

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Einzelplan 16)

15 150 Mio. Euro Fördermittel für klimafreundliche Kälteanlagen: Große Mitnahmeeffekte und Ziel deutlich verfehlt (Kapitel 1602 Titel 686 05, Kapitel 6092 Titel 686 05)

Zusammenfassung

Das BMU förderte mit 150 Mio. Euro klimafreundliche Kälteanlagen. Dabei kam es zu großen Mitnahmeeffekten. Das BMU erreichte zudem weder die angestrebte Anzahl neuer Anlagen noch setzte es die Fördermittel wirtschaftlich ein.

Die Mitnahmeeffekte entstanden, da viele Betreiber die Förderung erhielten, obwohl sie die Anlagen ohnehin ersetzen wollten. Zudem förderte das BMU bis zum Jahr 2017 viel weniger Anlagen, als es erwartet hatte. Anstatt 3 000 bis 8 000 Anlagen jährlich bezuschusste das BMU in neun Jahren zusammengekommen lediglich 2 000 Anlagen. Die Hälfte dieser Anlagen war in Supermärkten. Die Förderung solcher Anlagen führt nur zu geringen Treibhausgasmin-derungen je eingesetztem Euro Fördermittel. Insgesamt setzte das BMU die Fördermittel nicht effizient ein.

Das BMU sollte untersuchen, ob und in welchen Bereichen eine Förderung überhaupt notwendig ist. Falls es die Förderung fortsetzen will, muss es die Ziele der Förderung präzisieren und damit eine aussagekräftige Erfolgskontrolle ermöglichen, die den haushaltsrechtlichen Maßstäben genügt. Zudem muss das BMU die Förderung wirtschaftlich ausgestalten.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Treibhausgasemissionen von Kälte- und Klimaanlageanlagen

Kälte- und Klimaanlageanlagen verursachen Treibhausgasemissionen

- indirekt durch den Stromverbrauch und

- direkt durch das Entweichen klimaschädlicher fluorierter Treibhausgase (F-Gase) und anderer Kältemittel.

Um die Treibhausgasemissionen zu verringern, fördert das BMU seit dem Jahr 2009 den Kauf oder die Modernisierung verschiedener Arten von gewerblich genutzten Kälte- und Klimaanlage (Kälte-Klima-Förderung). Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) betreut im Auftrag des BMU die Kälte-Klima-Förderung administrativ und fachlich.

Bis zum Jahr 2017 gab das BMU 150 Mio. Euro aus und förderte damit insgesamt 2 000 Anlagen. Vor Beginn der Förderung erwartete es, in jedem Jahr 3 000 bis 8 000 Anlagen mit 50 Mio. Euro fördern zu können. Dabei ging es von 0,5 bis 1,3 Millionen sanierbaren Kälteanlagen in Deutschland aus, ein Drittel davon in Supermärkten.

Förderziele

Ausgaben für Förderprogramme sollen nur veranschlagt werden, wenn die Förderziele so bestimmt sind, dass sie eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen.

Für die Kälte-Klima-Förderung hat das BMU eine Förderrichtlinie erlassen, die es regelmäßig überarbeitet. Bis zum Jahr 2016 legte das BMU nicht fest, wie hoch die angestrebten Treibhausgasminderungen sein sollen. Inzwischen gibt es einen Zielwert, der als Bruttowert ausgewiesen ist. Bei diesem Bruttowert werden die Treibhausgasemissionen vor und nach den geförderten Investitionen verglichen. Nettowerte sind hingegen um verschiedene Einflussfaktoren bereinigt. Sie berücksichtigen z. B. geringere Treibhausgasemissionen bei der Stromerzeugung oder durch technischen Fortschritt der Anlagen. Zudem sind in den Nettowerten die Treibhausgasminderungen nicht enthalten, die auch ohne Förderung entstanden wären, weil der Betreiber die Anlage ohnehin erneuert hätte (Mitnahmeeffekte).

Das BMU wollte zudem den Absatz von Klimaschutz-Technologien und damit ihre Marktdurchdringung erhöhen. Die Förderung sollte diese Technologien preiswerter machen, sodass es für die Betreiber rentabel ist, sie einzusetzen. Für das Ziel der Marktdurchdringung legte das BMU ebenfalls keine Zielwerte fest. Seit dem Jahr 2019 enthält die Förderrichtlinie dieses Ziel nicht mehr. Denn aus Sicht des BMU sei es kaum messbar, ob die Förderung das Ziel erreicht habe. Die Marktdurchdringung bestehe als politisches Ziel aber fort.

F-Gas-Verordnung

Die F-Gas-Verordnung der Europäischen Union aus dem Jahr 2014 zielt ebenfalls darauf ab, die Emissionen von F-Gasen zu verringern (Verordnung (EU) Nummer 517/2014 vom 16. April 2014). Danach dürfen die Hersteller nur noch eine begrenzte Menge von F-Gasen in Verkehr bringen. Diese höchstens zulässige Menge an F-Gasen wird bis zum Jahr 2030 schrittweise auf ein Fünftel der durchschnittlichen Menge der Jahre 2009 bis 2012 reduziert. Damit sollen Alternativen zu F-Gasen besser verfügbar und günstiger werden. Das BMU

teilte mit, die Preise für F-Gase als Kältemittel hätten sich inzwischen teilweise verzehnfacht. Dies bewirke einen deutlichen Handlungsdruck bei den Anlagenbetreibern, auf klimafreundlichere Technologien umzusteigen.

Evaluierungen

Das BMU lässt die Kälte-Klima-Förderung regelmäßig evaluieren. Der letzte Evaluierungsbericht bestätigte, dass die Förderung die Treibhausgasemissionen (Brutto- und Nettowerte) verringert. Ungefähr ein Drittel der errechneten Brutto-Treibhausgasminderungen sei dabei auf Mitnahmeeffekte zurückzuführen.

Die Hälfte der in den Jahren 2009 bis 2017 geförderten Kälteanlagen befänden sich in Supermärkten. Die Förderung bewirke bei diesen Anlagen die geringsten Einsparungen an Treibhausgasemissionen je eingesetztem Euro (Fördermitteleffizienz). Die Kosten für die Durchführung des Programms im BMU und im BAFA sind bei der Fördermitteleffizienz nicht berücksichtigt.

Anders als bei Supermarktanlagen sei es insbesondere bei großen Gewerbeanlagen möglich, die Emissionen stark zu reduzieren. Auch die Fördermitteleffizienz sei bei großen Anlagen höher. Die Investitionen seien allerdings gerade bei diesen Anlagen auch ohne Förderung rentabel. Das BMU fördert deshalb keine Industriekälteanlagen mehr, die eine bestimmte Leistung überschreiten.

Kältemittel ohne F-Gase seien heute deutlich besser verfügbar als noch vor einigen Jahren. Die F-Gas-Verordnung habe hieran aber vermutlich einen höheren Anteil als die Kälte-Klima-Förderung der Bundesregierung.

15.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMU haushaltsrechtlich unzulässig handelte. Das BMU hat bei Förderprogrammen die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchzuführen, um auf dieser Grundlage die Programme ggf. neu auszugestalten oder sogar einzustellen. Über Jahre hinweg legte das BMU hier aber nicht fest, wie viel Treibhausgasemissionen es durch seine Förderung einsparen will. Auch mit dem inzwischen festgelegten Zielwert ist keine aussagekräftige Erfolgskontrolle möglich, die den haushaltsrechtlichen Maßstäben genügt. Das BMU hätte bestimmen müssen, welche Emissionsminderungen es durch seine Förderung über die strenge F-Gas-Verordnung der Europäischen Union hinaus erwartet. Außerdem lassen Bruttowerte Emissionsminderungen auch dann als Erfolg der Förderung erscheinen, wenn sie nicht darauf beruhen.

Das BMU hat das Förderprogramm so auszugestalten, dass es die derzeitigen hohen Mitnahmeeffekte vermeidet. Sofern das BMU an dem Förderprogramm festhalten will, sollte es

einen Nettowert für die angestrebten Emissionsminderungen anstatt des bisherigen Bruttowerts festlegen.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Kälte-Klima-Förderung zu einer nennenswerten Marktdurchdringung mit klimafreundlichen Anlagen beigetragen hat. Denn das BMU förderte bisher weit weniger Anlagen, als es ursprünglich erwartet hatte. Auch deshalb betrachtet es die Marktdurchdringung inzwischen nur noch als politisches Ziel. Ein politisches Ziel ermöglicht aber keine haushaltsrechtliche Erfolgskontrolle anhand eines objektiven Kriteriums.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass die Hälfte der Förderung trotz der geringen Fördermitteleffizienz auf Kälteanlagen in Supermärkten entfiel.

Das BMU sollte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermitteln, inwieweit die Kälte-Klima-Förderung neben der F-Gas-Verordnung der Europäischen Union notwendig ist. Sofern es die Förderung weiterhin als notwendig erachtet, sollte es in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch prüfen, wie es die Förderung wirtschaftlich ausgestalten kann.

15.3 Stellungnahme

Das BMU hat die Kritik des Bundesrechnungshofes weitgehend zurückgewiesen.

Seit dem Jahr 2019 fördere das BMU nur noch Anlagen ohne klimaschädliche F-Gas-haltige Kältemittel. Die Kälte-Klima-Förderung gehe damit über die F-Gas-Verordnung hinaus, die lediglich die in Verkehr gebrachte Menge von F-Gasen reduziere.

Die Förderung sei zweifellos ursächlich für eine Minderung von Treibhausgasemissionen gewesen. Die Höhe dieses Effektes lasse sich jedoch nur recht aufwendig im Nachhinein bestimmen. Bruttowerte hält das BMU für zweckmäßiger als Nettowerte. Sie ließen sich unmittelbar aus den Angaben der Antragsteller ableiten. Die Prognose eines Nettowertes sei noch unsicherer als die eines Bruttowertes, da die Höhe der externen Einflussfaktoren vorab nicht bekannt sei. Es genüge, Nettowerte im Nachhinein bei den Evaluierungen zu ermitteln.

Auch aus Sicht des BMU habe die Kälte-Klima-Förderung mit ihren begrenzten Mitteln kaum zu einer breiten Marktdurchdringung geführt. Die Förderung habe die ursprünglichen Ziele des BMU für die Anzahl geförderter Anlagen deutlich verfehlt. Es gebe häufig Widerstände bei den Betreibern von Kälte-Klima-Anlagen gegen klimafreundliche Investitionen und die

damit verbundenen Mehrkosten. BMU und BAFA hätten deshalb bereits die Öffentlichkeitsarbeit für die Förderung verstärkt. Die Förderung richte sich zudem in erster Linie an Anlagenbetreiber, die als „Vorreiter“ frühzeitig auf Kälteanlagen ohne F-Gase setzen.

Ein wirksames „In-den-Markt-Bringen“ habe es vor allem in den Segmenten „Supermärkte“ und „Discounter“ gegeben. Die Betreiber solcher Märkte seien durch ihre Kundschaft für

Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen besonders sensibilisiert. Außerdem habe es dort viele sanierungsbedürftige Kälteanlagen mit klimaschädlichen Kältemitteln gegeben. Zusammen mit der abzusehenden Verteuerung von Kältemitteln durch die F-Gas-Verordnung habe dies zu einem hohen Investitionsdruck geführt, frühzeitig auf klimafreundliche Technologien umzusteigen. Großer Nachholbedarf bestehe aber noch in den Segmenten „Tankstellenshops“ und „Lebensmittel-Selbstbedienungsläden“. Das BMU wolle die Förderung deshalb auf die dort vorhandenen kleineren Kälteanlagen ausweiten.

Die sehr niedrige Fördermitteleffizienz bei Supermarktanlagen sei dem BMU bewusst. Deshalb wolle es den durchschnittlichen Förderbetrag pro Anlage noch weiter senken und hierdurch die Fördermitteleffizienz erhöhen.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erhält seine Kritik an der Kälte-Klima-Förderung aufrecht. Er hat weiterhin erhebliche Bedenken, ob die Förderung wirtschaftlich ist und den Einsatz von Haushaltsmitteln rechtfertigt. Das BMU selbst hat Mitnahmeeffekte eingeräumt, weil die Betreiber viele der Anlagen ohnehin ersetzen wollten. Zudem finanzierte das BMU in erheblichem Umfang Anlagen in Supermärkten mit besonders geringer Fördermitteleffizienz. In neun Jahren förderte das BMU mit 150 Mio. Euro außerdem nur 2 000 Anlagen und damit deutlich weniger als ursprünglich erwartet. Im Ergebnis ist die Förderung bisher ineffizient.

Der Bund darf Zuwendungen nur gewähren, wenn bestimmte Zwecke im Interesse des Bundes ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang zu erfüllen sind. Deshalb muss das BMU untersuchen, in welchen Bereichen die Förderung weiterhin notwendig ist. Dabei hat es zu berücksichtigen, dass es wegen der F-Gas-Verordnung für die Betreiber zunehmend unrentabel wird, F-Gase als Kältemittel zu verwenden. Die Betreiber sind vermehrt gezwungen, ihre Anlagen auch ohne Förderung zu ersetzen oder zu modernisieren.

Sofern das BMU seine Förderung weiterhin für notwendig hält, muss es sicherstellen, dass sie wirtschaftlich ausgestaltet ist. Die Fördermitteleffizienz sollte hoch sein. Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden. Zudem hat es die Kosten zu berücksichtigen, die im BMU und im BAFA entstehen, um die Förderung durchzuführen.

Bei Fortsetzung der Förderung sollte das BMU außerdem deren Ziele so konkretisieren, dass es künftig den Erfolg bewerten kann:

- Das BMU sollte das Ziel der Treibhausgasminderungen als Nettowert festlegen. So vermeidet es, die Wirkung der Förderung zu überschätzen. Wesentliche Ergebnisse aller Evaluierungen der Kälte-Klima-Richtlinie beruhen bereits auf Nettowerten. Damit liegen belastbare Werte vor, mit denen das BMU für künftige Förderperioden Nettowerte prognostizieren kann.

- Das BMU sollte ferner die von ihm angestrebte Anzahl der geförderten Anlagen festlegen. Anderenfalls kann es nicht bewerten, ob seine Förderung eine ausreichende Anzahl von „Vorreitern“ erreicht, die klimafreundliche Kälteanlagen einsetzen.