



Sachstand

Unterscheidung zwischen nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben im Rahmen nationaler Fiskalregeln

Unterscheidung zwischen nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben im Rahmen nationaler Fiskalregeln

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 022/23
Abschluss der Arbeit: 23. Mai 2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Unterscheidung zwischen nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben sowie zwischen Ausgaben für Investitionen und konsumtiven Ausgaben	4
2.1.	Fiskalregeln	4
2.2.	Ergänzende Informationen	4
3.	Existenz einer „Goldenen Regel“ innerhalb nationaler Fiskalregeln europäischer Länder und deren Ausgestaltung	6
3.1.	Abhängigkeit der Neuverschuldung von Investitionen	6
3.2.	Ergänzende Informationen	6

1. Fragestellung

Der Auftraggeber möchte wissen, ob im Rahmen nationaler Fiskalregeln europäischer Länder eine Unterscheidung zwischen nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben vorgenommen wird und wenn ja, wie diese Unterscheidung ausgestaltet ist. Weiter wird gefragt, ob zusätzlich zwischen Investitionen und konsumtiven Ausgaben unterschieden wird, ob es eine „goldene“ Investitionsregel gibt und wenn ja, welche unterschiedlichen Arten der Ausgestaltung es bezüglich dieser „goldenen Regel“ gibt.

2. Unterscheidung zwischen nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben sowie zwischen Ausgaben für Investitionen und konsumtiven Ausgaben

2.1. Fiskalregeln

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben am 02.03.2012 den völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV)¹ geschlossen. Er wird als Fiskalpakt bezeichnet und ist Anfang 2013 in Kraft getreten. Sein Ziel ist es, die Haushaltsdisziplin zu fördern, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu verstärken und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu verbessern. Wichtigste Vorschrift und Fiskalregel ist das Gebot ausgeglichener Staatshaushalte. Diese Schuldenbremse muss in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden.² Von Großbritannien und der Tschechischen Republik wurde der SKSV nicht unterzeichnet.³ Die Umsetzung des Ziels eines ausgeglichenen Haushaltes erfolgt demnach bei den Unterzeichnerstaaten aufgrund der völkervertraglichen Verpflichtung aus dem SKSV. Bei anderen Staaten können Fiskalregeln zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung aufgrund nationaler Regelungen vorliegen.

Wie in Deutschland werden nach vorliegenden Informationen aus Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern zum aktuellen Zeitpunkt ebenfalls keine Unterscheidungen zwischen nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben im Rahmen der nationalen Fiskalregeln vorgenommen. Mangels Unterscheidung existieren diesbezüglich auch keine Unterscheidungskriterien. Darüber hinaus erfolgt für das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes in den genannten Ländern auch keine zusätzliche Unterscheidung von Ausgaben für Investitionen und konsumtiven Ausgaben. In der Regel sind die nationalen Fiskalregeln den EU-Finanzregeln nachgebildet.

2.2. Ergänzende Informationen

Allerdings bestehen in einigen europäischen Ländern Vorhaben bzw. bereits umgesetzte Regelungen, die sich mit der Thematik von grünen/nachhaltigen Ausgaben und/oder mit der generellen

1 BGBl. II 2012, 1006.

2 Hakenberg in: Weber, Rechtswörterbuch, 29. Edition 2022, Fiskalpakt.

3 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bandilla AEUV Art. 126 Rn. 42.

Unterscheidung zwischen Investitionsausgaben und konsumtiven Ausgaben innerhalb des Staatshaushaltes beschäftigen.

In **Bulgarien** existieren Regeln, die eine Obergrenze für bestimmte konsumtive Ausgaben festlegen, insbesondere um Personalausgaben zu begrenzen. Die Grundlagen für die Aufstellung des Staatshaushaltes in **Estland** werden unter anderem durch strategische Entwicklungsdokumente bestimmt, die die allgemeinen Grundsätze der Politik, den sektoralen Entwicklungsplan, den Entwicklungsplan des Regierungsbereichs und das Programm umfassen. Diese müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt sein. Somit kann den nationalen Finanzvorschriften Estlands entnommen werden, dass eine Unterscheidungsmöglichkeit innerhalb der strategischen Entwicklungsdokumente hinsichtlich nachhaltigen/grünen und nicht nachhaltigen Ausgaben vorgenommen werden könnte, die somit bei Aufstellung des Staatshaushaltes berücksichtigt würden.

In **Frankreich** ist mit Artikel 179 des Gesetzes Nr. 2019-1479 vom 28.12.2019 seit dem Jahr 2020 geregelt, dass die Regierung dem Parlament als Anhang zum Entwurf des Finanzgesetzes einen Bericht über die Umweltauswirkungen des Haushaltsbudgets vorzulegen hat. Ein Teil des Berichts befasst sich dabei mit dem „grünen Haushalt“, der die Umweltauswirkungen von Krediten und Steuerausgaben abbildet. Dort wird nach „Günstigen Ausgaben“ für das Verfolgen eines Umweltzieles oder für günstige Auswirkungen auf ein Umweltziel, „Neutralen Ausgaben“ oder „Ungünstigen Ausgaben“ unterschieden. Die Bewertung erfolgt anhand der Kriterien Maßnahmen gegen den Klimawandel, Anpassung an den Klimawandel und Vorbeugung gegen Naturkatastrophen, Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Übergang zu einer Kreislauf- und Abfallwirtschaft, sowie technologische Risikoprävention, Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung, Erhalt der biologischen Vielfalt und Schutz von Natur-, Land- und Forstwirtschaftsgebieten. Darüber hinaus wird auch innerhalb des Staatshaushaltes zwischen Investitionsausgaben und konsumtiven Ausgaben unterschieden, wobei Investitionsausgaben Kapitalmaßnahmen, sowie den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden, Ausrüstungen etc. und die konsumtiven Ausgaben Gehälter, Wareneinkäufe, Dienstleistungen etc. umfassen.

Das Ministerium der Finanzen in **Litauen** hat am 04.05.2023 einen Entwurf des litauischen Aktionsplans für grüne Finanzen für den Zeitraum 2023 – 2026 genehmigt. Dieser Plan umfasst eine Kennzeichnung, welche Ausgaben des Staatshaushaltes als grün und umweltfreundlich gelten. Dazu erfolgt eine Ausarbeitung von methodischen Leitlinien für diese Kennzeichnung unter dem Aspekt der Umweltfreundlichkeit. In **Luxemburg** wird eine generelle Unterscheidung zwischen Ausgaben für Investitionen und konsumtiven Ausgaben vorgenommen. Dies ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 08.06.1999 („Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat“).⁴ Die **Niederlande** haben verschiedene unabhängige Maßnahmen und Gesetze zur Förderung nachhaltiger/grüner Ausgaben umgesetzt.

Innerhalb des Bundesministeriums für Finanzen in **Österreich** bestehen aktuell Bestrebungen im Rahmen eines Green Budgeting Pilotprojektes, eine Kennzeichnung (Tagging) von Budgetpositionen nach klimaförderlichen, klimaneutralen und klimakontraproduktiven Auszahlungen vorzunehmen. In **Portugal** wurde über die Green Taxation Reform die Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster in den Blick genommen. Mittels einer grünen Besteuerung soll das

4 https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/comptabilite_etat/20230101, S. 4, zuletzt abgerufen am 16.05.2023.

Verhalten der Bürger durch entsprechende Steuererleichterung für nachhaltiges Verhalten gefördert werden, bei gleichzeitiger Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte. Diese Steuererleichterungen umfassen z.B. Steuervergünstigungen für die Anschaffung von Fahrzeugen mit geringerer Umweltbelastung oder Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Personenverkehrs. In der **Schweiz** werden aktuell die im Zusammenhang mit der Ausgabe von grünen Eidgenössischen Bundesanleihen und vom Parlament gebilligten Ausgaben analysiert, damit das aufgenommene Geld Projekten zugeordnet werden kann, die eine positive Auswirkung auf die Umwelt haben. Hierbei handelt es sich vornehmlich um Projekte im Bereich des öffentlichen Verkehrs, der Biodiversität, der internationalen Zusammenarbeit und der Forschung.

Das Ministerium der Finanzen und des öffentlichen Dienstes in **Spanien** hat das Gesetz 31/2022 vom 23.12. über den allgemeinen Staatshaushalt für das Jahr 2023 um eine Berichtspflicht hinsichtlich nachhaltiger Ausgabenentwicklung ergänzt, der dem Gesetzentwurf über den allgemeinen Staatshaushalt beigelegt werden muss. Innerhalb des allgemeinen spanischen Staatshaushaltes erfolgt eine grundsätzliche Unterscheidung in Mittel für laufende Operationen, Mittel für Kapitaloperationen sowie Mittel für Finanzoperationen.

3. Existenz einer „Goldenen Regel“ innerhalb nationaler Fiskalregeln europäischer Länder und deren Ausgestaltung

3.1. Abhängigkeit der Neuverschuldung von Investitionen

Eine wie in Deutschland bis zum 31.07.2009 geltende „Goldene Regel“ (Art. 115 Abs. 1 S. 2 a. F. des Grundgesetzes – GG), die eine Erhöhung der öffentlichen Neuverschuldung von einem mindestens ebenso großen Anstieg des öffentlichen Netto-Vermögens durch Investitionen abhängig machte, gibt es nach vorliegenden Informationen aus Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern nicht im Rahmen der nationalen Fiskalregeln. Mangels Existenz einer derartigen Fiskalregel innerhalb nationaler Vorschriften in diesen Ländern existieren diesbezüglich auch keine Unterscheidungskriterien.

Belgien, Frankreich, Slowenien und Spanien, fassen unter „Goldene Regel“ die Umsetzung von Art. 3 SKSV in die nationale Rechtsordnung. Daraus leitet sich unter anderem nach Art. 3 Abs. 1 a) SKSV die Vorgabe ab, dass der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss. Dies ist grundsätzlich nach Art. 3 Abs. 1 b) SKSV erreicht, wenn das strukturelle Haushaltsdefizit 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreitet. Liegt der Schuldenstands erheblich unter 60 Prozent des BIP, verdoppelt sich nach Art. 3 Abs. 1 d) SKSV dieser Grenzwert auf 1 Prozent.

3.2. Ergänzende Informationen

Belgien setzte Art. 3 SKSV durch das Kooperationsabkommen vom 13.12.2013 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften, den Regionen und den Gemeinschaftskommissionen um. Dieses sieht einen Koordinierungsausschuss der entsprechenden föderalen Einheiten vor, die das Haus-

haltsziel der Gesamtregierung bestimmt und eine Aufteilung der Haushaltsmittel auf den Föderalstaat sowie die restlichen föderalen Einheiten vornimmt. Nach Auffassung des französischen Verfassungsrats war für die Ratifizierung des Art. 3 SKSV in **Frankreich** keine Änderung der Verfassung notwendig. Bereits seit der Anpassung des Art. 34 der französischen Verfassung im Jahr 2008, sah diese die Ausgeglichenheit des Haushalts der öffentlichen Verwaltung vor. **Sloweniens** „Goldene Regel“ beschränkt die Aufnahme von Krediten für den laufenden Bedarf, ermöglicht allerdings auch grundsätzlich eine Kreditaufnahme für Investitionen. Entsprechende Investitionsausgaben werden in die Haushaltsausgaben mit einbezogen, sodass der Staat innerhalb seiner selbst auferlegten Ausgabenbegrenzung Investitionen nach eigener Priorisierung vornehmen kann. Die Einführung der europäischen Vorgaben erfolgte in **Spanien** zunächst mittels einer Änderung des Art. 135 der spanischen Verfassung im September 2011 und somit bevor der SKSV von spanischer Seite unterzeichnet wurde. Aufbauend darauf verabschiedet das spanische Parlament das Gesetz über Haushaltsstabilität 02/2012 vom 27.04.2012. Dieses Gesetz sieht ein strukturelles Gleichgewicht zwischen allen Regierungsebenen vor und begrenzt die öffentliche Staatsverschuldung auf 60 Prozent des BIP oder des EU-Ziels. Darüber hinaus ist eine Genehmigung einer Ausgabengrenze aller Regierungsebenen erforderlich.

In den **Niederlanden** besagt ein ungeschriebenes Gesetz, die als niederländische „Goldene Regel“ betrachtet werden könnte, dass die Abgeordnetenkammer bei jeder Änderung des Haushaltsgesetzes verpflichtet ist, eine weitere Änderung in entgegengesetzter Richtung vorzunehmen. In **Norwegen** dürfen Ausgaben nicht über Kredite finanziert werden, solange der staatliche Pensionsfonds Global noch über Kapital verfügt. In **Rumänien** muss die Staatsverschuldung auf einem mittel- und langfristig tragfähigen Niveau gehalten werden und in **Ungarn** darf die Staatsverschuldung die Hälfte des BIP nicht übersteigen.
