



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 16
(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit) für die Beratungen
zum Bundeshaushalt 2021

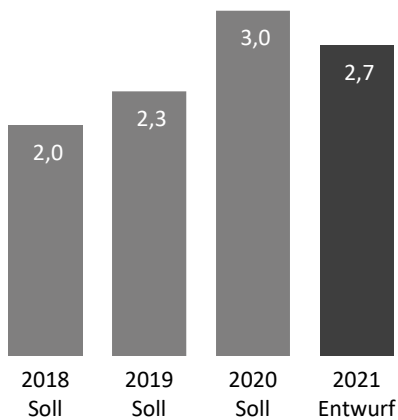
Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 1 - 2020 - 0117

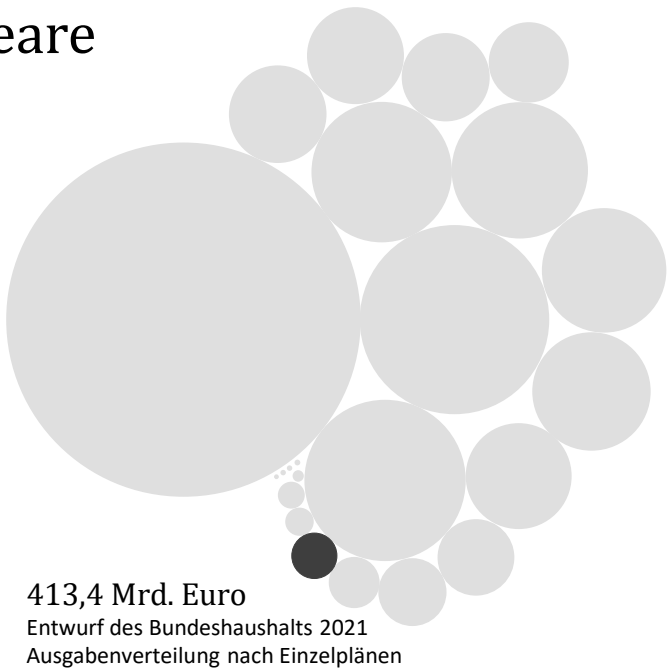
Potsdam, den 1. Oktober 2020

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

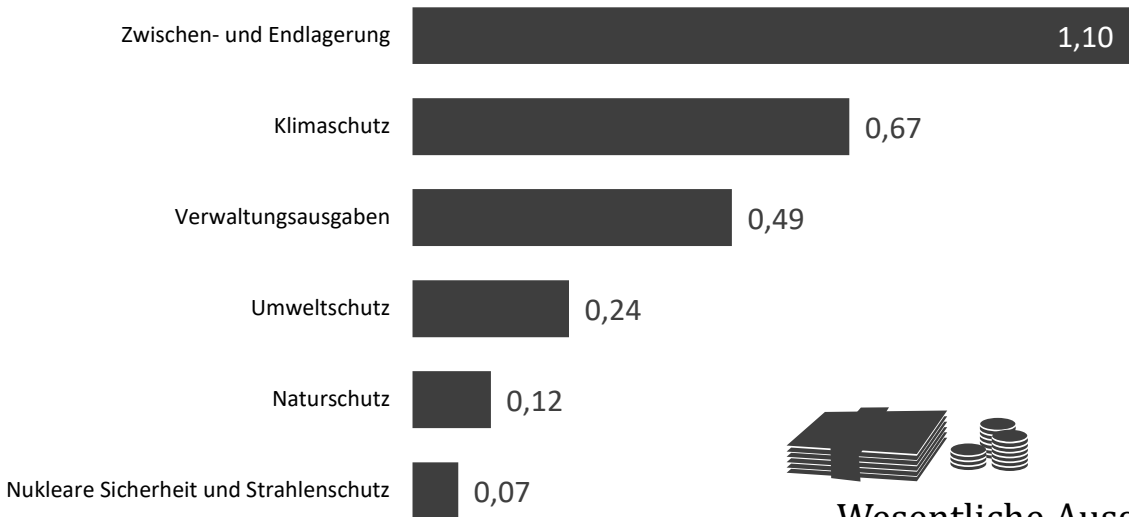
2,7 Mrd. Euro
Ausgaben

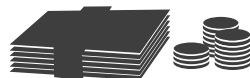


Soll-Entwicklung
Ausgaben in Mrd. Euro



 4 061
+ 117
Personal
Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr




Wesentliche Ausgaben
in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
1.1	Übersicht über den Einzelplan 16	3
1.2	Zusätzliche Mittel aus dem Energie- und Klimafonds	5
2	Programm- und Verwaltungshaushalt des BMU	7
2.1	Umweltschutz (Kapitel 1601)	7
2.2	Klimaschutz (Kapitel 1602 und EKF)	9
2.3	Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Standortauswahlverfahren (Kapitel 1603, anteilige Personalausgaben aus Kapitel 1616)	12
2.3.1	Stilllegung Schachtanlage Asse II (Kapitel 1603 Titel 891 01)	12
2.3.2	Zwischenlagerung (Kapitel 1603 Titel 891 02)	13
2.4	Verwaltungshaushalt (Kapitel 1611 bis 1616)	14
2.5	Unterstützung des Bundesministeriums durch Projektträger	16
3	Ausblick und Risiken	18
3.1	Belastung des Bundeshaushalts in dreistelliger Millionenhöhe bei Verfehlung der europäischen Klimaschutzziele	19
3.2	Unkalkulierbare Mehrkosten für Entsorgung radioaktiver Abfälle bedrohen solide Finanzen	21

1 Überblick

Mit nachfolgendem Bericht beabsichtigt der Bundesrechnungshof, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bei den anstehenden Beratungen zum Bundeshaushalt 2021 zu unterstützen. Gegenstand des Berichts ist der Einzelplan 16 sowie die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) bewirtschafteten Titel im Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF). Das BMU hatte Gelegenheit, zum Entwurf dieses Berichts Stellung zu nehmen.

1.1 Übersicht über den Einzelplan 16

Im Zusammenhang mit seinen Anmeldungen für den Bundeshaushalt 2021 teilte das BMU dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit, dass sich ein Teil der für das Jahr 2020 geplanten und aus dem BMU-Programmbudget zu finanzierenden Maßnahmen nicht realisieren lasse. Daher strebe es für diese Ausgaben eine Verschiebung auf die Folgejahre an. Für das Jahr 2021 plant das BMU Ausgaben von 2,7 Mrd. Euro im Einzelplan 16. Dies sind 345,7 Mio. Euro und damit 11,5 % weniger als im Bundeshaushalt 2020 vorgesehen.

Für das Jahr 2021 rechnet das BMU mit 909,8 Mio. Euro Einnahmen (Bundeshaushalt 2020: 892,2 Mio. Euro).

Auf Beschluss des Haushaltsausschusses sind im Kapitel 6002 Titelgruppe 04 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VE) für die Finanzierung von Projekten und Maßnahmen in den Kohleregionen in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 veranschlagt. Die Mittel sollen die Regionen im Sinne des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen dabei unterstützen, den durch den Ausstieg aus der Kohleverstromung bedingten Strukturwandel zu bewältigen. Für das Jahr 2020 bewirtschaftet das BMU 9,2 Mio. Euro Ausgabemittel und 29,9 Mio. Euro VE für Projekte und Maßnahmen in seiner Verantwortung. Für das Jahr 2021 erhält das BMU aus Kapitel 6002 Ausgabemittel von 81,6 Mio. Euro und VE von 204 Mio. Euro.

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 16

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

	2019 Soll	2019 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	2 287,1	2 001,9	-285,2	3 020,9	2 675,1	-11,5
darunter:						
• Umweltschutz	154,0	120,7	-33,3	223,0	237,1	6,3
• Klimaschutz	540,6	531,1	-9,5	776,3	672,5	-13,4
• Zwischen- und Endlagerung, Standortauswahlverfahren ^c	1 000,3	779,8	-220,5	1 119,4	1 095,0	-2,2
• Naturschutz	95,7	65,5	-30,2	123,1	116,0	-5,8
• Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz	46,3	46,1	-0,2	321,5	68,8	-78,6
• Verwaltungsausgaben ^d	450,1	458,6	8,5	457,6	485,7	6,1
Einnahmen	818,2	612,1	-206,2	892,2	909,8	2,0
darunter:						
• Zahlungen von (künftigen) Benutzern von Zwischen- und Endlagern	765,4	551,2	214,1	831,9	837,1	0,6
Verpflichtungs-ermächtigungen^e	1 815,5	1 369,1	-447,5	2 513,6	2 086,6	-17,0
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	3 928	3 308^f	-620	3 944^g	4 061	3,0

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nummer 4.9).
^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
^c Kapitel 1603 und Kapitel 1616 Titelgruppe 02
^d Summe der Ausgaben aus Kapitel 1611 bis 1616 mit Ausnahme der Titelgruppe 02 in Kapitel 1616.
^e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
^f Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.
^g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020 nach Angabe des BMU 3 599 Planstellen/Stellen.

Quellen: Einzelplan 16. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

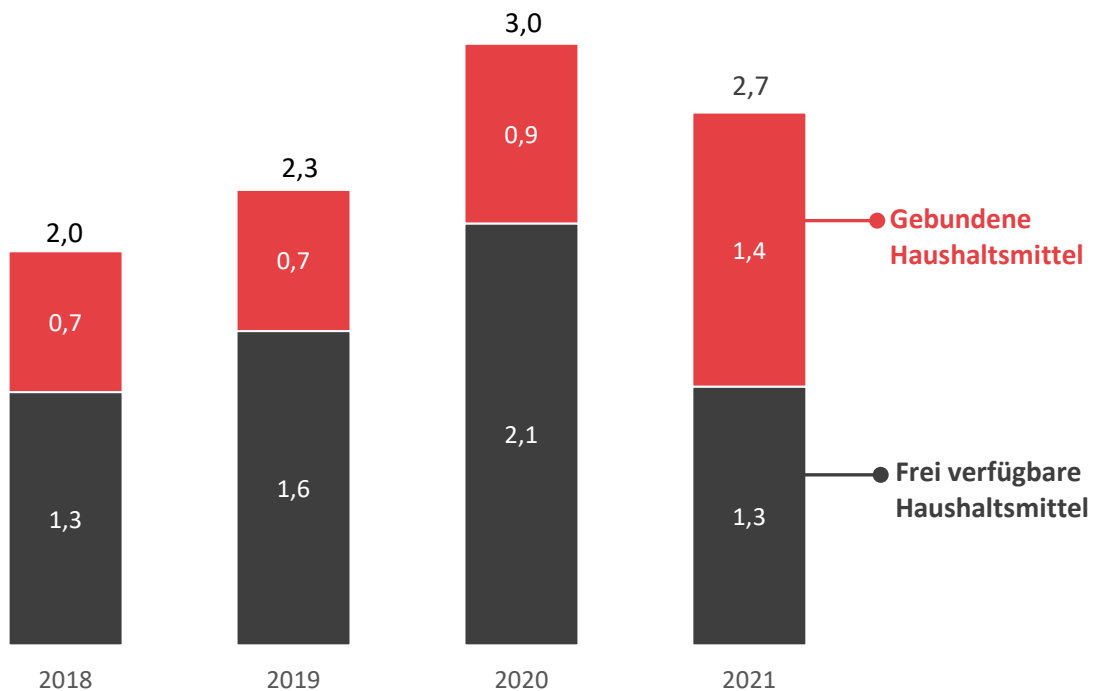
Der Haushaltsentwurf 2021 sieht 2,1 Mrd. Euro VE im Einzelplan 16 vor. 81 % dieser VE entfallen auf drei Titel (456,0 Mio. Euro bei Kapitel 1602 Titel 896 05 (Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland), 857,2 Mio. Euro bei Kapitel 1603 Titel 891 01 (Endlagerung und Standortauswahlverfahren) sowie 380,0 Mio. Euro bei Kapitel 1603 Titel 893 01 (Zwischenlagerung)). Im Einzelplan 16 binden die in den Vorjahren eingegangenen

Zahlungsverpflichtungen einen nicht unerheblichen Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel (siehe Abbildung 1). Für das Jahr 2021 wurde bei der Darstellung unterstellt, dass das BMU die im Jahr 2020 veranschlagten VE mit Fälligkeit im Jahr 2021 vollständig in Anspruch nimmt. Das BMU geht davon aus, dass dies wegen der Corona-Pandemie nicht der Fall sein wird.

Abbildung 1

Anteil der gebundenen Haushaltsmittel weiter hoch

Ausgabenentwicklung in den Jahren 2018 bis 2021, in Mrd. Euro, Aufteilung nach gebundenen und ungebundenen Anteilen



Quelle: Eigene Darstellung: Für die Jahre 2018 und 2019: Haushaltsrechnung, für das Jahr 2020: Haushaltsplan, für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

1.2 Zusätzliche Mittel aus dem Energie- und Klimafonds

Über den Einzelplan 16 hinaus leistet das BMU auch Ausgaben aus dem EKF (Anlage 3 zu Kapitel 6002). Das BMU bewirtschaftet im EKF zudem die Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen aus dem Europäischen Emissionshandel, ab dem Haushaltsjahr 2020 zusätzlich die künftigen Erlöse aus der CO₂-Bepreisung (siehe Tz. 3 dieses Berichts).

Im Jahre 2020 wurde der EKF neu strukturiert. Dies betraf auch Titel, die das BMU bewirtschaftet. Zusätzlich wirkte sich der 2. Nachtragshaushalt 2020

erheblich auf die vom BMU bewirtschafteten Titel aus (siehe Tabelle 2). Im Jahr 2019 gab das BMU nur 51,7 % (192,9 Mio. Euro) der von ihm im EKF bewirtschafteten Mittel aus.

Tabelle 2

Vom BMU bewirtschaftete Titel im Energie- und Klimafonds

	2019 Soll	2019 Ist	Differenz Ist-Soll ^a	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 ^a
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Gesamtausgaben des EKF	6 122,9	9 415,2	3 292,3	35 024,5	42 669,0	21,8
davon Summe der vom BMU bewirtschafteten Ausgaben^b:	373,3	192,9	-180,3	655,9	961,3	46,6
• 683 04 - Weiterentwicklung Elektromobilität ^c	63,5	54,2	-9,3	163,7	146,5	-10,5
• 686 02 - Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Klimaschutzplan 2050 ^d	8,0	3,2	-4,8			
• 686 05 - Nationale Klimaschutzinitiative	263,8	119,6	-144,2	319,6	374,9	17,3
• 686 06 - Waldklimafonds ^e	12,3	6,1	-6,2	12,5	11,8	-5,8
• 686 07 - Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ^f	5,7	4,8	-0,9			
• 686 23 - Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz ^g				55,7	55,7	0,0
• 687 01 - Internationaler Klima- und Umweltschutz (Export von Technologien gegen die Vermüllung der Meere) ^h	5,0	5,0	0,0			
• 892 01 - Investitionen zur Dekarbonisierung der Industrie	15,0	0,0	-15,0	80,0	145,0	81,3
• 893 09 - Ankauf von Bussen mit alternativen Antrieben ⁱ				24,4	227,4	832,6
Gesamteinnahmen des EKF	6 122,9	9 415,2	3 292,3	35 024,5	42 669,0	21,8
davon:						
• 132 02 - Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel	2 124,0	3 147,2	1 023,2	2 264,0	2 745,0	21,3
• 132 03 - Erlöse aus der CO ² -Bepreisung				0,0	7 413,0	100,0

- Erläuterungen:
- ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
 - ^b Zusätzlich stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) dem BMU aus dem Titel 686 03 (Querschnittsaufgabe Energieeffizienz) Mittel zur Verfügung. Außerdem wird der mit dem 2. Nachtragshaushalt 2020 eingeführte Titel 892 03 (Umsetzung der Wasserstoffstrategie) vom BMWi auch unter Partizipation des BMU bewirtschaftet.
 - ^c Ausschließlich Förderungen durch das BMU. Den Titel bewirtschaften drei weitere Bundesministerien.
 - ^d Ab dem Haushaltsjahr 2020 als Titel 686 02 Jahr in Kapitel 1602.
 - ^e Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das BMU bewirtschaften den Titel anteilig unter gemeinsamer Federführung.
 - ^f Ab dem Haushaltsjahr 2020 ausschließlich veranschlagt in Kapitel 1602 Titel 685 05.
 - ^g Vor dem Haushaltsjahr 2020 mitveranschlagt bei Kapitel 1602 Titel 686 05.
 - ^h Ab dem Haushaltsjahr 2020 veranschlagt in Kapitel 1601 Titel 687 06.
 - ⁱ Das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) und das BMU bewirtschaften den Titel anteilig (Gesamtansatz 417,4 Mio. Euro).

Quellen: EKF: Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Bundeshaushalt und 2. Nachtragshaushalt; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

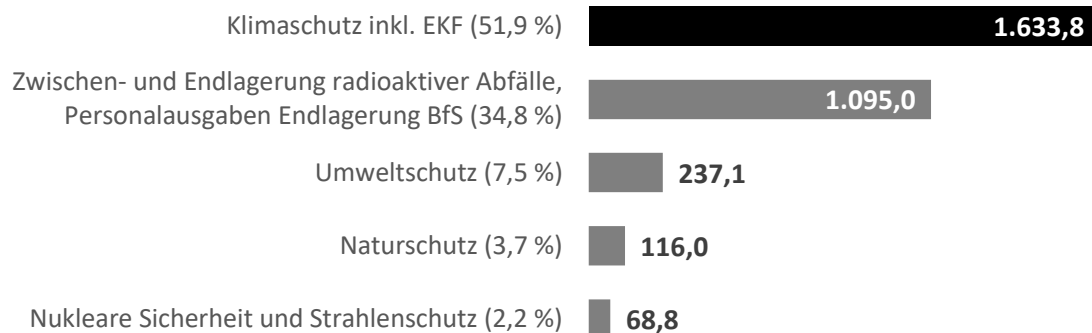
2 Programm- und Verwaltungshaushalt des BMU

Die geplanten Ausgaben des BMU von 3,2 Mrd. Euro aus seinem Programmhaushalt (Kapitel 1601 bis 1605, anteilig Personalausgaben aus Kapitel 1616) und den von ihm bewirtschafteten Titeln im EKF entfallen weitestgehend auf den Klimaschutz (51,9 %) sowie die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle und das Standortauswahlverfahren (34,8 %).

Abbildung 2

Mehr als die Hälfte der Programmausgaben fließen in den Klimaschutz

Programmausgaben aus dem Einzelplan 16 und dem EKF in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung: Angaben aus dem Haushaltsentwurf 2021.

2.1 Umweltschutz (Kapitel 1601)

Für das Jahr 2021 plant das BMU Ausgaben von 237,1 Mio. Euro für den Umweltschutz.

Kompetenzzentren (Kapitel 1601 Titel 532 02)

Das BMU finanziert aus diesem Titel das Zentrum für Ressourceneffizienz in Trägerschaft der VDI Zentrum Ressourceneffizienz GmbH (VDI) und das Internationale Kompetenzzentrum Nachhaltige Chemie in Trägerschaft der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Im Haushaltsentwurf 2021 sind 7,0 Mio. Euro bei diesem Titel vorgesehen (Vorjahr: 5,9 Mio. Euro). Im Jahr 2019 gab das BMU die veranschlagten 4,7 Mio. Euro vollständig aus.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMU nicht ausreichend untersucht hatte, ob die Beauftragungen von VDI und GIZ wirtschaftlich

waren. Das BMU will künftig vor erneuten Beauftragungen für beide Zentren vertiefte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Dabei wird es auch prüfen, ob künftig eine Behörde die Aufgaben wahrnehmen kann. Bei beiden Kompetenzzentren waren außerdem die Ziele nicht ausreichend konkretisiert, beim Internationalen Kompetenzzentrum Nachhaltige Chemie auch nicht die zu erbringenden Leistungen. Das BMU hat auf noch bestehende methodische Probleme hingewiesen, die Treibhausgasreduktionen zu ermitteln, die durch die Nutzung des Zentrums für Ressourceneffizienz mittelbar erzielt werden. Die Ziele und die zu erbringenden Leistungen des Internationalen Kompetenzzentrums Nachhaltige Chemie werde es konkretisieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMU die Voraussetzungen für die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen der beiden Kompetenzzentren zügig schafft.

Deutscher Naturschutzring e. V. (Kapitel 1601 Titel 685 04)

Der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzorganisationen (DNR) e. V. soll im Jahr 2021 Zuwendungen von 2 Mio. Euro aus Kapitel 1601 Titel 685 04 als institutionelle Förderung erhalten. Weiterhin werden Projekte des DNR aus diesem und weiteren Titeln gefördert. Der Bundesrechnungshof hat die Zuwendungen des BMU an den DNR in den Jahren 2014 bis 2017 geprüft.

Das BMU hatte nicht dokumentiert, weshalb es den DNR seit über 30 Jahren institutionell förderte. Ziele der Förderung und Indikatoren für die Zielerreichung hatte es nicht definiert, den Zuschussbedarf des DNR nicht ermittelt und Handlungsalternativen nicht geprüft. Auch hatte der DNR seine Tätigkeit nicht näher analysiert. Seine Förderanträge waren entsprechend unkonkret. Dem BMU fehlten deshalb die Voraussetzungen, Förderanträge des DNR ausreichend zu prüfen und seine langjährige Förderung des DNR zu evaluieren.

Ab dem Jahr 2019 legt der DNR zumindest eine umfassende Arbeitsplanung vor. Das BMU hat zudem auf das hohe Interesse des Bundes hingewiesen, das Bewusstsein der Bevölkerung für den Umwelt- und Naturschutz zu stärken. Der DNR übe dabei schon immer eine wichtige Funktion aus. Als Dachverband erfülle er Daueraufgaben, die personelle und inhaltliche Kontinuität sowie die Förderung durch den Bund erforderten. Die Wirkung seiner Tätigkeit lasse sich weitestgehend nicht messen. Jedoch würden die sichtbaren Arbeitsergebnisse

wie EU-Newsletter oder Policy-Paper die erfolgreiche Zielerreichung ausreichend dokumentieren. Den Bundesrechnungshof hat dies nicht überzeugt. Nur mit einer umfassenden Erfolgskontrolle anhand von festzulegenden konkreten Zielen lässt sich bestimmen, ob die institutionelle Förderung notwendig, wirksam und wirtschaftlich sowie weitere Projektförderungen erforderlich sind.

2.2 Klimaschutz (Kapitel 1602 und EKF)

Die Bundesregierung hat mit dem Klimaschutzplan 2050 bekräftigt, an den bestehenden internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzzielen festzuhalten und bis zum Jahr 2050 weitgehende Treibhausgasneutralität erreichen zu wollen. Mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) wurden Ende 2019 die Klimaschutzziele auf nationaler Ebene erstmals auch gesetzlich verankert. Für die einzelnen Sektoren wurden dabei für den Zeitraum 2021 bis 2030 jährliche maximale Emissionsmengen festgelegt. Über die Einhaltung der Klimaschutzziele und den Fortschritt bei der Treibhausgasreduktion will die Bundesregierung nach dem KSG insbesondere durch einen jährlichen Klimaschutzbericht Rechenschaft ablegen.

Deutschland will seine Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 % und bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Basisjahr 1990 reduzieren. Bis Ende 2019 waren die Emissionen nach den vorläufigen Daten des UBA um 36 % gesunken.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten wollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 20 %, bis zum Jahr 2030 um 40 % im Vergleich zum Jahr 1990 verringern. Die EU ist dabei für die Emissionen in weiten Bereichen des Energiesektors, der energieintensiven Industrieanlagen und des Luftverkehrs zuständig. Diese Bereiche fallen unter das Europäische Emissionshandelssystem. Für die Emissionen in den anderen Sektoren (z. B. Gebäude oder Verkehr mit Ausnahme des Luftverkehrs) sind die EU-Mitgliedstaaten zuständig. Die jährlichen Minderungsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten in diesen Sektoren sind in den europäischen Rechtsvorschriften zur Lastenteilung festgelegt. Um die nationalen und europäischen Klimaschutzziele zu erreichen, hat die Bundesregierung zusätzlich das Klimaschutzprogramm 2030 beschlossen. Es enthält eine Vielzahl sektorbezogener und übergreifender Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit, ob und wie die Bundesregierung die Einhaltung der europäischen und nationalen Klimaschutzziele übergreifend überwacht.

Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe und berührt die Zuständigkeit verschiedener Bundesressorts. Das zentrale Instrument zur Finanzierung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 sollte ab dem Jahr 2020 der EKF bilden. Ungeachtet der Neustrukturierung des EKF im Jahr 2020 (siehe Tz. 1.2) werden Klimaschutzmaßnahmen weiterhin aus verschiedenen anderen Einzelplänen finanziert. Im Jahr 2021 will das BMU aus seinem Einzelplan 672,5 Mio. Euro für den Klimaschutz ausgeben (Kapitel 1602). Die Maßnahmen, die mit diesen Ausgaben finanziert werden sollen, leisten keinen direkt messbaren Beitrag zur Erreichung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele, da sie nicht unmittelbar der Minderung von Treibhausgasemissionen in Deutschland dienen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig alle Einnahmen und Ausgaben, die einen unmittelbaren Beitrag zur Minderung der Treibhausgasemissionen leisten, im EKF zu veranschlagen. Damit ließen sich die Anstrengungen der Bundesregierung, ihre klimaschutzpolitischen Ziele zu erreichen, einfacher nachvollziehen.

Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (Kapitel 1602 Titel 685 05, bis zum Jahr 2019 zusätzlich Kapitel 6092 Titel 686 07)

Als Beitrag zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) legte das BMU im Jahr 2011 ein Förderprogramm auf. Daraus bezuschusst es vorwiegend Konzepte und Bildungsangebote auf regionaler und lokaler Ebene. In einer Bemerkung hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMU im Prüfungszeitraum 2011 bis 2016 lediglich 30 % der verfügbaren Haushaltsmittel verwendete. Evaluierungen hatten gezeigt, dass das Programm kaum bekannt war und sich seine Wirkungen nicht messen ließen. Konkrete Förderziele fehlten. Dies ist haushaltsrechtlich nicht zulässig. Auf Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses hat das BMU ergebnisoffen die Notwendigkeit des Förderprogramms und ggf. seine Neuausrichtung zu prüfen.

Im Bundeshaushalt 2020 waren zunächst 9,6 Mio. Euro Ausgaben und 9,5 Mio. Euro VE für das Förderprogramm veranschlagt. Mit dem 2. Nachtragshaushalt wurden dem BMU zusätzlich 50 Mio. Euro Ausgaben und

100 Mio. Euro VE bewilligt. Die Ausgaben sind jetzt übertragbar. Im Haushaltsentwurf 2021 sieht das BMU 22,1 Mio. Euro Ausgaben für das Förderprogramm vor. Es begründet diesen Ansatz mit den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes, die eine Neuausrichtung des Programms erforderlich machten.

Nationale Klimaschutzinitiative (Kapitel 6092 Titel 686 05, bis zum Jahr 2019 zusätzlich Kapitel 1602 Titel 686 05)

Mit der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) hat das BMU seit dem Jahr 2008 über 32 000 Projekte mit insgesamt mehr als 1 Mrd. Euro gefördert. Im Haushaltsentwurf 2021 sind 374,9 Mio. Euro für die NKI vorgesehen (Kapitel 6092 Titel 686 05). Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einer Steigerung von 55,3 Mio. Euro bzw. 17,3 %. Das BMU verausgabte im Jahr 2019 lediglich 157,2 Mio. Euro für die NKI (etwa die Hälfte der Ansätze). Im Allgemeinen finanzieren die Kommunen die Projekte aus der NKI anteilig mit. Die Bundesregierung will im Zusammenhang mit der CORONA-Pandemie den kommunalen Eigenanteil in einzelnen Programmen absenken. Im 2. Nachtragshaushalt 2020 wurden deshalb 50 Mio. Euro Ausgaben und 50 Mio. Euro VE zusätzlich für die NKI bewilligt.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit zwei Förderprogramme der NKI:

- Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld (Kommunalrichtlinie): In den Jahren 2008 bis 2019 gewährte das BMU aus diesem Förderprogramm 715 Mio. Euro Zuwendungen für mehr als 16 000 Projekte. Das sind etwa zwei Drittel des Fördervolumens und die Hälfte der geförderten Projekte der NKI in diesem Zeitraum. Im Prüfungszeitraum 2015 – 2017 kalkulierte das BMU mit 240,4 Mio. Euro für Projekte der Kommunalrichtlinie. Über ein Viertel dieser Mittel gab es jedoch nicht aus. Das BMU hat zugesichert, die Gründe für die fehlende Inanspruchnahme von Mitteln genauer zu analysieren und entsprechende Entwicklungen besser zu antizipieren. Das kontradiktorische Verfahren mit dem BMU ist noch nicht abgeschlossen.
- Förderung von Maßnahmen an Kälte- und Klimaanlageanlagen (Kälte-Klima-Förderung): Im Zeitraum 2008 bis 2019 förderte das BMU rund 3 000 Kälte- und Klimaanlageanlagen mit 200 Mio. Euro. Es möchte damit den Einsatz klimaschädlicher Treibhausgase als Kältemittel in diesen Anlagen verringern.

Nach bisherigen Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind die Wirkungen des Programms eher gering. Der Bundesrechnungshof hält außerdem die Förderziele für wenig aussagekräftig. Er beabsichtigt, das Parlament über seine Erkenntnisse zu informieren.

2.3 Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Standortauswahlverfahren (Kapitel 1603, anteilige Personalausgaben aus Kapitel 1616)

Im Haushaltsentwurf 2021 geht die Bundesregierung von 1 095,0 Mio. Euro (Vorjahr 1 119,4 Mio. Euro) Ausgaben für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle und das Standortauswahlverfahren aus. Darin enthalten sind auch die verbliebenen Personalausgaben des BfS für den Endlagerbereich (12,1 Mio. Euro). Von den für das Jahr 2021 geplanten Ausgaben entfallen 413,9 Mio. Euro auf die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle, 665 Mio. Euro auf die Endlager- und Stilllegungsprojekte und das Standortauswahlverfahren.

Im Haushaltsentwurf 2021 sind Einnahmen von 837,1 Mio. Euro aus Zahlungen (künftiger) Benutzer von Zwischen- und Endlagern veranschlagt. Sie dienen zur Refinanzierung bestimmter Ausgaben für die Zwischen- und Endlagerung und für das Standortauswahlverfahren. Die Ausgaben für die Zwischenlagerung werden zeitversetzt im jeweils darauffolgenden Jahr refinanziert.

2.3.1 Stilllegung Schachanlage Asse II (Kapitel 1603 Titel 891 01)

Im Haushaltsjahr 2021 sind Ausgaben von 157,7 Mio. Euro (Vorjahr 196 Mio. Euro) für dieses Projekt eingeplant. Vor Beginn der Stilllegung sind nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2013 (Lex Asse) die in der Schachanlage befindlichen 47 000 m³ schwach- und mittelradioaktiven Abfälle vorrangig rückzuholen. Seit Übergang der Verantwortung für das Projekt auf das BMU im Jahr 2009 verausgabte dieses mehr als 1 Mrd. Euro für verschiedene Teilmaßnahmen. Nach letzten Schätzungen belaufen sich die Gesamtkosten bis zum Beginn der Rückholung auf 3,7 Mrd. Euro (+/- 1 Mrd. Euro).

Im Anschluss an die parlamentarische Beratung eines Berichts des Bundesrechnungshofes hat der Haushaltsausschuss das BMU aufgefordert, ihm jährlich zum 1. Juni über den Fortgang des Projekts Asse II zu berichten. Dem ist das BMU erstmals in diesem Jahr nachgekommen. Der Haushaltsausschuss erwartete

tet ferner, dass die Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) unverzüglich ein Controlling für das Projekt in den Wirkbetrieb nimmt, welches die im Bericht des Bundesrechnungshofes genannten Mindestanforderungen erfüllt.

2.3.2 Zwischenlagerung (Kapitel 1603 Titel 891 02)

Mit Erwerb der BGZ Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung mbH (BGZ) im August 2017 übernahm der Bund zunächst die Verantwortung für die zentralen Zwischenlager in Ahaus und Gorleben. Am 1. Januar 2019 wurden dann die Zwischenlager für hochradioaktive Abfälle an den Atomkraftwerken auf die BGZ übertragen. Am 1. Januar 2020 ist die Verantwortung für zwölf Zwischenlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle auf den Bund übergegangen.

Die Zwischenlagerung in der Verantwortung des Bundes umfasst somit alle Arten von schwach-, mittel- und hochradioaktiven Abfällen der Energieversorgungsunternehmen. Sie ist für schwach- und mittelradioaktive Abfälle solange aufrechtzuerhalten, bis die Einlagerung in das Endlager Konrad abgeschlossen ist. Den Beginn dieser Einlagerung, die sich über Jahrzehnte hinziehen wird, plant das BMU ab dem Jahr 2027. Die hochradioaktiven Abfälle sind durch den Bund solange zwischenzulagern, bis ein Standort für das Endlager für diese Abfälle gefunden, dieses Endlager errichtet und für die Einlagerung vorbereitet ist. Ein Termin, wann mit der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle begonnen werden kann, ist derzeit nicht absehbar. Auch die Einlagerung dieser Abfälle dürfte sich über Jahre hinziehen. Zudem steht bereits heute fest, dass für die Übergangszeit bis zur Einlagerung zusätzlich Ausgaben, beispielsweise durch Ablauf der auf 40 Jahre befristeten Genehmigungen für die Transportbehälter (den sogenannten Castoren), auf den Bund zukommen werden.

Der notwendige Aufwand für die Zwischenlagerung wird der BGZ aus dem Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) erstattet. Dies gilt auch für den notwendigen Aufwand für den Bau und für Nachrüstungen der Zwischenlager, der **bei** Inkrafttreten des Entsorgungsübergangsgesetzes im Jahr 2017 erforderlich war. Dieser Anspruch war in Höhe des entsprechenden Anteils an den Zahlungen der Kernkraftwerksbetreiber in den KENFO „gedeckt“. Erst im Dezember 2019 legte die Bundesregierung diesen Anteil durch Rechtsverordnung fest. Wesentlicher Grund für die Verzögerung waren

Verhandlungen des BMU mit den Kernkraftwerksbetreibern zur Übernahme von Investitions- und Betriebskosten weiterer erforderlicher Zwischenlager.

In den Jahren 2018 und 2019 lagen die Ausgaben des BMU für die Zwischenlagerung deutlich unter den Ansätzen im Einzelplan (- 165 Mio. Euro bzw. - 77,6 Mio. Euro). Im Zusammenhang mit einer Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMU erklärt, die Abweichungen zwischen Soll und Ist würden künftig deutlich geringer ausfallen. Die Ansprüche der Kernkraftwerksbetreiber seien nunmehr geregelt. Außerdem habe die BGZ weitergehende Kenntnisse und Erfahrungen zu den Investitionen an den verschiedenen Standorten sammeln können. Die seit Übernahme der BGZ und ihrer beiden Tochtergesellschaften im Jahr 2017 unveränderten Gesellschaftsverträge habe es angepasst und darin u. a. die Rechte des Bundes festgeschrieben. Das BMU sicherte ferner zu, dass ein Finanzstatut für die BGZ erarbeitet werde. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte dieses Finanzstatut insbesondere die Anforderungen an das Finanzcontrolling und das Berichtswesen der BGZ gegenüber dem Bund enthalten. Das kontradiktorische Verfahren zu der Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

2.4 Verwaltungshaushalt (Kapitel 1611 bis 1616)

Die Kapitel 1611 bis 1616 enthalten – abgesehen von bestimmten Ausgaben für die Endlagerung (Tz. 2.3) und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen – die Verwaltungsausgaben des BMU und seiner vier nachgeordneten Behörden Umweltbundesamt (UBA), Bundesamt für Naturschutz (BfN), Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) und Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Im Haushaltsentwurf 2021 sieht die Bundesregierung 485,7 Mio. Euro Verwaltungsausgaben im Einzelplan 16 vor (457,6 Mio. Euro im Bundeshaushalt 2020).

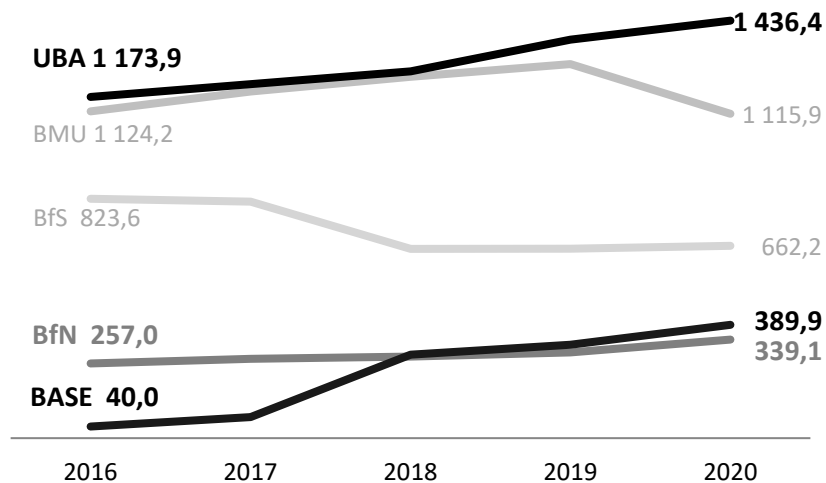
Entwicklung Planstellen/Stellen im BMU und in seinem nachgeordneten Bereich

In den Jahren 2016 bis 2020 wurden dem BMU und seinen nachgeordneten Behörden insgesamt 525 neue Planstellen/Stellen (netto) bewilligt (+ 15,4 %, siehe Abbildung 3). Darunter waren nach Angaben des BMU etwa 70 Planstellen/Stellen zum vollständigen Abbau sachgrundloser Befristungen. Etwa 300 Planstellen/Stellen stünden in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Vollzug von Gesetzen.

Abbildung 3

Zusätzliche Planstellen/Stellen für UBA, BfN und BASE in den letzten fünf Jahren

Entwicklung der Planstellen/Stellen im Geschäftsbereich des BMU



Quelle: Eigene Darstellung: Angaben aus den Haushaltsplänen des Bundes für die Jahre 2016 bis 2020.

Zum 1. Juni 2020 waren 344 Planstellen/Stellen im Geschäftsbereich des BMU nicht besetzt (siehe Tabelle 1). Das BMU begründete dies u. a. damit, dass es aufgrund der nicht geklärten Standortfrage Probleme bei der Personalgewinnung für das BASE gegeben habe. Nach Anmietung von Büroflächen sollen diese offenen Planstellen/Stellen nun umgehend besetzt werden. Weitere Gründe seien beispielsweise die übliche Personalfuktuation oder noch nicht abgeschlossene Bewerbungsverfahren.

Für den Haushalt 2021 hat das BMU für das UBA 67 Planstellen/Stellen angemeldet. Ohne diese Planstellen/Stellen könne das UBA seine Arbeiten nicht im gewohnten Umfang und in der nötigen Qualität fortführen. Nach den Verfahrenshinweisen des BMF ist die Stellenausstattung unter Anwendung angemessener Methoden einer eingehenden Bedarfsprüfung zu unterziehen. Ein unabweisbarer Mehrbedarf ist unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) nachzuweisen. Dieser liegt nur dann vor, wenn zugleich die Auslastung des vorhandenen Personals nachgewiesen ist. Der Bundesrechnungshof hat das Personalmanagement beim UBA geprüft. Dabei stellte er fest, dass dieses nicht über eine methodisch korrekte PBE verfügt,

diese aber konzipieren will. Damit hat das UBA bislang nicht nachgewiesen, dass sein vorhandenes Personal ausgelastet ist. Der für das UBA veranschlagte Stellenmehrbedarf ist daher nicht begründet. Auch die Argumentation, das UBA sei ohne neue Stellenzuweisungen nicht im gewohnten Umfang arbeitsfähig, kann insoweit nicht überzeugen. Die beantragten Stellen sollten daher nur mit kw-Vermerken ausgebracht werden und unter dem Vorbehalt der Evaluation stehen.

2.5 Unterstützung des Bundesministeriums durch Projektträger

Bei der Durchführung von Fördermaßnahmen im Umwelt-, Klima- und Naturschutz übernehmen überwiegend Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung Aufgaben für das BMU. Dazu zählen die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die bundeseigene Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) gGmbH und weitere private Projektträger. Das BMU finanziert die Vergütungen der KfW und der privaten Projektträger aus den jeweiligen Titeln für die Fördermaßnahmen. In geringem Umfang nehmen auch das UBA und das BfN sowie Behörden aus den Geschäftsbereichen anderer Ressorts solche Aufgaben für das BMU wahr.

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung festgestellt, dass der Anteil der Ausgaben für Vergütungen an den Gesamtausgaben für die jeweiligen Fördermaßnahmen überwiegend über 10 % lag, teilweise über 15 % und in einigen Fällen sogar deutlich über 20 %. Das BMU sollte die Ursachen für solche erheblichen Belastungen des Bundeshaushalts mit Projektträgerkosten analysieren. Dazu hat es Alternativen zur derzeitigen Beauftragung der Projektträger zu untersuchen und die Ausgestaltung der Förderverfahren auf den Prüfstand zu stellen.

Das BMU sieht keinen Spielraum zur Reduzierung der Projektträgerkosten. Es handele sich um Marktpreise, deren Höhe es nicht durch Vorgaben begrenzen könne. Die Kosten würden sich nach den jeweiligen Besonderheiten der Förderprogramme richten. Die Programmdurchführung alternativ an nachgeordnete Behörden zu übertragen käme aufgrund fehlender Personalressourcen nicht in Betracht. Über die Ausgestaltung der Förderprogramme sei auf politischer und parlamentarischer Ebene zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Höhe von Programmdurchführungskosten war bereits mehrfach Gegenstand seiner jährlichen

Bemerkungen (Bundestagsdrucksachen 19/5500 Nummer 14 und 19/18300 Nummer 3). In beiden Fällen sah es der Haushaltsausschuss als kritisch an, dass die Vergütungen der KfW bei Förderprogrammen mehr als 10 % der Ist-Ausgaben betragen. Die zuständigen Ressorts wurden aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem Ziel durchzuführen, den Anteil der Durchführungskosten deutlich zu senken. Sofern sich dabei Behördenlösungen als wirtschaftlich herausstellen und der dafür erforderliche Personalbedarf nicht mit vorhandenen Ressourcen gedeckt werden kann, sind neue Planstellen/Stellen im Haushaltsaufstellungsverfahren zu beantragen.

Außerdem sind die Ausgaben für die Projektträgerleistungen aus dem Einzelplan 16 derzeit nicht ausreichend transparent dargestellt. Die veranschlagten Ausgaben des laufenden und vorherigen Jahres und die tatsächlichen Ausgaben des Vorvorjahres sollten in Titelerläuterungen nach Projektträgeraufgaben im engeren Sinne und Programmmanagement (z. B. Öffentlichkeitsarbeit) getrennt und mit Angabe des beauftragten Projektträgers ausgewiesen werden, entsprechend der Darstellung in anderen Einzelplänen.

Das BMU betrachtet die Erfassung dieser Ausgaben im Vergleich zum geringen Erkenntnisgewinn als zu aufwändig. Außerdem seien die Aufschlüsselungen zu den Projektträgerkosten, die die Ressorts dem Haushaltsausschuss seit dem Jahr 2020 auf Veranlassung des BMF vorlegen, eine ausreichende Informationsgrundlage. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes genügen diese Informationen jedoch nicht. Die Aufschlüsselungen für den Haushaltsausschuss enthalten keine Angaben zu den geleisteten Ausgaben für Projektträgerkosten im Vergleich zu den geleisteten Ausgaben für die jeweiligen Fördermaßnahmen. Ob der Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den Zielen der jeweiligen Fördermaßnahmen angemessen ist, kann der Haushaltsgesetzgeber so nicht beurteilen.

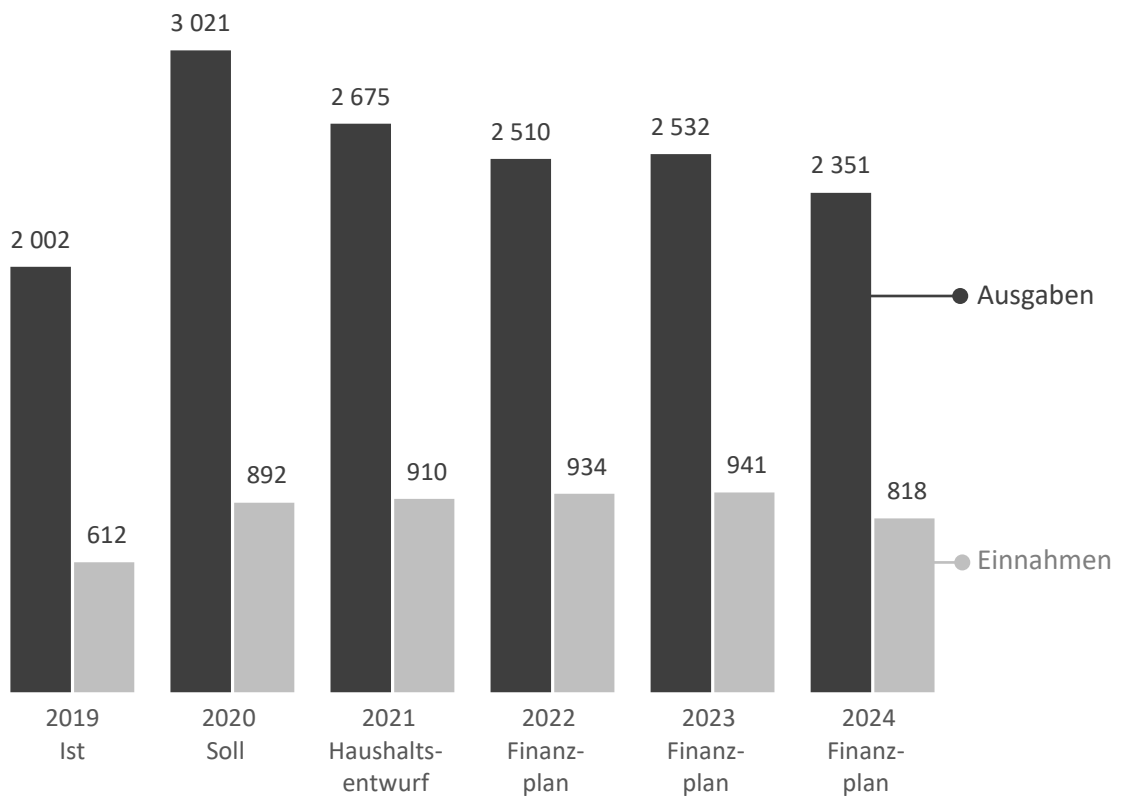
3 Ausblick und Risiken

Der aktuelle Finanzplan der Bundesregierung sieht kaum Schwankungen bei den Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 16 in den Jahren 2022 bis 2024 vor.

Abbildung 4

Nach Corona-bedingten Aufwüchsen in 2020 kaum Schwankungen bei der Finanzplanung

Finanzplanung in Mio. Euro für den Einzelplan 16 bis zum Jahr 2024



Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenangaben für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung (bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen); für das Jahr 2020: Bundeshaushalt; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2022 bis 2024: Finanzplanung gemäß Haushaltsentwurf 2021.

3.1 Belastung des Bundeshaushalts in dreistelliger Millionenhöhe bei Verfehlung der europäischen Klimaschutzziele

Die europäischen Rechtsvorschriften zur Lastenteilung (siehe Tz. 2.2) legen fest, dass Deutschland seine Treibhausgasemissionen in den Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems im Zeitraum 2013 bis 2020 um 14 %, im Zeitraum 2021 bis 2030 um 38 % gegenüber dem Jahr 2005 mindern muss. Bis Ende 2019 betrug die Minderung in diesen Sektoren nach den vorläufigen Daten lediglich 8 %. Jeder EU-Mitgliedstaat erhält Emissionszuweisungen in Höhe der für ihn geltenden jährlichen Minderungsziele. Kann er seine Minderungspflichten nicht erfüllen, muss er ggf. zusätzliche Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten kaufen. Im Bundeshaushalt 2020 veranschlagte das BMU einmalig 100 Mio. Euro Ausgaben und 140 Mio. Euro VE für den Ankauf solcher Emissionszuweisungen. Der Bundesrechnungshof hat sich mit den Risiken für den Bundeshaushalt aus der Verfehlung europäischer Klimaschutzziele in einer Prüfung beschäftigt. Das kontradiktorische Verfahren zu dieser Prüfung ist noch nicht abgeschlossen:

- Dem BMU war spätestens im Februar 2018 bekannt, dass Deutschland seine europarechtliche Verpflichtung bis zum Jahr 2020 voraussichtlich nicht erfüllen kann und deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten ankaufen muss. Bis zum Jahr 2018 konnte das BMU die zu hohen Emissionen durch überschüssige Emissionszuweisungen aus den Jahren 2013 bis 2015 decken. Für die Jahre 2019 und 2020 liegen noch keine (endgültigen) Daten zu den Treibhausgasemissionen vor. Unsicher ist insbesondere die Entwicklung der Emissionen im Jahr 2020 im Hinblick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Vorbehaltlich dieser Unsicherheiten geht ein aktuelles Gutachten aus dem Mai 2020 davon aus, dass die Bundesregierung 40 Mio. Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten erwerben muss. Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass der Erwerb von Emissionszuweisungen zulasten des Bundeshaushalts nicht zu Treibhausgasminderungen führt. Aktivitäten zur Treibhausgasminderung müssen ggf. zusätzlich finanziert werden, um nicht weitere, eventuell noch höhere Zahlungen für den Erwerb solcher Zuweisungen leisten zu müssen.

- Deutlich höhere Risiken für den Bundeshaushalt sieht der Bundesrechnungshof im Zusammenhang mit den wesentlich strengeren europäischen Klimaschutzzielen im Zeitraum 2021 bis 2030. Der aktuelle Rückgang der Wirtschaftsleistung infolge der Corona-Pandemie ist ein Sondereffekt. Sobald die Wirtschaftsleistung wieder zunimmt, werden auch die Treibhausgasemissionen wieder ansteigen. Nach Schätzungen vom Mai 2020 benötigt Deutschland in diesem Zeitraum etwa 270 Mio. zusätzliche Emissionszuweisungen, wenn die Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 nicht früher greifen. Die Möglichkeiten, Emissionszuweisungen anderer EU-Mitgliedstaaten anzukaufen und einzusetzen, sind aber rechtlich eng begrenzt. Im Wesentlichen will die Bundesregierung mit dem nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) für die Sektoren Wärme und Verkehr sicherstellen, dass sie ihre europarechtlichen Verpflichtungen zu Treibhausgasminderungen außerhalb des Europäischen Emissionshandels im Zeitraum 2021 bis 2030 einhalten kann. Der Bundesrechnungshof hält das nEHS aufgrund vergleichsweise niedriger Preise und der nicht begrenzten Anzahl von Zertifikaten in der Einführungsphase dafür aber nicht geeignet.
- Die EU-Kommission hat am 11. Dezember 2019 unter dem Titel „European Green Deal“ ein neues Maßnahmenpaket für stärkeren Klimaschutz und wirtschaftliche Veränderungen in Europa vorgelegt. Sie will das gemeinsame europäische Minderungsziel von derzeit mindestens 40 % auf 50 bis 55 % bis zum Jahr 2030 (im Vergleich zum Jahr 1990) erhöhen sowie eine weitgehende Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050 erreichen. Die EU-Kommission beabsichtigt, bis Juni 2021 die europäischen Klimaschutzinstrumente zu überprüfen und ggf. Anpassungen vorzuschlagen. Sofern das Minderungsziel für Deutschland außerhalb des Europäischen Emissionshandels verschärft wird, muss die Bundesregierung möglicherweise erheblich mehr Emissionszuweisungen als bisher angenommen von anderen EU-Mitgliedstaaten erwerben.

3.2 Unkalkulierbare Mehrkosten für Entsorgung radioaktiver Abfälle bedrohen solide Finanzen

- Die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle ist mit beträchtlichen finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt verbunden. Verzögerungen bei der Inbetriebnahme des Endlagers Konrads würden z. B. zu Mehrkosten an den Zwischenlagerstandorten der BGZ mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen führen. Das Risiko nicht kalkulierbarer Mehrkosten besteht auch für die Zwischenlagerung von hochradioaktiven Abfällen bis zur Inbetriebnahme eines entsprechenden Endlagers durch den Bund. Zwar werden die Ausgaben für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle der Energieversorgungsunternehmen aus dem KENFO refinanziert. Die Mittel dieses Fonds, in den die Kernkraftwerksbetreiber insgesamt 24,1 Mrd. Euro eingezahlt haben, sind jedoch begrenzt. Dem steht die Daueraufgabe des Bundes gegenüber, für die sichere Zwischen- und Endlagerung der radioaktiven Abfälle zu sorgen und die damit verbundenen hohen Ausgaben zu tragen.
- Belastbare Aussagen zu den Gesamtkosten der verschiedenen laufenden Stilllegungs- und Endlagerprojekte des Bundes lassen sich kaum treffen. Zu beachten ist, dass die Kosten für die Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben und die Stilllegung der Schachanlage Asse II allein aus Haushaltsmitteln des Bundes zu finanzieren sind und eine Größenordnung von mehreren Mrd. Euro haben dürften.