

34 BMWi kann die Wirkung seiner milliardenschweren Energieeinspar-Programme nicht beurteilen

(Kapitel 6002, Energie- und Klimafonds)

Zusammenfassung

Das BMWi kann die Wirkung seiner Energieeinspar-Programme nicht miteinander vergleichen und bewerten, da es die Fördereffizienz mit unterschiedlichen Berechnungen ermittelt.

Energieeffizienz ist neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien die zweite Säule der Energiewende. Das BMWi gab in den Jahren 2015 bis 2019 über 9,5 Mrd. Euro aus, um mit Energieeinspar-Programmen den Energieverbrauch und damit auch die Treibhausgas-Emissionen in Deutschland zu verringern. Um die Fördereffizienz der einzelnen Programme zu ermitteln, legt das BMWi unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde. Es kann die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner Fördermaßnahmen daher nicht miteinander vergleichen und bewerten. Das BMWi versäumte, dazu eine einheitliche Grundlage zu schaffen. Eine eindeutige Einschätzung der Fördereffizienz benötigt das BMWi für die Entscheidung, welche Programme verlängert, aufgestockt oder beendet werden könnten. Will das BMWi seine Ziele im Bereich der Energieeffizienz erreichen, muss es die Haushaltsmittel entsprechend einsetzen. Es sollte sie grundsätzlich nur dort verwenden, wo sie nachvollziehbar wirksam und wirtschaftlich zur Senkung des Energieverbrauchs und der Treibhausgas-Emissionen beitragen.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unabdingbar, die Fördereffizienz der Energieeinspar-Programme einheitlich zu berechnen. In einem zweiten Schritt bedarf es klarer Bewertungskriterien für Förderentscheidungen. Maßstab sollte sein, dass die Programme nachweislich zur Energieeinsparung und Treibhausgasminderung beitragen. Gleichzeitig müssen sie ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen.

34.1 Prüfungsfeststellungen

In den Jahren 2015 bis 2019 gab das BMWi zwischen 1,4 und 2,4 Mrd. Euro jährlich und insgesamt über 9,5 Mrd. Euro für Energieeffizienzmaßnahmen aus. Die Energieeffizienz ist neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien die zweite bedeutende Säule der Energiewende. Der Energieverbrauch soll gegenüber dem Basisjahr 2008 um 20 % bis zum Jahr 2020

und um 50 % bis zum Jahr 2050 sinken. Dies soll mit einer Verringerung des Treibhausgas-Ausstoßes einhergehen. Der Staat setzt dabei Anreize, die Energieeffizienz zu steigern. Im Jahr 2014 hat das Bundeskabinett den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) beschlossen, der Programme zur Steigerung der Energieeffizienz enthält. Für das Monitoring des NAPE erfasst das BMWi die Energie- und Treibhausgaseinsparungen und berechnet daraus die Fördereffizienz seiner Programme. Bezogen auf die einzelne Maßnahme teilt es das Fördervolumen in Euro durch die Treibhausgaseinsparungen in Tonnen. Die Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase, wie z. B. Kohlendioxid und Methan, wird mit der Maßeinheit CO₂-Äquivalent (CO₂e) erfasst. Je weniger Geld eingesetzt wird, um eine Tonne CO₂e zu vermeiden, desto besser ist die Fördereffizienz des jeweiligen Energieeinspar-Programms. Unberücksichtigt bleiben dabei Nebenkosten, wie z. B. Projektträgerkosten zur Verwaltung eines Programms. Wenn die Nebenkosten nicht erfasst werden, verbessert sich rein rechnerisch die Fördereffizienz. Das folgende Beispiel stammt aus dem NAPE-Monitoring für das Jahr 2019:

Tabelle 34.1

Fördereffizienzen im NAPE-Monitoring für das Jahr 2019 in Euro/Tonne CO₂e

Fördermaßnahme	Fördereffizienz NAPE	Fördereffizienz NAPE mit Nebenkosten
Energieberatung	7,66	8,03
Heizungsoptimierung	153,71	163,63

Quelle: Unterlagen der geprüften Stelle und eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Je nachdem, ob das BMWi die Nebenkosten ansetzt oder nicht ergibt sich ein Unterschied in der Fördereffizienz. Bei der Förderung „Heizungsoptimierung“ beträgt er mehr als 6 %. Im Jahr 2019 war es außerdem 20-mal so teuer, mit dem Programm „Heizungsoptimierung“ statt mit dem Programm „Energieberatung“ eine Tonne CO₂e zu vermeiden.

Für die jährliche Haushaltsaufstellung meldet das BMWi grundlegende Informationen seiner Energieeinspar-Programme. Die anzugebende Fördereffizienz je Förderjahr gibt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) folgendermaßen vor: Sie ist als Mitteleinsatz bzw. -bedarf je eingesparter Tonne CO₂e unter Berücksichtigung der Projektträgerkosten definiert. Unklar ist, wie sich die gemeldete Fördereffizienz im Prozess der Haushaltsaufstellung auf Entscheidungen auswirkt.

Wieder anders berechnet das BMWi die Fördereffizienz für den Energie- und Klimafonds-Bericht, ohne jedoch die Berechnungsmethode ausdrücklich offenzulegen.

Eine weitere Art der Ermittlung der Fördereffizienz verwendete das BMWi bei der Evaluierung des Energieeffizienzfonds. Dabei berücksichtigte es verschiedene Bereinigungseffekte, wie Mitnahme-, Vorzieh-, Nachlauf-, Struktur- und Übertragungseffekte.

Diese fünf verschiedenen Berechnungsmethoden führen zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Fördereffizienz. Nachfolgend zeigt der Bundesrechnungshof die Ergebnisse an zwei Beispielen:

Tabelle 34.2

Abweichende Berechnungsergebnisse der Fördereffizienz in Euro/Tonne CO₂e

Fördermaßnahme	Betrachtungsjahr	Fördereffizienz NAPE	Fördereffizienz NAPE mit Nebenkosten	Haushaltsaufstellung	Energie- und Klimafonds-Bericht	Energieeffizienzfonds
Abwärmerichtlinie	2017	28,90	29,60	44,00	keine Angaben	21,70
CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm:						
Wohngebäude	2018	119,96	128,12	79,19	67,00	keine Angaben

Quelle: Unterlagen der geprüften Stelle und eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bewertungsmaßstab „Fördereffizienz“ kann dabei unterstützen, über Verlängerung, Aufstocken oder Auslaufen einer Fördermaßnahme zu entscheiden.

Das Bundesverfassungsgericht stellte mit seinem Beschluss zum Klimaschutz im März 2021 klar, dass das Grundgesetz den Staat zum Klimaschutz verpflichtet. Danach gibt Artikel 20a Grundgesetz dem Staat eine Treibhausgasminderungspflicht auf. Die Gefahren des Klimawandels hat er auch mit Blick auf zukünftige Generationen wirksam einzudämmen. Die Bundesregierung verschärfte daraufhin die Klimaschutzziele im Bundes-Klimaschutzgesetz deutlich und möchte nunmehr bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität erreichen.

34.2 Würdigung

Durch die unterschiedlichen Arten, wie das BMWi die Fördereffizienz ermittelt, ergeben sich Informationen, die nicht vergleichbar sind. I. d. F. bleibt überwiegend unklar, welchen Beitrag die in den Förderprogrammen eingesetzten Haushaltsmittel zu den Einsparzielen bei Energie und Treibhausgas-Emissionen leisten. Das BMWi hat keine einheitliche Grundlage, mit der es die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner verschiedenen Fördermaßnahmen miteinander vergleichen und bewerten kann. So hat das BMWi die Fördereffizienz einmal mit den bewilligten Haushaltsmitteln berechnet, ein anderes Mal mit den tatsächlich ausgezahlten. In einer Berechnung hat es Kosten für die Verwaltung und die Evaluation in einem Energieeinspar-Programm einbezogen, in einer anderen Berechnung nicht. Teilweise hat das BMWi offengelegt, wie es rechnet, teilweise nicht. In einigen Fällen hat es die Zahlen „bereinigt“, z. B. um Mitnahme- und Vorzieheffekte, in anderen nicht. Dadurch haben sich für ein Energieeinspar-Programm erhebliche Unterschiede in der Bestimmung der

Fördereffizienz ergeben. Außerdem gibt es erhebliche Unterschiede in der Fördereffizienz zwischen verschiedenen Programmen. Ein eindeutiges Bild hat das BMWi so nicht erhalten. Es hat keine sachgerechte Auswahl treffen können, welche Programme für die Energieeinsparung besonders kosteneffizient sind.

Die weiter verschärften Klimaschutzziele sind nur einzuhalten, wenn Energie und Treibhausgase wirksam eingespart werden. Deshalb muss das BMWi seine Haushaltsmittel insbesondere für solche Maßnahmen einsetzen, mit denen sich diese Einsparungen wirtschaftlich erzielen lassen. Es muss daher einen klaren Bewertungsmaßstab haben, mit dem es Wirkung und Wirtschaftlichkeit seiner Energieeinspar-Programme beurteilt. Nur dann kann es auch unter Einbeziehung der Fördereffizienz sachgerecht über seine Programme entscheiden.

I. d. F. sind die Programme weiterzuführen und ggf. finanziell zu verstärken bzw. anzupassen oder einzustellen. Um das Parlament umfassender über die Wirkung der bewilligten Gelder zu informieren, muss das BMWi folgende Voraussetzungen erfüllen: Es benötigt einen eindeutigen Überblick über die Fördereffizienz und einen eindeutigen Maßstab für deren Bewertung.

Maßgebend für die Beurteilung von Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Energieeinspar-Programme sollten künftig folgende Aspekte sein:

- Die Fördereffizienz muss den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zutreffend widerspiegeln. Danach ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck – Energie- und Treibhausgas-Einsparungen – und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben.
- Eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Maßnahmen untereinander und im zeitlichen Verlauf der Fördermaßnahmen muss möglich sein.
- Das Parlament muss verlässliche Informationen darüber erhalten können, wieviel Energie- und Treibhausgas-Einsparungen mit den von ihm bewilligten Haushaltsmitteln erzielt wurden.
- Die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase sowie die Erfolgskontrollen der Fördermaßnahmen müssen durchgeführt und aus ihnen müssen die richtigen Schlüsse gezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi daher empfohlen, eine mit dem BMF abgestimmte Berechnungsmethode für die Fördereffizienz festzulegen. Im ersten Schritt sollte das BMWi eine eindeutige Datengrundlage schaffen. Anschließend sollte es klare Regeln für die Entscheidung festlegen, wann es ein Energieeinspar-Programm einstellen oder fortführen will. Dies ermöglicht dem BMWi sachgerechte Entscheidungen und dient auch dem Parlament als Grundlage für die Bemessung der Haushaltsmittel.

34.3 Stellungnahme

Das BMWi hat in seiner Stellungnahme entschieden der Darstellung widersprochen, dass es keinen verlässlichen Überblick über die Fördereffizienz seiner Energieeinspar-Programme habe. Vielmehr lägen ihm umfassende Daten vor, um die Fördereffizienzen zu berechnen.

Aufgrund der detaillierten Erfassung der Daten zu den einzelnen Programmen sei es möglich, unterschiedliche Berechnungsmethoden für Fördereffizienzen auszuweisen. Je nach Bedarf und Fragestellung seien Umrechnungen vorzunehmen.

Die Ermittlung der Fördereffizienz sei aber nur aussagekräftig, wenn sie eingeordnet und in einer Gesamtschau mit anderen Indikatoren betrachtet werde. Dabei komme es auch auf den Zweck des Programms an. Eine vergleichsweise teure Maßnahme könne notwendig sein, um in einem Bereich große Effizienzpotenziale zu realisieren, wenn die günstigen Effizienzmaßnahmen bereits ausgeschöpft seien. Weitere Faktoren wirkten sich auf die Aussagefähigkeit der Fördereffizienz aus. Dies seien z. B. Art und Größe des Programms oder die Langfristigkeit der Wirkung der Effizienzmaßnahmen. Außerdem müsse bei der Entscheidung über Fördermaßnahmen immer auch der Wille des Haushaltsgesetzgebers beachtet werden.

Um das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 zu erreichen, sei in allen Sektoren eine tiefgreifende Transformation nötig. Um mittel- bis langfristig die Klima- und Energieziele erreichen zu können, reiche eine Konzentration auf Maßnahmen mit den kurzfristig geringsten Förderkosten nicht aus. Dazu bedürfte es auch Maßnahmen mit einer vergleichsweise schlechteren Fördereffizienz. Solche Programme aufgrund einer vordergründig schlechteren Fördereffizienz einzustellen, würde dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht.

Unterschiedliche Methoden zur Berechnung der Fördereffizienz hätten je nach Fragestellung ihre Berechtigung. Das BMWi habe sich innerhalb des NAPE für eine Berechnung der Fördereffizienz ohne Nebenkosten entschieden. So könne es beurteilen, in welcher Höhe Fördermittel zur Einsparung eines CO₂e bewilligt wurden. Das BMF berücksichtige bei der Berechnung der Fördereffizienz die Nebenkosten, um so die Gesamtkosten eines eingesparten CO₂e zu bewerten. Ein direkter Vergleich sei dadurch unmöglich.

Das Beispiel der Haushaltsaufstellung zeige, dass das BMWi häufig keinen Einfluss auf das vorgegebene Berichtsformat habe. Es stimme aber mit dem Bundesrechnungshof insoweit überein, dass für die Fördereffizienz langfristig ressortübergreifende, einheitliche Definitionen erarbeitet werden müssten. Die gewählte Berechnungsmethode der Fördereffizienz sei dabei aus Gründen der Transparenz und Vergleichbarkeit im jeweiligen Berichtsformat anzugeben.

In der diesjährigen Monitoring-Abfrage wolle das BMWi die Nebenkosten einer Maßnahme jeweils gesondert ausweisen. Nur die Nebenkosten nachgeordneter Behörden könne es aufgrund einer fehlenden einheitlichen Methodik derzeit noch nicht erfassen.

34.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass dem BMWi ein klarer Bewertungsmaßstab für den Mitteleinsatz bei seinen Energieeinspar-Programmen fehlt.

Es verbessert die Einheitlichkeit der Datengrundlage, wenn das BMWi nun anstrebt, Nebenkosten von Energieeinspar-Programmen auszuweisen. Allerdings wird auch künftig keine vollständige Vergleichbarkeit bezüglich der Nebenkosten vorliegen. Die bei nachgeordneten Behörden entstehenden Kosten kann es weiterhin nicht einbeziehen.

Das BMWi verfügt über aussagekräftige Daten der Fördermaßnahmen. Allerdings führt es derart verschiedene Berechnungen durch, dass es daraus keinen eindeutigen Überblick über Wirkung und Wirtschaftlichkeit seiner Energieeinspar-Programme gewinnt. Nur eine einheitliche Berechnung der Fördereffizienz ermöglicht die notwendige Vergleichbarkeit verschiedener Energieeinspar-Programme.

Das BMWi verfügt zudem über keine eindeutigen Kriterien, um die berechnete Fördereffizienz einzuordnen und zu bewerten. Insoweit fehlt ihm ein klarer Maßstab zur Bewertung des Mitteleinsatzes und der damit erzielten Energie- und Treibhausgaseinsparungen. Deshalb kann es die mit den verschiedenen Programmen verbundene Datengrundlage nicht für Förderentscheidungen nutzen. Die Fördereffizienz unterstützt als wichtiger Baustein eine schlüssige Abwägung und Entscheidung, welche Programme zu verlängern oder aufzustocken sind und welche auslaufen könnten. Erforderlichenfalls sind darüber hinaus für solche Entscheidungen aber weitere Indikatoren nötig. Verlässliche Informationen über die Treibhausgas-Einsparungen sind auch unverzichtbar für die vorgeschriebene Erfolgskontrolle der Förderprogramme.

Dem BMWi fehlen somit trotz umfassender Daten wesentliche Informationen, um unter den Aspekten Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sachgerecht über die weitere Förderung zu entscheiden. Auch Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers kann das BMWi nur dann optimal unterstützen, wenn es ihm verlässliche und einheitliche Entscheidungskriterien für die Bewilligung von Haushaltsmitteln anbietet.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMWi in der Pflicht, notwendige und dabei möglichst wirksame Energieeinspar-Programme mit den vorhandenen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Eine plausible und vergleichbare Herleitung der Fördereffizienz kann dabei helfen, die bezüglich der Treibhausgasmindeung möglichst effizienten Programme zu identifizieren. Die Einschätzung des BMWi, dass es für die Fördereffizienz ressortübergreifend eine einheitliche Definition geben muss, ist dabei zutreffend.

Das BMWi als das für die Energiewende zuständige Ressort sollte sich mit dem BMF auf eine einheitliche und schlüssige Berechnung der Fördereffizienz verständigt. Diese einheitliche Berechnung wäre auch für Förderprogramme der anderen Ressorts, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen CO₂-Minderungsziele beitragen, anzustreben. In Betracht kommt aus Sicht des Bundesrechnungshofes dabei eine Berechnungsweise, die sich an der jährlichen Haushaltsaufstellung orientiert.

In einem zweiten Schritt bedarf es klarer Bewertungskriterien für Förderentscheidungen. Maßstab sollte dabei der Umfang der Energieeinsparung und der Treibhausgasmindeung sein. Gleichzeitig müssen sie ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen. Das Ergebnis dieser Bewertung sollte für die

Aufstellung des Bundeshaushalts zur Verfügung stehen. Es liefert die Entscheidungsgrundlage für die Fortsetzung, Anpassung oder Einstellung von Energieeinspar-Programmen.