

Antrag

der Abg. Alexander Salomon und Jutta Niemann u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Klimaschutz sowie Umwelt- und Naturschutz im Landeshaushalt

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Hauptziele sie in Bezug auf Klima-, Umwelt- und Naturschutz verfolgt und welche ressortübergreifenden, strategischen Klimaschutzprioritäten sie im Haushaltsentwurf 2025/2026 gesetzt hat;
2. wie sich diese Ausgaben gegenüber dem vorangegangenen Doppelhaushalt verändert haben;
3. wie sie vorgeht, um im Haushalt 2025/2026 Klima-, Umwelt- und Naturschutzziele umzusetzen und ob es Überlegungen gibt, dieses Vorgehen zu ändern;
4. welche Erkenntnisse ihr vorliegen, dass Investitionen in den Klimaschutz ein Mehrfaches an Ausgaben für Anpassungen und/oder Schadensregulierung einsparen können und welche Schlüsse sie daraus für die Etatisierung künftiger Klima- und Umweltschutzmaßnahmen insbesondere mit Blick auf das Erreichen der selbstgesteckten Klimaschutzziele des Landes zieht;
5. welche Möglichkeiten sie sieht, Naturvermögen und Klimarisiken in der Vermögensrechnung des Landes stärker als bisher zu berücksichtigen und ob hierzu Erfahrungen aus anderen Bundesländern vorliegen;
6. in welchen Bereichen und auf welche Weise bisher ein CO₂-Schattenpreis eingeführt wurde und welche Erkenntnisse hieraus gezogen wurden.

16.6.2025

Salomon, Niemann, Seimer, Pix, Saebel, Erikli GRÜNE

Begründung

Klimaschutz sowie Umwelt- und Naturschutz sind zentrale Handlungsfelder für eine zukunftsfähige Landespolitik, da sie maßgeblich zur Sicherung einer lebenswerten Umwelt für künftige Generationen beitragen. Angesichts der zunehmenden ökologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen, wie etwa dem Klimawandel, dem Verlust der Biodiversität und der Ressourcenknappheit, kommt den öffentlichen Haushaltsansätzen in diesen Bereichen eine herausragende Bedeutung zu. Nur durch gezielte Investitionen und eine strukturierte Mittelzuweisung können die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung von Klimazielen, der Förderung nachhaltiger Entwicklung sowie dem Schutz von Umwelt und Natur nachhaltig umgesetzt werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 8. Juli 2025 Nr. FM2-0432.9-7/1 nimmt das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und dem Ministerium für Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. welche Hauptziele sie in Bezug auf Klima-, Umwelt- und Naturschutz verfolgt und welche ressortübergreifenden, strategischen Klimaschutzprioritäten sie im Haushaltsentwurf 2025/2026 gesetzt hat;*
- 2. wie sich diese Ausgaben gegenüber dem vorangegangenen Doppelhaushalt verändert haben;*
- 3. wie sie vorgeht, um im Haushalt 2025/2026 Klima-, Umwelt- und Naturschutzziele umzusetzen und ob es Überlegungen gibt, dieses Vorgehen zu ändern;*

Zu 1. bis 3.:

Baden-Württemberg hat bei der Aufstellung des Landeshaushalts 2025/26 einen vereinfachten Ansatz für ein Green Budgeting gewählt, der sich an Elementen der EU-Taxonomie-Verordnung 2020/852 vom 18. Juni 2020 (EU-Taxonomie-Verordnung) orientiert. Green Budgeting ist ein Oberbegriff für methodische Ansätze zur Integration von klima- und umweltpolitischen Zielsetzungen in haushaltspolitische Prozesse.

Die EU-Taxonomie-Verordnung gibt sechs Umweltziele vor, die für das Green Budgeting in Baden-Württemberg aus Vereinfachungsgründen zu zwei (Ober-) Zielen aggregiert wurden: Die Ziele „Klimaschutz“ und „Anpassung an den Klimawandel“ wurden unter dem Ziel „Klimaschutz“ und die weiteren vier Umweltziele der EU-Taxonomie-Verordnung (Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, Übergang zur Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme) unter dem Ziel „Umwelt- und Naturschutz“ zusammengefasst.

Dadurch hat die Landesregierung im Haushaltsaufstellungsverfahren die in der EU-Taxonomie verankerten Umweltziele in der vollen Breite in den Blick genommen.

Mit dem Planausschreiben zur Aufstellung des Haushalts für die Jahre 2025/2026 wurden die Ressorts aufgefordert, die Haushaltsansätze von (zweckgebundenen) Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die wesentlich zur Erreichung der Klima- bzw. Umwelt- und Naturschutzzielen im Sinne der EU-Taxonomie beitragen, mit den entsprechenden Flags („Klimaschutz“ sowie „Um-

welt und Naturschutz“) zu kennzeichnen. Der gesamte Haushaltsansatz eines entsprechenden Titels konnte dabei prozentual auf bis zu drei Kategorien aufgeteilt werden: Ein dem Klimaschutz dienender Anteil (Flag Klimaschutz), ein dem Umwelt- und Naturschutz dienender Anteil (Flag Umwelt- und Naturschutz) und ein nicht oder nur sehr mittelbar dem Klimaschutz bzw. Umwelt- und Naturschutz dienender Anteil (nicht mit Flag zu versehen).

Das Flagging wurde anhand dieser Vorgaben dezentral von den Fachressorts durchgeführt.

Im Ergebnis beinhaltet der Staatshaushaltsplan für 2025 Ausgaben für Umwelt- und Naturschutz in Höhe von ca. 701 Mio. Euro (Angaben beziehen sich jeweils auf den Kernhaushalt). Diese Ausgaben sind auf sieben Einzelpläne verteilt. Der größte Anteil dieser Mittel ist dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zugeordnet. Im Jahr 2026 steigen die Ansätze in der Summe auf ca. 716 Mio. Euro. Schwerpunkte sind im Einzelplan 10 die Bereiche Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Wasserbau/Gewässerökologie (insbesondere Mittel aus dem Kommunalen Investitionsfonds) sowie Mittel für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen.

Die dem Flag Klimaschutz zugeordneten Ausgaben summieren sich im Haushaltsjahr 2025 auf ca. 1,39 Mrd. Euro. Hier sind die größten Anteile dem Ministerium für Verkehr und dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zugeordnet. Im Jahr 2026 steigen die Ansätze in der Summe auf ca. 1,45 Mrd. Euro.

Zur Steigerung der Transparenz sind die Übersichten der Flagging-Ergebnisse im Vorheft zum Staatshaushaltsplan 2025/2026 ausgewiesen.

Bei der Aufstellung des Landeshaushalts 2023/2024 wurde ebenfalls ein Flagging vorgenommen. Auch hier wurden (zweckgebundene) Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gekennzeichnet, die dem Umwelt- und Naturschutz einerseits und dem Klimaschutz andererseits dienen. Allerdings waren die Hinweise an die Fachressorts noch nicht so klar gefasst, sodass die Auswertungen nur wenig belastbar waren.

Gemäß den Auswertungen im Vorheft zum Staatshaushaltsplan 2023/2024 waren 2023 ca. 686 Mio. Euro und 2024 ca. 661 Mio. Euro dem Umwelt- und Naturschutz zuzuordnen. Dem Klimaschutz waren 2023 ca. 383 Mio. Euro und 2024 ca. 408 Mio. Euro zuzuordnen.

Aufgrund der veränderten Hinweise sowie methodischen Anpassungen für das Flagging sind die Zahlen der beiden Doppelhaushalte somit nicht unmittelbar vergleichbar.

Die Landesregierung arbeitet an einer Weiterentwicklung des Green Budgeting. Ziel ist die Entwicklung einer transparenten und kohärenten Methodik, die möglichst wenig bürokratischen (Zusatz-)Aufwand verursacht und den Entscheidungsträgern in Entscheidungsprozessen zusätzliche Informationen zu den klima- sowie umwelt- und naturschutzbezogenen Wirkungen von Ausgaben bereitstellt. Mit dieser Initiative möchte die Landesregierung eine fundiertere Entscheidungsfindung ermöglichen, die systematische Berücksichtigung von Klima- und Umweltzielen im Rahmen der Haushaltsplanung sicherstellen und gleichzeitig die Wirkungsorientierung bei der Haushaltsplanung verbessern.

Für die Weiterentwicklung der Methodik ist das Ministerium für Finanzen in ein von der EU-Kommission gefördertes Projekt „Developing and Implementing Green Budgeting Practices at Regional Level“ eingebunden und profitiert dabei von den zum Teil schon umfangreichen praktischen Erfahrungen und Best Practices anderer Länder und Regionen. Die Erkenntnisse dieses Projekts sollen künftig in die Haushaltsplanung in Baden-Württemberg einfließen.

4. welche Erkenntnisse ihr vorliegen, dass Investitionen in den Klimaschutz ein Mehrfaches an Ausgaben für Anpassungen und/oder Schadensregulierung einsparen können und welche Schlüsse sie daraus für die Etatisierung künftiger Klima- und Umweltschutzmaßnahmen insbesondere mit Blick auf das Erreichen der selbstgesteckten Klimaschutzziele des Landes zieht;

Zu 4.:

Schon seit vielen Jahren gibt es zahlreiche Studien, die sich mit Kosten für Klimaschutzmaßnahmen einerseits und Kosten der Klimawandel-Auswirkungen andererseits beschäftigen. Große Aufmerksamkeit erlangte beispielsweise der 2006 veröffentlichte „Stern-Report“ (Stern Review on the Economics of Climate Change¹). Dieser bezifferte die notwendigen Kosten zur Begrenzung der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre unter 550 ppm auf etwa 1 % des globalen Bruttoinlandsprodukts; die jährlichen Kosten des Klimawandels bei Nichthandeln würden hingegen dem Verlust von wenigstens 5 % des globalen Bruttoinlandsprodukts entsprechen.

Ganz aktuell hat die OECD die Studie „Investing in Climate for Growth and Development“² veröffentlicht. Die Forscherinnen und Forscher kamen zu dem Ergebnis, dass ambitionierterer Klimaschutz bis zum Jahr 2040 ein um 0,2 % höheres globales Bruttoinlandsprodukt erzeugen könnte als die derzeitige Klimapolitik. Bis 2050 wären es + 3 %, langfristig bis 2100 sogar + 13 % – verglichen mit einem „Business-as-usual“-Szenario.

Diese Studien haben einen globalen Blick, denn Klimaschutz erfordert weltweite Anstrengungen. Nur wenn es der Weltgemeinschaft gelingt, die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre zu begrenzen, können Klimawandel-Folgeschäden vermieden werden. Auch aktuelle Untersuchungen der Bertelsmann-Stiftung (2023)³ und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung WIFO (2024)⁴, die explizit die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen in den Blick nehmen, betonen, dass klimapolitische Untätigkeit zu höheren Anpassungskosten in der Zukunft führt. Umso wichtiger ist es deshalb, dass internationale Abkommen wie das Pariser Klimaschutzabkommen umgesetzt werden. Deutschland muss seine sich hieraus ergebenden Verpflichtungen einhalten.

Hierzu hat Baden-Württemberg sich im KlimaG BW klare Ziele gesetzt. Das Green Budgeting kann die Erreichung dieser Ziele unterstützen.

5. welche Möglichkeiten sie sieht, Naturvermögen und Klimarisiken in der Vermögensrechnung des Landes stärker als bisher zu berücksichtigen und ob hierzu Erfahrungen aus anderen Bundesländern vorliegen;

Zu 5.:

Baden-Württemberg veröffentlicht seit 2018 jährlich eine Vermögensrechnung. Diese stellt das nach kaufmännischen Grundsätzen ermittelte Vermögen und die Schulden des Landes umfassend dar. Bereits in der ersten Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2017 wurde in der Position „Naturgüter“ das Waldvermögen inkl. des Staatswaldes „Nationalpark Schwarzwald“ ausgewiesen.

Die Bewertung des Landesvermögens erfolgt auf Grundlage der Standards staatlicher Doppik (SsD), die sich stark an den Vorgaben des Handelsgesetzbuches (HGB) orientieren. Dies hat zur Folge, dass Naturvermögen gemäß den einschlägigen Regelungen nur insoweit bewertet wird, wie ein wirtschaftlich verwertbarer

¹ Stern, N. (2006): The Economics of Climate Change: The Stern Review.

² OECD/UNDP (2025): Investing in Climate for Growth and Development: The Case for Enhanced Nationally Determined Contributions (NDCs). Paris: OECD Publishing. Online verfügbar unter: https://www.oecd.org/en/publications/investing-in-climate-for-growth-and-development_16b7cbc7-en.html (Zugriff am: 1. Juli 2025).

³ Bertelsmann-Stiftung (2023), Holger Bär et al.: Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte.

⁴ WIFO (2024): Policy Brief: Budgetäre Kosten und Risiken durch klimapolitisches Nichthandeln und Klimarisiken.

Aufwuchs vorliegt. Nur dieser Teil wird in der Vermögensrechnung wertmäßig ausgewiesen. Der Staatswald fällt unter diesen Anwendungsbereich und wird gemäß SsD Nr. 5.1.2.2.2 getrennt nach Bodenwert und Aufwuchs bewertet. Der Aufwuchs in der Kernzone eines Nationalparks bleibt hingegen unberücksichtigt, da dort keine Bewirtschaftung erfolgt.

Eine darüber hinausgehende Bewertung von Naturgütern ist in den aktuellen Standards staatlicher Doppik (SsD) nicht vorgesehen. Nach Kenntnis des Ministeriums für Finanzen berücksichtigen auch die Länder, die bereits über eine Vermögensrechnung verfügen (Bremen, Hamburg, Hessen und Sachsen), keine weitergehenden Bewertungsfaktoren. Das FM setzt sich im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe VKR/SsD dafür ein, eine Weiterentwicklung der Bewertungsstandards für Nationalparks anzustoßen, damit künftig auch nicht bewirtschaftete Aufwüchse – etwa im Hinblick auf ihre Klimawirkung – in die Bewertung einfließen können.

Offenlegungspflichten für Klimarisiken sind derzeit nicht in den Standards staatlicher Doppik (SsD) kodifiziert. Nach aktuellem Kenntnisstand werden entsprechende Informationen auch in den Vermögensrechnungen anderer Länder nicht ausgewiesen.

Das Ministerium für Finanzen beobachtet jedoch internationale Bestrebungen, die Rechnungslegungsvorschriften für Gebietskörperschaften um Offenlegungspflichten zu klimabedingten Risiken zu erweitern. Denn Risiken durch den Klimawandel können erhebliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt und die Vermögenslage haben. Dazu zählen insbesondere Schäden durch Extremwetterereignisse wie Überschwemmungen, Dürren, Stürme und Hitzewellen. Die damit verbundenen Kosten für Katastrophenhilfe, Unterstützungsleistungen und den Wiederaufbau der Infrastruktur belasten den Haushalt finanziell. Auch landeseigene Infrastruktur und Gebäude können unmittelbar betroffen sein.

Darüber hinaus sind indirekte Folgen denkbar, etwa ein Rückgang der Produktivität durch Hitze oder Unterbrechungen industrieller Lieferketten, die zu einem sinkenden Bruttoinlandsprodukt und in der Folge zu rückläufigen Steuereinnahmen führen können. Aufgrund der starken internationalen Verflechtung der baden-württembergischen Wirtschaft können sich zudem Extremwetterereignisse in anderen Regionen der Welt negativ auf die heimische Wirtschaftsleistung und damit auf die Steuereinnahmen auswirken. Auch der sechste Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums (2024)⁵ weist auf die potenziell hohe Belastung des öffentlichen Haushalts durch Klimarisiken hin.

Zwar lassen sich einzelne Schadensereignisse schwer konkret prognostizieren und sind daher nicht als Rückstellungen in der Vermögensrechnung auszuweisen. Um dennoch diese Risiken offenzulegen, strebt das Ministerium für Finanzen an, regelmäßig – etwa im Anhang zur Vermögensrechnung – über Klimarisiken und deren Wirkungszusammenhänge zu berichten, um einen angemessenen Umgang mit diesen Risiken zu fördern und zu einer nachhaltigen Finanz- und Haushaltspolitik beizutragen. Es ist allerdings zu prüfen, ob dies mit vertretbarem Aufwand umsetzbar ist.

6. in welchen Bereichen und auf welche Weise bisher ein CO₂-Schattenpreis eingeführt wurde und welche Erkenntnisse hieraus gezogen wurden;

Zu 6.:

Im Februar 2023 wurde mit § 8 KlimaG BW ein CO₂-Schattenpreis eingeführt. Dabei handelt es sich um ein Instrument, um die Kosten von Umweltbelastungen, die durch den Ausstoß von CO₂ entstehen, sichtbar zu machen und die Höhe der Schäden widerzuspiegeln, die der Gesellschaft gesamtheitlich betrachtet künftig durch den Ausstoß von Treibhausgasemissionen entstehen. In Baden-Württemberg wird daher nun bei der Planung von Baumaßnahmen des Landes und bei Beschaffungen durch das Land jeder Tonne CO₂, die über die Lebensdauer der jeweiligen

⁵ BMF (2024) Tragfähigkeitsbericht 2024. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschuere/Bestellservice/tragfaehigkeitsbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff am 2. Juli 2025).

Maßnahme bzw. der verschiedenen Alternativen entsteht, rechnerisch ein Preis, der aktuell – entsprechend einer Berechnung des Umweltbundesamts – 300 Euro beträgt, angeheftet. Die so errechneten zusätzlichen Kosten werden rein fiktiv beziehungsweise rechnerisch zur Entfaltung einer verwaltungsinternen Lenkungs-funktion veranschlagt und bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen berücksichtigt.

Gemäß KlimaG BW gelangt der CO₂-Schattenpreis insbesondere bei Baumaßnahmen der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, der Wasserwirtschaftsverwaltung Baden-Württemberg, der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg und der Anstalt des öffentlichen Rechts Forst Baden-Württemberg zur Anwendung. Außerdem soll grundsätzlich der CO₂-Schattenpreis auch bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen durch das Land angewendet werden.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg wendet den CO₂-Schattenpreis bei der Variantenprüfung von Energieversorgungskonzepten und bei der Planung von Baumaßnahmen an. Es zeigt sich, dass der CO₂-Schattenpreis für die Emissionen in der Nutzungsphase bei Energieversorgungskonzepten umweltfreundliche Varianten nach vorne bringt. Bei der Planung von Baumaßnahmen zeigt sich bisher, dass der Anteil des aktuell geltenden Schattenpreises für die grauen Emissionen aus der sogenannten Vorkette prozentual im unteren einstelligen Bereich der Gesamtbaukosten liegt und damit in den bisher betrachteten Fällen keine Auswirkung auf die Entscheidung über die Bauweise hatte. Unabhängig davon wird aufgrund der aktuellen Strategie im Landesbau ein großer Teil der Maßnahmen klimadienlich in Holzbauweise oder Holz-Hybridbauweise realisiert.

Das Umweltministerium hat eine Arbeitshilfe zur Anwendung des CO₂-Schattenpreises bei der Planung wasserbaulicher Anlagen erstellt. Das Verkehrsministerium hat den CO₂-Schattenpreis zur Anwendung durch die Regierungspräsidien bei Straßenplanungen per Erlass vom 5. Mai 2023 eingeführt. Zusätzlich werden die Referendarinnen und Referendare für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst im Rahmen der Seminare über das KlimaG BW sowie über den CO₂-Schattenpreis geschult.

Die Umsetzung des CO₂-Schattenpreises für den Bereich der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen erfolgte durch das Wirtschaftsministerium in der neugefassten Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) vom 23. Juli 2024.

In den kommenden Jahren ist mit zunehmenden Anwendungsfällen zu rechnen. Zu rechnen ist auch mit einem weiteren Anstieg des vom Umweltbundesamt auf Grundlage der Methodenkonvention ermittelten Kostensatzes pro Tonne CO₂, der dem Schattenpreis zugrunde liegt. Je höher der CO₂-Schattenpreis, desto stärker wird auch die Lenkungswirkung des Instruments.

Dr. Bayaz

Minister für Finanzen