwirksamen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes beschränkt. Demnach lag das Subventionsvolumen 2015 bei 20,9 Mrd. Euro, im Jahr 2018 sollen es 25,2 Mrd. Euro sein.⁶⁷

Andere Institutionen wie die OECD, der IWF und das Umweltbundesamt legen in ihren Untersuchungen einen wesentlich breiteren Subventionsbegriff zugrunde. Er umfasst auch staatliche Bürgschaften und Garantien, Begünstigungen im Rahmen von staatlicher Regulierung, die staatliche Bereitstellung von Gütern, Leistungen und Rechten unterhalb des Marktpreises, sowie gelegentlich auch die unvollständige Internalisierung von Umweltkosten.⁶⁸

Auf dieser Grundlage kommt das Umweltbundesamt zu dem Ergebnis, dass die Subventionen des Bundes mit umweltschädlicher Wirkung bereits 2012 einen Umfang von rund 57 Mrd. Euro erreicht hatten (siehe Abbildung 2).

2015 hat die Bundesregierung entschieden, alle in ihrem Subventionsbericht erfassten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Die Prüfung wird durch die jeweils zuständigen Ministerien durchgeführt. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie in ihrer Neufassung von 2017 bildet dafür den aktuellen Referenzrahmen. Im 26. Subventionsbericht der Bundesregierung vom August 2017 wurden auf diese Weise 70 Finanzhilfen und 104 Steuervergünstigungen geprüft.⁶⁹

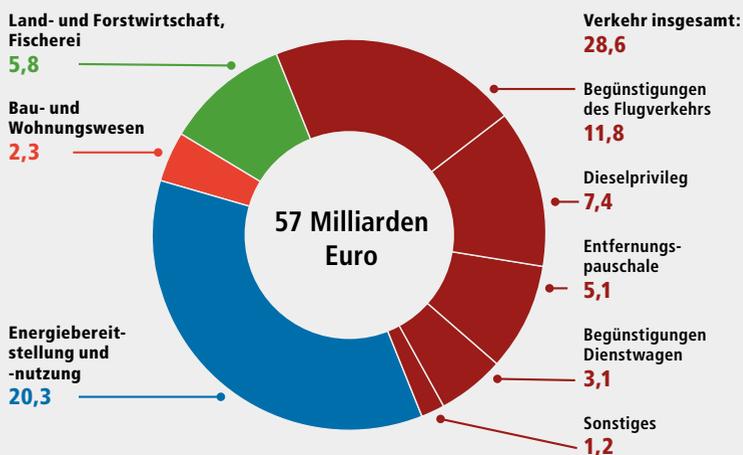
67 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017), S. 13.

68 Vgl. Köder/Burger (2016), S. 9.

69 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017). Darin enthalten die Datenblätter zu jeder Subvention in den Anlagen 7 und 8 auch kurze Erläuterungen zur Nachhaltigkeit.

Abbildung 2

Umweltschädliche Subventionen in Deutschland nach Sektoren



Quelle: Umweltbundesamt (www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/wirtschaft-umwelt/umweltschaedliche-subventionen#textpart-3).

Dass es eine solche Nachhaltigkeitsprüfung nun gibt, ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Nach Einschätzung des Umweltbundesamts ist diese Prüfung „jedoch noch weit entfernt von einem umfassenden Subventionscontrolling, das alle Umweltwirkungen der Subventionen systematisch erfasst.“⁷⁰ Bemängelt wird unter anderem, dass in einigen Fällen die Subvention lediglich auf ihr eigentliches (ökonomisches) Ziel hin überprüft wird, mögliche ökologische Wirkungen aber nicht weiter thematisiert werden. Es würden also nicht in allen Fällen die Nachhaltigkeitsindikatoren wirklich umfassend bewertet.

Die Bundesregierung räumt ein, dass es bei der Bewertung der verschiedenen Wirkungen von Subventionen Zielkonflikte gibt:

„Mit der Orientierung an den nach den 17 SDGs gegliederten Zielen und Indikatoren sowie den Managementregeln der Strategie steht bei der Nachhaltigkeitsprüfung die Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen aus unterschiedlichen Blickrichtungen im Mittelpunkt. Dabei erfordert eine kohärente, an der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtete Politik, dass auch Zielkonflikte in den Blick genommen werden.“⁷¹

In wessen Interesse diese Zielkonflikte aufgelöst werden, ist letztlich eine politische Entscheidung. In jedem Fall sollten für den nächsten Subventionsbericht der Bundesregierung, der voraussichtlich 2019 erscheinen wird, die Methodik und das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung verbessert werden. Für das Umweltbundesamt sind dabei folgende drei Punkte von zentraler Bedeutung:⁷²

70 Köder/Burger (2016), S. 87.

71 Bundesministerium der Finanzen (2017), S. 51.

72 Vgl. Köder/Burger (2016), S. 87.

1. Alle negativen Umweltwirkungen sollten auf wissenschaftlich fundierter Grundlage ermittelt und im Subventionsbericht beschrieben werden.
2. Das Förderziel der Subvention sollte kritisch hinterfragt werden, mögliche Zielkonflikte, z. B. zwischen ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen, sollten analysiert werden, und eine alternative Ausgestaltung der Subvention, die negative Umweltwirkungen vermeidet oder wenigstens verringert, sollte geprüft werden.
3. Der Subventionsbegriff der Bundesregierung sollte erweitert werden, um weitere Subventionen im Subventionsbericht aufzugreifen (z. B. Dienstwagenprivileg, Entfernungspauschale, Kerosinsteuerbefreiung für den internationalen Flugverkehr).

In gleicher Weise sollten auch die sozialen (Neben-) Wirkungen der jeweiligen Subventionen und ihre externen Effekte für die Menschen im globalen Süden, so weit dies möglich ist, geprüft werden.

Auch der Bundesrechnungshof fordert eine grundsätzliche Überprüfung der Subventionen und begründet dies u. a. mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Bei der Präsentation seines Jahresberichts 2017 stellte der Präsident des Bundesrechnungshofes Kay Scheller fest:

„Die kritische Überprüfung mit dem Ziel der nachhaltigen Begrenzung von Steuervergünstigungen wäre ein Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts. Viele dieser Vergünstigungen sind steuersystemisch nicht erklärbar; sie dienen oftmals nicht gesamtwirtschaftlich relevanten Zwecken, sondern der Erfüllung ökonomischer Einzelinteressen. [...] Dabei gehören grundsätzlich alle Subventionen und Steuervergünstigungen auf den Prüfstand. So wie es sich die alte Bundesregierung in ihren subventionspolitischen Leitlinien vorgegeben, leider aber nicht in Angriff genommen hat: den gezielten und ökonomisch wie ökologisch sinnvollen Subventionsabbau als Beitrag für einen nachhaltigen öffentlichen Haushalt. Dies wäre im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, zu der sich der Bund bekannt hat.“⁷³

Schritt 5: Erstellung des konsolidierten Haushaltsentwurfs

Nachdem die erforderlichen Änderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushaltsplans vorgenommen wurden, kann der konsolidierte (und möglichst SDG-konforme) Haushaltsentwurf für das folgende Jahr fertiggestellt und vom Bundeskabinett verabschiedet werden. Dies geschieht in der Regel in der letzten Kabinettsitzung vor der Sommerpause.

Der Prozess der Haushaltsaufstellung durch die Bundesregierung vollzieht sich weitgehend unter Ausschluss von Öffentlichkeit,

⁷³ Bundesrechnungshof, Pressemitteilung vom 12.12.2017 (www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017/rede-pressemittteilung/2017-pressemittteilung-06-bemerkungen-2017).

zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bundestag. Die „Stunde des Parlaments“ kommt erst mit der Übermittlung des Haushaltsentwurfs (normalerweise im August eines Jahres) und dem Beginn der Haushaltsdebatten (im September). Auch für zivilgesellschaftliche Organisationen beginnt dann die Phase, in der eine direkte Kommentierung des Haushaltsentwurfs möglich ist. Die Vorbereitungen dazu müssen aber lange davor beginnen, um rechtzeitig die eigenen Haushaltsvorschläge präsentieren zu können. Einen Startpunkt dafür, und zugleich einen wichtigen Interventionszeitpunkt, bietet die Verabschiedung der Eckwerte für den Bundeshaushalt und den mittelfristigen Finanzplan durch das Kabinett (normalerweise im März eines Jahres), auch wenn die Eckwerte ex definitione nur einen groben Überblick über die Haushaltsplanung der Bundesregierung geben.⁷⁴

Phase 2: Haushaltsverabschiedung

Der Deutsche Bundestag spielt im Budgetzyklus eine zentrale Rolle, denn er ist für die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes verantwortlich

Der Deutsche Bundestag spielt im Budgetzyklus eine zentrale Rolle, denn er ist letztendlich für die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und des Bundeshaushaltsplans verantwortlich. In der rund dreimonatigen Phase zwischen der 1. und 3. Lesung können die Abgeordneten nicht nur überprüfen, ob der Haushaltsentwurf mit den Verpflichtungen und Zielen der Agenda 2030 übereinstimmt, sondern sie können auch Änderungsanträge für die Budgets der einzelnen Ministerien oder für spezifische Haushalts-titel einbringen.

Die Oppositionsparteien nutzen diese Möglichkeit regelmäßig, um ihre alternativen Budgetansätze zu präsentieren. Bündnis 90/Die Grünen formulieren beispielsweise jährlich detaillierte Vorschläge zur Aufstockung der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit. Für den Bundeshaushalt 2017 brachten sie einen Änderungsantrag in die parlamentarischen Beratungen ein, der darauf abzielt, die Mittel für die Entwicklungsfinanzierung um 1,2 Milliarden Euro und für die Klimafinanzierung um 800 Millionen Euro zu erhöhen.⁷⁵

Aber auch die Regierungsparteien segnen den Kabinettsentwurf für den Haushalt im Bundestag nicht einfach ab, sondern nehmen Änderungen an diversen Budgetposten vor, wobei strittige Fragen am Ende in der sog. „Bereinigungssitzung“ im Haushaltsausschuss geklärt werden.

74 Siehe beispielsweise für den Bundeshaushalt 2018 die Kabinettsvorlage des BMF für den Eckwertebeschluss der Bundesregierung vom März 2017, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/03/2017-03-15-eckwertebeschluss-kabinettsvorlage.pdf.

75 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/10390 vom 22.11.2016 (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/103/1810390.pdf>).

Ein systematischer Nachhaltigkeits-Check des Bundeshaushalts bzw. die Überprüfung seiner SDG-Konformität findet im Bundestag bisher nicht statt. Das Gremium, das fachlich dafür zuständig sein könnte, wäre der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE). Er wurde 2004 erstmals eingesetzt, um die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung zu begleiten und zu bewerten.⁷⁶ Der Beirat hat aber nicht den Status und die Handlungskompetenzen eines regulären Bundestagsausschusses, muss zu Beginn jeder Legislaturperiode neu eingesetzt werden und blieb bisher politisch schwach.

Ein systematischer Nachhaltigkeits-Check des Bundeshaushalts findet im Bundestag bisher nicht statt

Nach seinen Angaben hat die Bundesregierung auf Initiative des PBnE bereits 2008 in ihre routinemäßige Gesetzfolgenabschätzung eine Nachhaltigkeitsprüfung integriert. Seit 2009 bewertet der PBnE diese Nachhaltigkeitsprüfungen – allerdings nur formal. In seinem Arbeitsbericht über die 18. Wahlperiode (2013–2017) stellt der PBnE fest, dass sich dieses Verfahren zur rein formalen Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung zwar als praktikabel erwiesen habe. Ziel müsse es aber sein,

„dass Gesetzentwürfe bereits von ihren Initiatoren (Bundesregierung, wie auch Bundesrat und Fraktionen) in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren anhand konkreter Kriterien auf ihre nachhaltige Entwicklung überprüft werden.“⁷⁷

Für die neue Legislaturperiode fordert der Beirat, „intensiv zu prüfen, auf welche Weise neue Wege hin zu einer materiellen Prüfung gegangen werden sollten.“⁷⁸ Dies könnte auch für das jährliche Haushaltsgesetz gelten.

Um den Beirat zumindest graduell zu stärken, fordert er selbst seit mehreren Jahren eine Verankerung des PBnE in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.⁷⁹ Nach der Konstituierung des 19. Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2017 bietet sich dafür eine neue Gelegenheit.

Zivilgesellschaftliche Gruppen haben in dieser Phase des Haushaltszyklus verschiedene Möglichkeiten, um ihre Positionen und Vorschläge in die Haushaltsdebatten einzubringen. Eine formelle Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, etwa im Rahmen von Anhörungen, ist im parlamentarischen Verfahren in Deutschland allerdings bislang nicht vorgesehen. In anderen Ländern, beispielsweise in Kanada und den Philippinen, werden

76 Vgl. www.bundestag.de/blob/374814/c920cd0b7386420bf06e58fe3c4a3c8a/beirat_2004-data.pdf.

77 Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (2017), S. 10.

78 Ebd., S. 15.

79 Vgl. www.bundestag.de/blob/388870/3781fe6945f143a2f88b1623e91ef445/vorschlag-fuer-eine-verankerung-des-pbne-data.pdf.

zivilgesellschaftliche Gruppen dagegen regelmäßig eingeladen, um vor Parlamentsausschüssen ihre Alternativen Budgets zu präsentieren.

Da das mediale Interesse an diesem Thema während der Haushaltsdebatten im Bundestag am größten ist, böte sich für zivilgesellschaftliche Gruppen in Deutschland in dieser Phase die beste Gelegenheit, um ihre Bewertungen des Bundeshaushalts unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten publik zu machen und Vorschläge für Alternativen vorzulegen.

Phase 3: Haushaltsausführung

Nachdem das Haushaltsgesetz vom Bundestag verabschiedet und vom Bundespräsidenten unterzeichnet wurde, liegt seine Umsetzung nun wieder in der Verantwortung der Bundesregierung, ihrer Ministerien und anderer öffentlicher Stellen. Sie können Mittel bereitstellen, Personal einsetzen, Investitionen tätigen und die Beschaffungspolitik gestalten. In dieser Phase des Haushaltszyklus steht die Bundesregierungen vor mehreren Herausforderungen:

Erstens muss sie sicherstellen, dass die im Haushalt bereitgestellten Mittel tatsächlich für die vorgesehenen Zwecke ausgegeben werden. Hat beispielsweise die Regierung eine zehnpromtente Erhöhung der Haushaltslinie für Investitionen in erneuerbare Energien vorgesehen, muss dieser Anstieg innerhalb des Haushaltsjahres auch erfolgen.

Zweitens ist die Bundesregierung dafür verantwortlich, dass die Mittel effizient und effektiv ausgegeben werden, die beabsichtigten Begünstigten erreichen und die anvisierten Ergebnisse erzielen.

Drittens muss die Bundesregierung die Öffentlichkeit frühzeitig über neue Ausgabenprogramme oder Budgetkürzungen informieren. Dies ist besonders relevant für die potenziellen Begünstigten sowie für die von einer Haushaltsentscheidung betroffenen Gruppen. Beispielsweise kann die Einführung eines neuen Förderprogramms, etwa zur Integration von Flüchtlingen, nur dann effektiv umgesetzt werden, wenn die „Zielgruppen“ davon auch Kenntnis haben.

Viertens müssen die Regierungen sicherstellen, dass flankierende Maßnahmen einer Haushaltsentscheidung (z. B. Ausgleichszahlungen für Subventionskürzungen) sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. Wenn die Bundesregierung beispielsweise beschließt, bestimmte Subventionen für fossile Brennstoffe auslaufen zu lassen und Ausgleichsmaßnahmen für die betroffenen Unternehmen und Beschäftigten einzuführen, muss dies in der richtigen Reihenfolge geschehen. Auch hier ist eine ausreichende Information der Öffentlichkeit über diese Maßnahmen von entscheidender Bedeutung.

Fünftens muss die Bundesregierung sicherstellen, dass sowohl in der öffentlichen Beschaffung als auch bei allen öffentlichen Investitionen die international vereinbarten ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Standards, wie sie auch in der Agenda 2030 verankert sind, systematisch berücksichtigt werden. Mit der Agenda 2030 hat sich die Bundesregierung in allgemeinen Worten dazu verpflichtet, in der öffentlichen Beschaffung „nachhaltige Verfahren“ zu fördern (SDG 12.7).

Die Reform des Vergaberechts 2016, durch die drei neue EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht umgesetzt wurden, machte es grundsätzlich möglich, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung ökologischer und sozialer Ziele zu nutzen. Im zuletzt 2017 novellierten Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurden die Möglichkeiten zur Einbeziehung nachhaltiger Kriterien in den Vergabeprozess erstmals auf gesetzlicher Ebene verankert.

Reform des Vergaberechts 2016 machte es grundsätzlich möglich, die öffentliche Auftragsvergabe stärker zur Unterstützung ökologischer und sozialer Ziele zu nutzen

Um öffentlichen Stellen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungsprozess zu erleichtern, wurden mit Unterstützung der Bundesregierung in den vergangenen Jahren verschiedene Instrumente geschaffen. Dazu zählen die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (www.nachhaltige-beschaffung.info), der Kompass Nachhaltigkeit (www.kompass-nachhaltigkeit.de) sowie die Informationsplattform www.beschaffung-info.de.

Da diese Phase des Haushaltszyklus eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Regierungen und öffentlichen Verwaltungen fällt, haben zivilgesellschaftliche Organisationen nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Sie können aber fallweise die Praktiken der öffentlichen Auftragsvergabe daraufhin prüfen, ob sie Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards konsequent berücksichtigen.

Phase 4: Überprüfung und Evaluierung

In der letzten Phase des Haushaltskreislaufs geht es um die Überprüfung der Ausgaben und die Evaluierung ihrer Wirkungen. Potentiell kann dabei auch die Frage untersucht werden, ob die Haushaltsmittel, die für die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele vorgesehen waren, für diese Zwecke effektiv verwendet wurden.

Bislang steht in dieser Phase die klassische Rechnungsprüfung im Vordergrund. In Deutschland ist dafür der Bundesrechnungshof verfassungsrechtlich zuständig (Art. 114 Abs. 2 GG). Er prüft, ob die Bundesregierung ihre Haushaltsmittel ordnungsgemäß, rechtmäßig und vor allem wirtschaftlich verwendet hat. Die Ergebnisse seiner Prüfung präsentiert er in den sogenannten „Bemerkungen“, quasi dem Jahresbericht des

Bundesrechnungshofs.⁸⁰ Er umfasst einen allgemeinen Teil zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes sowie einzelplanbezogene Prüfergebnisse zu den Ausgaben der jeweiligen Ministerien.⁸¹

Eine inhaltliche Prüfung oder gar politische Bewertung der Ausgaben ist explizit nicht vorgesehen. Das heißt freilich nicht, dass die Aussagen des Bundesrechnungshofes nicht politische Implikationen haben können, wenn er sich beispielsweise für die kritische Überprüfung aller Steuersubventionen ausspricht (s. Kasten 2) oder in einem aktuellen Gutachten auf die Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften bei der Finanzierung von Autobahnen hinweist.⁸²

Zum inhaltlichen Monitoring öffentlicher Ausgaben und der Haushaltsanalyse wurden auf internationaler Ebene in den letzten Jahren unterschiedliche Methoden und Instrumente entwickelt. Eine treibende Kraft war dabei die Weltbank. Der Anwendungsbereich erstreckt sich überwiegend auf die Länder des globalen Südens. Beispiele für derartige Monitoring- und Analyseinstrumente sind:

» **Public Expenditure Tracking Surveys (PETS):**

PETS gehen davon aus, dass die Haushaltszuweisung allein kein ausreichender Indikator für die Qualität und Quantität öffentlicher Dienstleistungen ist. Während beispielsweise die Verlagerung von Haushaltsmitteln in Bereiche wie Bildung und Gesundheit ein notwendiger Schritt zur Verwirklichung der SDGs sein könnte, wäre es wichtig zu ermitteln, wo und wie die zugewiesenen Mittel tatsächlich ausgegeben werden. Diesem Zweck dient die PETS-Methode. Ursprünglich wurde sie vor allem von der Weltbank genutzt, um die technische Effizienz großer Entwicklungsprojekte zu bewerten. Im Vordergrund standen dabei Kosteneffizienz und Kostenreduktion.⁸³

» **Public Expenditure Reviews (PERs):**

Sie untersuchen die Verteilung, Verwaltung und die Ergebnisse der öffentlichen Ausgaben. PERs können für sämtliche öffentlichen Ausgaben durchgeführt werden oder sich auf einige wenige Schwerpunktbereiche oder einen einzelnen Sektor konzentrieren.⁸⁴ Ihr Ziel besteht nicht nur darin, die Ausgaben der Regierung *ex post* zu bewerten, sondern auch die Grundlage für zukünftige Verbesserungen in der strategischen Planung, der Haushaltsvorbereitung und der Haushaltsführung *ex ante* zu schaffen.

80 Vgl. www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte.

81 Zu den Bemerkungen 2017 vgl. www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017.

82 Vgl. Bundesrechnungshof (2017).

83 Vgl. zu PETS im Agrarsektor World Bank (2011).

84 Vgl. z. B. World Bank (2009).

» **Public Environmental Expenditure Reviews (PEERs):**

Sie sind ein Sonderfall von PERs. Ihr Zweck ist es, die Zuweisung von Haushaltsmitteln innerhalb und zwischen den Sektoren zu untersuchen und ihre Effizienz und Effektivität mit Blick auf die umweltpolitischen Prioritäten zu bewerten. Auf diese Weise können ggf. Missverhältnisse zwischen ehrgeizigen Umweltpolitiken und -plänen und niedrigen Ausgaben in denjenigen Regierungsbereichen, die mit ökologischer Nachhaltigkeit verbunden sind, aufgezeigt werden.⁸⁵

» **Climate Public Expenditure and Institutional Reviews (CPEIR):**

Dieses Instrument wurde basierend auf den Methoden PETS, PER und PEER entwickelt, um die Klimapolitik einer Regierung unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten zu bewerten. Die CPEIR-Methodik untersucht dabei insbesondere die Verbindungen zwischen der Klimapolitik, den institutionellen Strukturen, in denen diese Politik umgesetzt wird, und den öffentlichen Mitteln, die dafür zur Verfügung gestellt werden.⁸⁶ Dabei geht es unter anderem darum, die klimarelevanten Ausgaben im Staatshaushalt zu identifizieren.

Die Bundesregierung hat, auch motiviert durch die internationalen Diskussionen über neue Instrumente der Haushaltsanalyse, 2015 damit begonnen, sogenannte *Spending Reviews* für den Bundeshaushalt durchzuführen. Dabei handelt es sich um „jährliche einnahme- und ausgabeseitige Haushaltsanalysen zu ausgewählten Politikfeldern“, mit denen „das Haushaltsaufstellungsverfahren stärker inhaltlich ausgerichtet und die Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert“ werden sollen.⁸⁷ Damit schließt sich der Haushaltskreislauf, denn die *Spending Reviews* sind zwar ein Instrument der Haushaltsüberprüfung, ihre Ergebnisse sollen aber dann in der ersten Phase des Budgetzyklus, d. h. bei der Aufstellung des neuen Haushalts, berücksichtigt werden (s. Kasten 3).

85 Vgl. z. B. International Institute for Environment and Development (2009).

86 Vgl. dazu z. B. www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/ und UNDP/ODI (2012).

87 Vgl. www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html.

Kasten 3

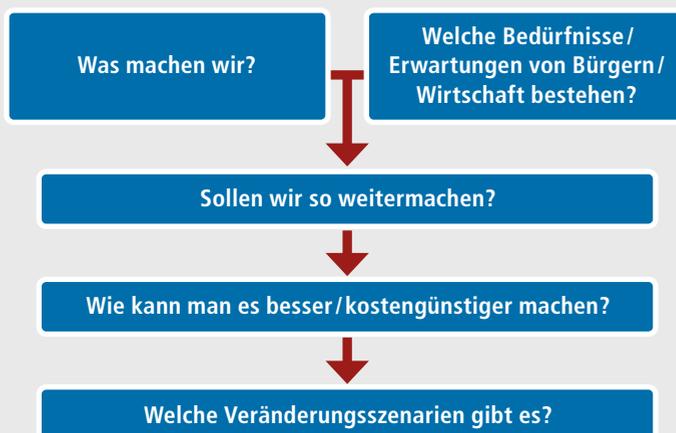
Spending Reviews – ein potentielles Instrument zur Überprüfung der SDG-Konformität des Bundeshaushalts?

Im Koalitionsvertrag 2013 haben CDU/CSU und SPD vereinbart, zur Ergänzung des Top-Down-Verfahrens der Haushaltsaufstellung jährlich einnahme- und ausgabeseitige Haushaltsanalysen – sog. *Spending Reviews* – durchzuführen. Ziel ist es, die Wirkung von Programmen und Maßnahmen einzelner Politikbereiche systematisch zu untersuchen. Denn das BMF stellt selbstkritisch fest: „Im internationalen Vergleich ist die Darstellung von Wirkungen der Haushaltspolitik in Deutschland eher gering ausgeprägt.“⁸⁸

Der erste Review-Zyklus begann im Jahr 2015. Im Kern geht es beim *Spending Review* für ein begrenztes Politikfeld oder Programm um die Beantwortung folgender simpler Fragen:

Abbildung 3

Worum es bei *Spending Reviews* geht: Grundsätzliche Fragstellungen



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html)

Die praktische Durchführung der *Spending Reviews* ist seit 2015 eng mit dem Prozess der Haushaltsaufstellung verknüpft (s. Abbildung 4). In einem ersten Schritt beschließt das Bundeskabinett die Themen der *Spending Reviews* (bisher jährlich zwei Themen). Dies geschieht zeitgleich mit dem Kabinettschluss zu den Eckwerten für den Haushalt (HH) des Folgejahres (für gewöhnlich im März eines Jahres). Anschließend wird für jedes Thema eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe gebildet,

88 Bundesministerium der Finanzen (2016).

der auch externe Expert/innen angehören können. Sie führt die eigentliche Prüfung durch und formuliert Entscheidungsvorschläge. Oberhalb der Arbeitsgruppen existiert ein Lenkungsausschuss auf Staatssekretärebene, der am Ende entscheidet, ob und wie Vorschläge der Arbeitsgruppen in den Haushalt aufgenommen werden.

Abbildung 4

Organisationsstruktur von Spending Reviews



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html)

In den bisherigen drei Zyklen wurden *Spending Reviews* zu den folgenden Themen durchgeführt:

2015/16

- » Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs nicht-bundeseigener Unternehmen⁸⁹
- » Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)⁹⁰

2016/2017

- » Klima/Energie (mit dem Fokus auf Förderprogramme des Bundes, die sich auch an Kommunen, kommunale Einrichtungen oder kommunale Unternehmen richten)⁹¹
- » Politikbereich Wohnungswesen⁹²

89 www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-04-04-spending-review-abschlussbericht-kombinierter-verkehr.pdf.

90 www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-04-04-spending-review-abschlussbericht-mobipro-eu.pdf.

91 www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-klima-energie.pdf.

92 www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-wohnungswesen.pdf.

2017/2018

- » Beschaffung standardisierter Massengüter⁹³
- » Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit⁹⁴

Die einzelnen *Spending Reviews* vollziehen sich in drei Schritten:

Im ersten Schritt nimmt die jeweilige Arbeitsgruppe eine Bestandsaufnahme der relevanten Aktivitäten und Rahmenbedingungen sowie der Ziele der Bundesregierung in dem zu untersuchenden Politikbereich vor.

Im zweiten Schritt wird die Erreichung der Ziele anhand geeigneter Indikatoren gemessen.

Im dritten Schritt wird anhand der Ergebnisse bewertet, ob die Maßnahmen wirksam waren, ob Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis standen und ob die Ziele möglicherweise auch mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht werden können (oder umgekehrt das Erreichen der Ziele nur mit einem höheren Mitteleinsatz gewährleistet werden kann). Daraus werden dann Empfehlungen für die zukünftige Haushaltsaufstellung abgeleitet.

Dieses Verfahren erinnert an den Review-Prozess der Agenda 2030. Auch hier haben die Regierungen Ziele formuliert, die SDGs, deren Erreichung mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren regelmäßig überprüft wird, um daraus Schlussfolgerungen für den weiteren politischen Handlungsbedarf abzuleiten.

Vor diesem Hintergrund könnte das Instrument der *Spending Reviews* auch genutzt werden, um zu überprüfen, ob die Ausgaben des Bundeshaushalts wirksam zur Umsetzung der SDGs bzw. der in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie definierten Ziele beitragen – oder mit anderen Worten, ob der Bundeshaushalt SDG-konform ist. In diesem Sinne könnten die *Spending Reviews* zu „SDG-Spending Reviews“ weiterentwickelt werden. Die Agenda 2030 und die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als ihr Pendant auf Bundesebene könnten somit den politischen Referenzrahmen für künftige *Spending Reviews* bilden.

Zweifellos ist die Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen, 169 Zielvorgaben und mehr als 300 Indikatoren zu umfassend, um die mit ihr verbundenen Ausgaben in einem einzigen *Spending Review* überprüfen zu können. Denkbar wäre eher die Überprüfung der Ausgaben für einzelne Ziele oder Zielvorgaben in einem festgelegten Turnus. So gestaltete *Spending Reviews* wären eine gleichermaßen sinnvolle wie notwendige Ergänzung der Berichte der Bundesregierung über die nationale Umsetzung der Agenda 2030 und die *Peer Reviews* der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

93 Abschlussbericht soll im Sommer 2018 erscheinen.

94 Abschlussbericht soll im Sommer 2018 erscheinen.

6. Fazit

Grundsätzlich ist die Fiskalpolitik ein Schlüsselinstrument der Regierungen, um die Agenda 2030 und die SDGs in die Praxis umzusetzen. Ansatzpunkte bestehen für sie dabei sowohl in der Steuerpolitik als auch in der Haushaltspolitik. Das gilt auch für die Umsetzung der SDGs in Deutschland.

Wenn Bundesregierung und Bundestag ihre Prioritäten im Einklang mit dem Geist und den Zielen der globalen Nachhaltigkeitsagenda definieren, kann die Haushaltspolitik ein wichtiges Instrument sein zur Verringerung sozialer Ungleichheiten, zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Förderung des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen – und damit auch zur Verwirklichung der SDGs.

Bundesregierung, Bundestag und zivilgesellschaftliche Organisationen haben unterschiedliche Rollen, Verantwortlichkeiten und entsprechend unterschiedliche Einflussmöglichkeiten, um den Bundeshaushalt „SDG-konform“ zu machen. Im Verlauf der verschiedenen Phasen des Budgetzyklus gibt es für sie eine Vielzahl von Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten, die sie stärker als bisher nutzen sollten. Ansatzpunkte gibt es unter anderem in folgenden Bereichen:

Haushaltspolitik kann ein wichtiges Instrument sein zur Verringerung sozialer Ungleichheiten, zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Förderung des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen

1. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie erweitern

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie böte den geeigneten politischen Rahmen, um darin auch Maßnahmen zur Finanzierung der SDGs und zur systematischen Ausrichtung der Steuer- und Haushaltspolitik an Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen. Bislang ist dies nur unzureichend geschehen. Dabei wären ökologisch-soziale Finanzreformen ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030. Der nächste Fortschrittsbericht zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, der im Jahr 2020 erscheinen soll, böte den Anlass, die Strategie entsprechend zu erweitern. Ziel sollte es sein, die deutsche Haushalts- und Finanzpolitik stärker als bisher an den sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Zielvorgaben der Agenda 2030 auszurichten.

2. Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen verbessern

Dass die Bundesregierung seit 2015 eine Nachhaltigkeitsprüfung ihrer Finanzhilfen und Steuervergünstigungen durchführt, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollte für den nächsten Subventionsbericht der Bundesregierung, der voraussichtlich 2019 erscheinen wird, die Methodik und das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung verbessert werden. Insbesondere die sozialen und ökologischen Wirkungen sowie die externen Effekte der Subventionen für die Menschen im globale Süden sollten

stärker berücksichtigt werden. Außerdem sollte der verwendete Subventionsbegriff erweitert werden, um ein umfassenderes Bild der Subventionspraktiken und ihrer ökologischen und sozialen Wirkungen zu erhalten. Spiegelbildlich sollten derartige Nachhaltigkeitsprüfungen auch auf der Ebene von Bundesländern und Kommunen durchgeführt werden.

3. Spending Reviews für „SDG Spending Reviews“ nutzen

Das Instrument der Spending Reviews ist grundsätzlich eine sinnvolle Ergänzung des Top-Down-Ansatzes bei der Aufstellung des Bundeshaushalts. Es könnte auch genutzt werden, um zu überprüfen, ob die Ausgaben des Bundeshaushalts wirksam zur Umsetzung der SDGs bzw. der in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie definierten Ziele beitragen – oder mit anderen Worten, ob der Bundeshaushalt SDG-konform ist. In diesem Sinne könnten die Spending Reviews zu „SDG-Spending Reviews“ weiterentwickelt werden. Die Agenda 2030 und die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie könnten somit den politischen Referenzrahmen für künftige Spending Reviews bilden. Zweifellos ist die Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen, 169 Zielvorgaben und mehr als 300 Indikatoren zu umfassend, um die mit ihr verbundenen Ausgaben in einem einzigen Spending Review überprüfen zu können. Denkbar wäre beispielsweise die Überprüfung der Ausgaben für einzelne SDGs oder Zielvorgaben in einem festgelegten Turnus.

4. Nachhaltigkeits-Check des Bundeshaushalts auch im Bundestag

Der Deutsche Bundestag spielt im Budgetzyklus eine zentrale Rolle, denn er ist für die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und des Bundeshaushaltsplans verantwortlich. Ein systematischer Nachhaltigkeits-Check des Bundeshaushalts bzw. die Überprüfung seiner SDG-Konformität findet im Bundestag aber bisher nicht statt. Die Abgeordneten könnten die rund dreimonatige Phase zwischen der 1. und 3. Lesung des Haushalts stärker als in der Vergangenheit nutzen, um zu überprüfen, ob der Haushaltsentwurf mit den Verpflichtungen und Zielen der Agenda 2030 übereinstimmt, und entsprechende Änderungsanträge für die Budgets der einzelnen Ministerien oder für spezifische Haushaltstitel einbringen.

5. Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung stärken

Das Bundestagsgremium, das fachlich für die Begleitung der Umsetzung der Agenda 2030 und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zuständig ist, ist der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung. Der Beirat hat aber nicht den Status und die Handlungskompetenzen eines regulären Bundestagsausschusses, muss zu Beginn jeder Legislaturperiode neu eingesetzt werden und blieb bisher politisch schwach. Unter anderem hat

der Beirat die Aufgabe, die Nachhaltigkeitsprüfungen der Bundesregierung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung *formal* zu prüfen. Künftig sollte er auch das Mandat und die Kapazitäten für eine *materielle* Prüfung erhalten. Dies könnte auch für das jährliche Haushaltsgesetz gelten. Um den Beirat zumindest graduell zu stärken, sollte die Forderung nach seiner Verankerung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages umgehend umgesetzt werden.

6. Schritte zu einer Haushaltsmonitoring-Initiative deutscher NGOs

In der deutschen Zivilgesellschaft erfolgt eine systematische Auseinandersetzung mit staatlicher Fiskalpolitik unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bislang nur sporadisch. Im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Agenda 2030 und der Umsetzung der SDGs in Deutschland sollten zivilgesellschaftliche Gruppen die Haushaltspolitik nicht länger ausblenden. Wichtig wären sowohl die Analyse des Bundeshaushalts aus ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Perspektive, als auch die Formulierung von Vorschlägen für einen alternativen Bundeshaushalt. Zivilgesellschaftliche Organisationen könnten sich angesichts ihrer begrenzten Kapazitäten dabei zunächst auf bestimmte Ministerien (z. B. den Einzelplan 23 des BMZ), bestimmte Ausgaben (z. B. Subventionen) oder einzelne SDGs konzentrieren. Sie können dabei von den zahlreichen Initiativen lernen, die sich seit vielen Jahren mit Fragen des Gender Budgeting und der Beteiligung an Bürgerhaushalten auf der kommunalen Ebene befassen. Sie können außerdem auf den vielfältigen Erfahrungen bereits bestehender Initiativen für alternative Haushalte aufbauen, wie sie beispielsweise in Kanada mit dem Alternative Federal Budget existieren. Eine solche Initiative wäre eine sinnvolle und dringend notwendige Ergänzung zu den jährlichen Schattenberichten, die zivilgesellschaftliche Gruppen und Netzwerke zur Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland veröffentlichen.

Literatur

(Alle Internetadressen wurden zuletzt geprüft am 15.12.2017)

APRODEV (2007): Budgeting Human Rights. Brüssel.
www.aprodev.eu/files/Development_policy/Dev-RBA/budgeting_human_rights-Jan%202007.pdf

Budlender, Debbie (2014): Tracking Climate Change Funding: Learning from Gender-Responsive Budgeting. Washington, D.C.: International Budget Partnership.
www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Tracking-Climate-Change-Funding-Learning-from-Gender-Responsive-Budgeting.pdf

Budlender, Debbie (2004): Budgeting to Fulfill International Gender and Human Rights Commitments. Harare: UNIFEM.

Budlender, Debbie/Hewitt, Guy (2003): Engendering Budgets. A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets. London: Commonwealth Secretariat.
http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/Engendering_Budgets_final_doc.pdf

Bundesministerium der Finanzen (2017): 26. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018. Berlin.
www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2017-09-21-subventionsbericht-langfassung.pdf

Bundesministerium der Finanzen (2016): Spending Reviews im Bundeshaushalt. Erster Zyklus 2015/2016 erfolgreich abgeschlossen. Berlin (Monatsbericht 22.9.2016).
www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-Spending-Reviews-im-Bundeshaushalt.html

Bundesministerium der Finanzen (2015): Das System der öffentlichen Haushalte. Berlin.
www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf

Bundesrechnungshof (2017): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen. Stuttgart: W. Kolhammer.
www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2016-bwv-gutachten-organisationsformen-und-finanzierungsvarianten-fuer-die-bundesfernstrassen

Bundesregierung (2017a): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Neuaufgabe. Berlin.
www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuaufgabe_2016.pdf

Bundesregierung (2017b): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018). Berlin (BT-Drucksache 18/13000).
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/130/1813000.pdf>

Burckardt, Tanja (2017): Gender Budgeting in Germany – The Federal Governments Perspective. Presentation at OECD Experts Meeting on Gender Budgeting, Reykjavik, Island, 18–19 May 2017. Berlin: Federal Ministry of Finance.
<https://de.slideshare.net/OECD-GOV/gender-budgeting-case-studies-berlin-tanja-burckardt-germany>

Canadian Centre for Policy Alternatives (2017): Alternative Federal Budget 2017. High Stakes, Clear Choices. Ottawa.
www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2017/03/AFB2017_Main_Document.pdf

Center for Economic and Social Rights (2012a): The OPERA Framework – Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights. New York.

- Center for Economic and Social Rights (2012b):** Assessing fiscal policies from a human rights perspective: Methodological case study on the use of available resources to realize economic, social and cultural rights in Guatemala. New York.
- Centre for Budget and Governance Accountability (2007):** Primer on Budget Analysis: Taking the Case of Elementary Education. New Delhi.
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/CBGA-BudAnalysis.pdf>
- Coady, David et al. (2015):** How large are global energy subsidies? IMF Working Paper WP/15/105. Washington D.C.: IMF.
www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf
- Cottrell, Jacqueline/Schlegelmilch, Kai/Runkel, Matthias/Mahler, Alexander (2016):** Environmental Tax Reform in Developing, Emerging and Transition Economies. Bonn: DIE.
www.die-gdi.de/uploads/media/Study_93.pdf
- European Environment Agency (2005):** Market-based instruments for environmental policy in Europe. EEA Technical Report No. 8/2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2013):** Environmental taxes — A statistical guide. Luxembourg: European Communities.
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF>
- FAO (2009):** Budget Work to Advance the Right to Food. 'Many a slip ...'. Rom.
[ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0717e/i0717e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0717e/i0717e.pdf)
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2011):** Ökologische Finanzreform. Berlin.
www.foes.de/themen/oekologische-finanzreform/
- Friedman, Joel (2006):** A Guide to Tax Work for NGOs. Washington, D.C.: International Budget Project.
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Tax-Work-for-NGOs.pdf>
- Fundar/International Budget Project/International Human Rights Internship Program (2004):** Dignity Counts. A guide to using budget analysis to advance human rights. Mexiko Stadt.
www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf
- GIZ et al. (2012):** Environmental Fiscal Reform – the Key to Achieving a Green Economy. Bonn/Eschborn.
www.foes.de/pdf/FOES_GIZ_EFR_120611_Online.pdf
- Green Budget Coalition (2017):** Recommendations for Budget 2018. Ottawa.
<https://drive.google.com/file/d/0B-kp6M6OY8JGbdZaNHJKMWICdlk/view>
- Hofbauer, Helena/Garza, Manuela (2009):** The missing link. Applied budget work as a tool to hold governments accountable for maternal mortality reduction commitments. Washington, D.C.: International Budget Partnership (IBP)/International Initiative on Maternal Mortality and Human Rights (IIMHR).
https://kurzlink.de/missing_link_budget
- IISD (1994):** Making Budgets Green. Leading Practices in Taxation and Subsidy Reform. Winnipeg.
www.iisd.org/pdf/greensumm.pdf
- International Budget Project (2001):** A Guide to Budget Work for NGOs. Washington, D.C.
<http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos/>
- International Institute for Environment and Development (2009):** Public Environmental Expenditure Review (PEER). London: IIED (Profiles of Tools and Tactics for Environmental Mainstreaming No. 12).

Klarer, Jürg (2011): Use of Economic Instruments to Promote Environmental Conservation in the United Republic of Tanzania. UNDP and Ministry of Finance and Economic Affairs of the United Republic of Tanzania under Joint Program on Environment JP11. Amriswil: Æquilibrium Consulting.

Köder, Lea/Burger, Andreas (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2016. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
<http://bit.ly/2iLORmP>

Kothari, Ashish (2012): Budgeting for Sustainability. OneWorld South Asia.
<http://southasia.oneworld.net/news/budgeting-for-sustainability#.US3uaVFFt4>

Ludewig, Damian/Held, Benjamin/Küchler, Swantje (2010): Für eine neue ökologisch-soziale Finanzreform. Berlin: Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft.
www.foes.de/pdf/Oekologisch-Soziale_Finanzreform_2010.pdf

Markandya, A./Hamilton, K./Sanchez-Triana, E. (2006): Getting the Most for the Money – How Public Environmental Expenditure Reviews Can Help. Washington, D.C.: World Bank (World Bank Environment Strategy Notes No 16).
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/214578-1150749140699/21101719/EnvStrategyNote16PEER.pdf>

Martens, Jens/Obenland, Wolfgang (2017): Die Agenda 2030. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung. Vollständig aktualisierte und überarbeitete Neuauflage. Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum/terre des hommes.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_online.pdf

Martens, Jens/Dressel, Silja/Obenland, Wolfgang/Petzold, Conny (2014): Turning public budgets towards sustainability. A guide to environmental-social budgeting. Bonn/New York City: Global Policy Forum.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Turningpublicbudgetstowardssustainabilitytec.pdf

Nash, Robert/Hudson, Alan/Luttrell, Cecilia (2006): Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations. London: ODI/rapid.
www.odi.org.uk/publications/152-mapping-political-context-toolkit-civil-society-organisations

Norton, Andy/Elson, Diane (2002): What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process. London: ODI.
www.odi.org.uk/publications/1740-whats-behind-budget-politics-rights-accountability-budget-process

Nutzinger, Hans G./Zahrnt, Angelika (Hrsg.) (1989): Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion. Karlsruhe: C. F. Müller.

Overseas Development Institute (2017): Cutting Europe's lifelines to coal: tracking subsidies in 10 countries. London.
www.odi.org/publications/10788-cutting-europes-lifelines-coal-tracking-subsidies-10-countries

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (2017): Bericht des parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung (Arbeitsbericht der 18. Wahlperiode). Berlin: Deutscher Bundestag. (BT-Drucksache 18/12511).
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/125/1812511.pdf>

Quinn, Sheila (2016): Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts. Washington, D.C.: IMF (IMF Working Paper WP/16/155).
www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16155.pdf

Ramkumar, Vivek (2008): Our money, Our responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures. Washington, D.C.: International Budget Project.
<http://internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures/>

Robinson, Mark (2006): Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action. Brighton: IDS.
www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=2579

Runkel, Matthias/Mahler, Alexander (2015): Steuervergünstigung für Dieselmotoren. Kurzanalyse. Berlin: Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft.
www.foes.de/pdf/2015-11-Steuereruegunstigung-Dieselmotoren.pdf

Schlegelmilch, Kai et. al. (2010): Fiscal Reform in EC Development Cooperation. Final Report, July 2010. Soges Consortium.

Shultz, Jim (2005): Follow the Money – A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues. New York: Open Society Institute.
www.revenuewatch.org/sites/default/files/Follow%20the%20Money%20ENGLISH.pdf

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016): Military versus Social Expenditures: The Opportunity Cost of World Military Spending. Stockholm.
www.sipri.org/sites/default/files/Milex-Media-Backgrounder%281%29.pdf

Streak, Judith (2003): Monitoring government budgets to advance child rights – A guide to NGOs. Cape Town: Idasa.
https://kurzlink.de/monitoring_governmen.

Theissen, Katharina/Anwar, Samina/Ossmann, Svenja (2017): Guidelines for Gender Budgeting in Development Cooperation – A Selection of Tools and Approaches. Eschborn: GIZ.
www.genderingermandevelopment.net/custom/images/contentBilderGalerie/bilderGalerie1000501/giz-bmz-guidelines-gender-budgeting-2017-EN.pdf

UN General Assembly (2015a): Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. New York. (UN Dok. A/RES/69/313).
http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

UN General Assembly (2015b): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York. (UN Dok. A/RES/70/1). Deutsche Version: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

UNDESA (2007): Civic Engagement in Public Policies – A Toolkit. New York.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028366.pdf>

UNDP/ODI (2012): Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR). Methodological note.
www.cbd.int/doc/case-studies/inc/DG-2013-CPEIR-Methodological-Note.pdf

UNEP (2010): Driving a Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform. Nairobi.
https://web.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org/greeneconomy/files/publications/ger_working_paper_public_finance.pdf

van der Burg, Laurie (2017): Europas Abhängigkeit von Kohle beenden. Überblick über die phasenweise Abschaffung von Subventionen in 10 Ländern. Länderanalyse Deutschland. London: ODI.
www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11475.pdf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Gender Budgeting – Sachstand. Berlin.
www.bundestag.de/blob/421424/e7d8cf98f8b76850882bc9c094fbddd4/wd4-030-16-pdf-data.pdf

World Bank (2011): Practitioners' Toolkit for Agriculture Public Expenditure Analysis. Washington, D.C.
http://siteresources.worldbank.org/INTARD/825826-1111406330465/23065905/AgToolkit11_web_ePDF.pdf

World Bank (2009): Preparing PERs for Human Development. Core Guidance and Specific Guidances. Washington, D.C.
<http://siteresources.worldbank.org/EXTPERGUIDE/Resources/PER-Complete.pdf>

World Bank (2005): Environmental Fiscal Reform: What Should Be Done and How To Achieve It. Washington, D.C.
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/Publications/20712869/EnvFiscalReform.pdf>

World Resources Institute (2011): A Compilation of Green Economy Policies, Programs, and Initiatives from Around the World. The Green Economy in Practice. (Prepared for the Interactive Workshop 1. 11 February 2011).
http://pdf.wri.org/green_economy_compilation_2011-02.pdf

Abkürzungen

ABI	Alternative Budget Initiative
AFB	Alternative Federal Budget
AG	Arbeitsgruppe
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CAB	The Citizens Alternative Budget
CBD	Convention on Biological Diversity
CBGA	Centre for Budget and Governance Accountability
CCPA	Canadian Centre for Policy Alternatives
CESR	Center for Economic and Social Rights
CPEIR	Climate Public Expenditure and Institutional Reviews
CSO	Civil Society Organization
EFR	Environmental Fiscal Reform
EHS	Environmentally Harmful Subsidies
ETR	Environmental Tax Reform
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization
FfD	Financing for Development
FY	Fiscal Year
GBC	Green Budget Coalition
GG	Grundgesetz
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HH	Haushalt
IBP	International Budget Partnership
IISD	International Institute for Sustainable Development
IWF	Internationaler Währungsfonds
LA	Lenkungsausschuss
MDG	Millennium Development Goal
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PBnE	Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung
PEER	Public Environmental Expenditure Review
PER	Public Expenditure Review
PETS	Public Expenditure Tracking Survey
PPP	Public Private Partnerships
SDG	Sustainable Development Goal
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SWP	Social Watch Philippines
UBA	Umweltbundesamt
UN	United Nations

UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
US	United States
WHO	World Health Organization
WSK	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle (Menschenrechte)

Über den Autor



Jens Martens, Dipl. Volkswirt, ist Geschäftsführer des Global Policy Forum und seit seiner Gründung Oktober 2004 Leiter des Europa-Büros. Seit 2011 fungierte er als Koordinator der Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Daneben engagiert er sich bei Social Watch, einem weltweiten Netzwerk zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich mit Fragen der Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung befassen. Jens Martens veröffentlichte mehr als 100 Artikel in Zeitschriften, Handbüchern und Sammelbänden sowie mehrere Studien und Bücher zu Fragen des Multilateralismus, der UN-Reform und der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Weitere Publikationen des Global Policy Forums zum Thema



Die Agenda 2030 – Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung

Report

Vollständig aktualisierte und überarbeitete
Neuaufgabe

Autoren: Jens Martens und Wolfgang Obenland

Herausgeber: Global Policy Forum Europe
und terre des hommes

Bonn/Osnabrück, November 2017



Globale Partnerschaften – Wundermittel zur Umsetzung der 2030-Agenda?

Report

Autoren: Jens Martens und Karolin Seitz

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Februar 2017



Ländersache Nachhaltigkeit – Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer

Report

Autor: Uwe Kerkow

Herausgeber: Global Policy Forum Europe

Bonn, Januar 2017

Verfügbar unter:

<https://www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html>

2030agenda.de

Das Informationsportal zur Agenda 2030 und den SDGs

Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik

Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt

Mit der Agenda 2030 und ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen ambitionierte Schritte auf dem Weg zu einer sozial, ökonomisch und ökologisch gerechteren Welt vereinbart. Eine zentrale Frage lautet nun, wie die Umsetzung der SDGs finanziert werden soll und welche Rolle dabei die öffentlichen Haushalte spielen.

Grundsätzlich ist die Fiskalpolitik ein Schlüsselinstrument der Regierungen, um die Agenda 2030 und die SDGs in die Praxis umzusetzen. Ansatzpunkte bestehen für sie dabei sowohl in der Steuerpolitik als auch in der Haushaltspolitik. Das gilt auch für die Umsetzung der SDGs in Deutschland.

Wenn Bundesregierung und Bundestag ihre Prioritäten im Einklang mit dem Geist und den Zielen der globalen Nachhaltigkeitsagenda definieren, kann die Haushaltspolitik ein wichtiges Instrument sein zur Verringerung sozialer Ungleichheiten, zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Förderung des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen – und damit auch zur Verwirklichung der SDGs.

Mit anderen Worten: Die Umsetzung der Sustainable Development Goals erfordert Sustainable Development Budgets. Aber bisher wird die „SDG-Tauglichkeit“ des Bundeshaushalts in der Finanzplanung der Bundesregierung nicht systematisch geprüft.

Bundesregierung, Bundestag und zivilgesellschaftliche Organisationen haben unterschiedliche Rollen, Verantwortlichkeiten und entsprechend unterschiedliche Einflussmöglichkeiten, um den Bundeshaushalt „SDG-konform“ zu machen. Im Verlauf der verschiedenen Phasen des Budgetzyklus gibt es für sie eine Vielzahl von Handlungs- und Interventionsmöglichkeiten, die sie stärker als bisher nutzen sollten.