



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023

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

Gz.: III 1 - 0000937

30. August 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

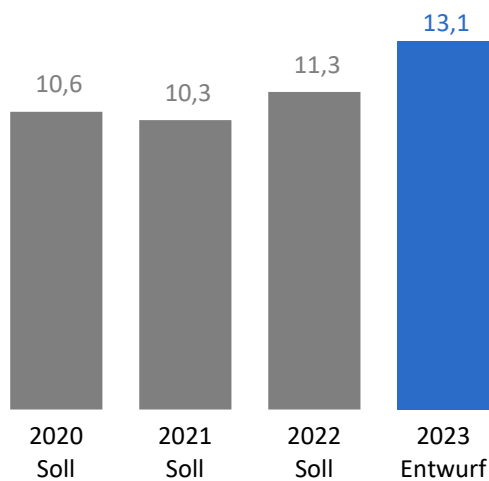
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 09

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

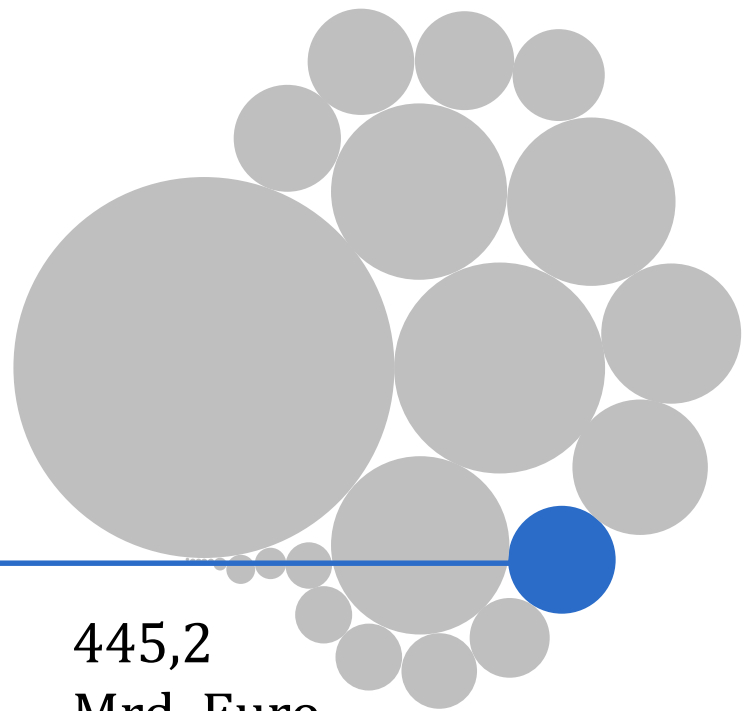
Ausgaben

13,1 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,2
Mrd. Euro**

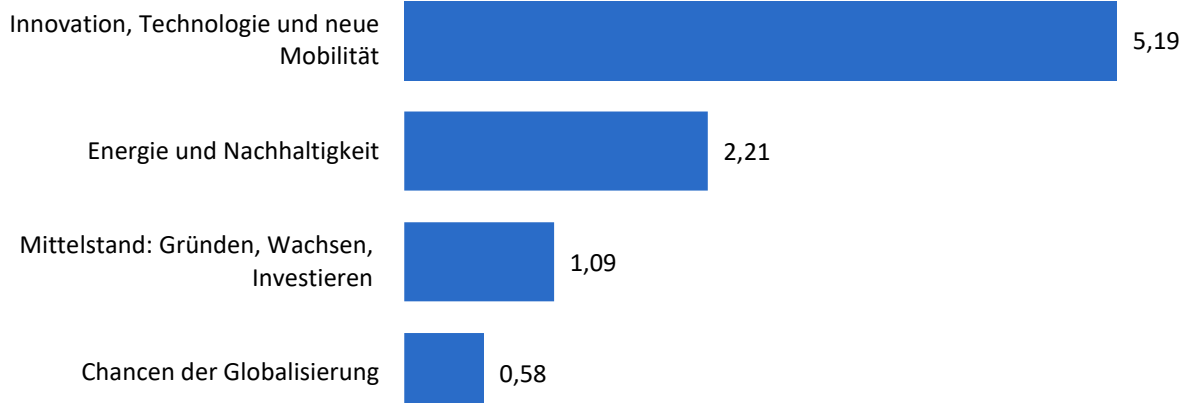
Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen 10 087
Veränderung zum Vorjahr + 49

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	8
2.2	Verpflichtungsermächtigungen	9
3	Wesentliche Ausgaben	10
3.1	Innovation, Technologie und Neue Mobilität (Kapitel 0901)	11
3.1.1	Allgemeine Förderungen (ohne Titelgruppen)	11
3.1.2	Neue Mobilität (Titelgruppe 01)	12
3.1.3	Digitale Agenda (Titelgruppe 02)	12
3.1.4	Luft- und Raumfahrt (Titelgruppe 03)	13
3.2	Mittelstand: Gründen, Wachsen, Investieren (Kapitel 0902)	13
3.3	Energie und Nachhaltigkeit (Kapitel 0903 und KTF)	15
3.3.1	Klimaschutzkampagne („Klima sucht Schutz“)	17
3.3.2	Finanzielle Mehrbelastungen durch verpasste Klimaschutzziele nicht transparent	18
3.3.3	Nationaler Emissionshandel (KTF)	19
3.3.4	Europäischer Emissionshandel (KTF)	21
3.3.5	Versorgung mit Erdgas: Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit	22
3.4	Chancen der Globalisierung (Kapitel 0904)	23
3.5	Sonstige Bewilligungen (Kapitel 0910)	23
3.6	Zentral veranschlagte Mittel/Bundesministerium (Kapitel 0911 und 0912)	24
4	Wesentliche Einnahmen	24
5	Ausblick	25

Abkürzungsverzeichnis

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*
BAR *Brexit Adjustment Reserve der EU*
BEHG *Brennstoffemissionshandelsgesetz*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

C

co2online *co2online gGmbH*

D

DATI *Deutsche Agentur für Transfer und Innovation*
DLR *Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt e. V.*

E

ESA *Europäische Weltraumorganisation (European Space Agency)*
EU-ETS *Europäisches Emissionshandelssystem (European Union Emissions Trading System)*

F

FSRU *Floating Storage and Regasification Unit*

G

GLNG *German LNG Terminal GmbH*
GRW *Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IGP *Innovationsprogramm für Geschäftsmodelle und Pionierlösungen*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

LNG *verflüssigtes Erdgas (Liquefied Natural Gas)*

N

nEHS *nationales Emissionshandelssystem*

O

Organisationserlass *Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021*

R

RLT-Anlagen *Raumlufttechnische Anlagen*

S

SPK *Strompreiskompensation*

T

Tz. *Textziffer*

Z

ZIM *Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand*

1 Überblick

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)¹ ist federführend für die Wirtschaftspolitik des Bundes zuständig. Darunter fallen Industrie- und Mittelstandspolitik, Technologie- und Innovationspolitik sowie die Energiepolitik und die Außenwirtschaftsförderung. Seit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 (Organisationserlass) ist das Ressort zusätzlich zuständig für Klimaschutz mit Ausnahme der internationalen Klimapolitik. Außerdem hat es nunmehr auch die Zuständigkeit für „Games“.

Für das Jahr 2023 sollen im Einzelplan 09 Ausgaben von 13 051 Mio. Euro veranschlagt werden. Einnahmen sind in Höhe von 686 Mio. Euro vorgesehen. Außerhalb des Einzelplans 09 soll das BMWK im Jahr 2023 nach dem Entwurf des Wirtschaftsplans des „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) Ausgaben von 30 247 Mio. Euro bewirtschaften. Zudem soll es einzelne Titel des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzwirtschaft) bewirtschaften bzw. es kann aus diesen Titeln Ausgaben für eigene Aufgaben verstärken. Das BMWK ist darüber hinaus federführend bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes zuständig. Diese sind im Einzelplan 32 ausgewiesen und nicht Gegenstand dieses Berichts.

Zum Geschäftsbereich des BMWK gehören insgesamt sechs nachgeordnete Behörden.² Ihre Aufgaben liegen im wissenschaftlich-technischen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik.

Im Einzelplan 09 haben die Förderausgaben mit 88 % einen hohen Anteil. Die Bundesregierung beabsichtigt, überflüssige, unwirksame sowie umwelt- und klimaschädliche Subventionen bzw. Ausgaben abzubauen. Angesichts der kommenden Belastungen für den Bundeshaushalt ist das BMWK daher in besonderem Maße aufgefordert,

- bei Förderungen die Notwendigkeit, die Finanzierungskompetenz und das erhebliche Interesse des Bundes unter Anlegung strenger Maßstäbe zu prüfen,
- Förderziele hinreichend deutlich zu bestimmen und die Förderungen darauf auszurichten,
- Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen bedarfsgerecht zu veranschlagen sowie
- die übertragbaren Mittel und die erneut gestiegenen Ausgabereste zurückzuführen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Einnahmen- und die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 09.

¹ Durch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 erhielt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Bezeichnung Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Im Weiteren wird einheitlich die neue Bezeichnung verwendet.

² Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundeskartellamt, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 09

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	10 273,5	7 825,2	-2 448,4	11 333,8	13 050,9	15,2
darunter:						
• Innovation, Technologie und Neue Mobilität	4 517,4	3 716,1	-801,4	5 111,2	5 187,0	1,5
• Mittelstand: Gründen, Wachsen, Investieren	1 330,4	1 068,7	-261,7	1 145,8	1 089,8	-4,9
• Energie und Nachhaltigkeit	1 376,8	1 160,9	-215,9	2 326,3	2 206,2	-5,2
• Chancen der Globalisierung	573,3	286,6	-286,7	867,0	581,0	-33,0
Ministerium	249,7	226,7	-23,0	253,8	296,5	16,8
Nachgeordnete Behörden	1 057,7	907,6	-150,1	1 048,5	947,1	-9,7
Einnahmen	465,1	420,8	-44,3	731,9	685,5	-6,3
darunter:						
• Geldstrafen u. ä. des Bundeskartellamts	255,0	59,5	-195,5	140,0	180,0	28,6
• Verwaltungsgebühren der Bundesnetzagentur	86,4	165,0	78,6	112,0	113,2	1,1
Verpflichtungsermächtigungen	9 759,2 ^c	8 103,0	-1 656,2	13 124,1	9 723,9	-25,9
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	9 655	8 367 ^d	-1 288	10 038	10 087	0,5

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2021 (ohne Ist-Besetzungen außerhalb von Planstellen/Stellen; Titel 428 [x]2)

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushalt 2023 plant das BMWK in den Förderkapiteln (Kapitel 0901 bis 0910) Ausgaben von 11,5 Mrd. Euro ein. Das entspricht 88 % der vorgesehenen Ausgaben aus dem Einzelplan 09.

Im Jahr 2021 nahm das BMWK aus Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen) insgesamt 364 Mio. Euro als Verstärkungen für Ausgaben des Einzelplans 09 in Anspruch, davon

- 112 Mio. Euro für die institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft und Raumfahrt e. V (DLR),
- 64 Mio. Euro für die Förderung der Entwicklung digitaler Technologien und
- 57 Mio. Euro für das Investitionszuschussprogramm Digitaler Mittelstand.

Seine Verpflichtungsermächtigungen verstärkte das BMWK aus Kapitel 6002 im Jahr 2021 um 1 954 Mio. Euro. Davon dienen 925 Mio. Euro dazu den Bewilligungszeitraum von Anträgen zur Förderung infektionsschutzgerechter raumlufttechnischer Anlagen (RLT-Anlagen) verlängern zu können.

2.1 Übertragbare Mittel und Ausgabereste

Die übertragbaren Mittel stiegen in den letzten Jahren stetig an. Die in das Jahr 2022 übertragbaren Mittel betrugen 4 Mrd. Euro und lagen damit nochmals um mehr als 1,2 Mrd. Euro (41 %) über dem Vorjahr (Abbildung 1).³ Mehr als ein Drittel der im Jahr 2021 im Einzelplan 09 zur Verfügung stehenden Ausgaben⁴ waren in das Jahr 2022 übertragbar.

Aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2021 bildete das BMWK im Jahr 2022 Ausgabe-
reste von 1,9 Mrd. Euro. Damit liegen die Ausgabereste im Vergleich zum Vorjahr nochmals um 47 % höher (Abbildung 1). Dabei hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) die Bundesregierung mit Beschluss vom 26. November 2020 aufgefordert, die Ausgabereste deutlich abzubauen.

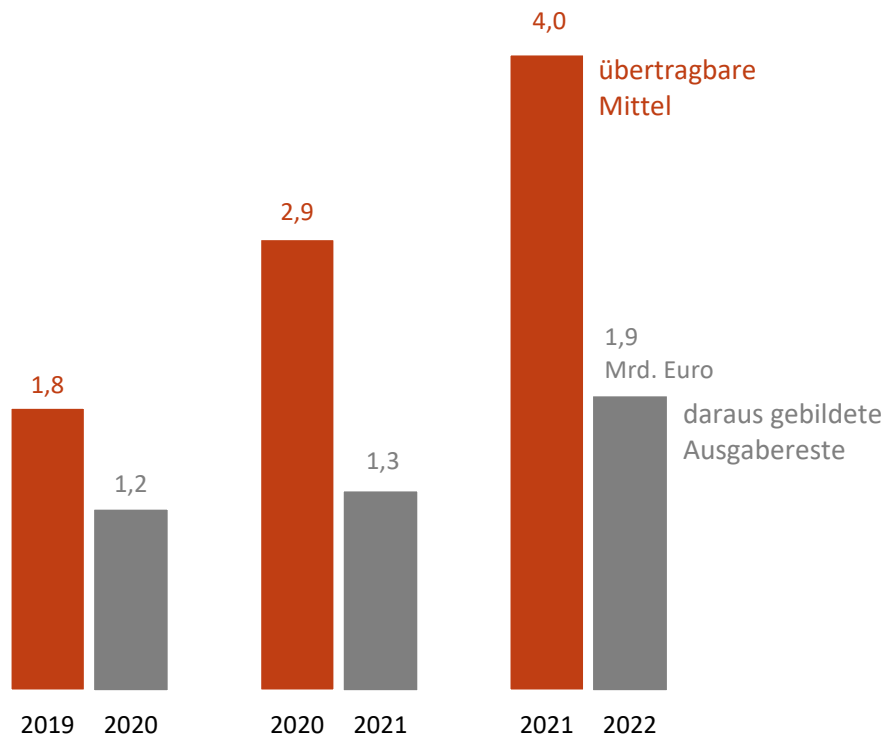
³ Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

⁴ Haushaltsrechnung 2021: Soll 2021 von 10 273,5 Mio. Euro zuzüglich gebildeter Ausgabereste aus 2020 von 1 274,4 Mio. Euro = 11 547,9 Mio. Euro.

Abbildung 1

Übertragbare Mittel weiter angestiegen

Seit dem Jahr 2019 haben sich die übertragbaren Mittel mit 4 Mrd. Euro im Jahr 2021 mehr als verdoppelt. Auch die daraus gebildeten Ausgabereste waren mit 1,9 Mrd. Euro deutlich höher als in 2021 (+47 %).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2020 bis 2021.

Haushaltsrechnungen der Jahre 2019 bis 2021.

Angaben des BMWK zum Jahr 2022.

2.2 Verpflichtungsermächtigungen

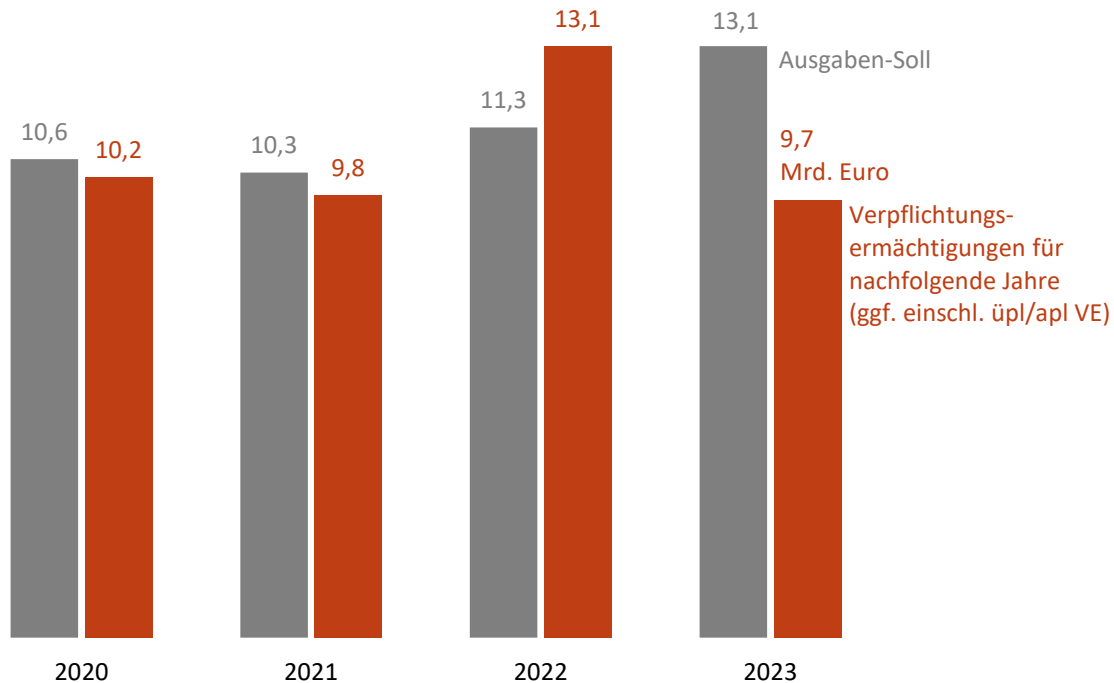
Im Haushaltsjahr 2023 sollen 9,7 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden. Sie liegen damit wieder auf dem Niveau der Jahre 2020 und 2021. Im Jahr 2022 sind die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen außergewöhnlich hoch und übersteigen sogar das Ausgabensoll um 16 % (Abbildung 2).

Sofern die vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen werden, würde dies einzelne Ausgabenansätze des Einzelplans 09 in den Folgejahren erheblich vorbinden.

Abbildung 2

Verpflichtungsermächtigungen wieder auf dem Niveau der Jahre 2020 und 2021

Die Verpflichtungsermächtigungen des Jahres 2023 gehen gegenüber dem außergewöhnlich hohen Betrag von 13,1 Mrd. Euro im laufenden Jahr auf 9,7 Mrd. Euro deutlich zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Für die Jahre 2020 bis 2021: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

3 Wesentliche Ausgaben

Die geplante Erhöhung sowohl der Mittel des Einzelplans 09 im Jahr 2023 insgesamt als auch der Fördermittel (Kapitel 0901 bis 0910) ist vornehmlich auf außergewöhnlich hohe Ansätze bei den Sonstigen Bewilligungen zurückzuführen (Kapitel 0910, siehe Textziffer (Tz.) 3.5).

3.1 Innovation, Technologie und Neue Mobilität (Kapitel 0901)

3.1.1 Allgemeine Förderungen (ohne Titelgruppen)

Mit den vor den drei Titelgruppen des Kapitels veranschlagten Mitteln von 1 028 Mio. Euro fördert das BMWK Vorhaben vornehmlich technologie- und branchenoffen. Den Ausgaben-schwerpunkt soll im Jahr 2023 das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) zusammen mit dem Innovationsprogramm für Geschäftsmodelle und Pionierlösungen (IGP, Titel 683 01) bilden. Das ZIM soll nach dem Koalitionsvertrag weiterentwickelt werden. Dies hat auch der Bundesrechnungshof empfohlen. Bei einer Neukonzeption des ZIM sollte das BMWK den Förderbedarf und das bestehende Förderspektrum grundlegend und übergreifend analysieren und aufeinander abstimmen.

Die Bundesregierung beabsichtigt die Gründung der Deutschen Agentur für Transfer und Innovation (DATI). Ziel ist „... soziale und technologische Innovationen insbesondere an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften sowie kleinen und mittleren Universitäten in Zusammenarbeit mit Start-Ups, kleinen und mittleren Unternehmen sowie sozialen und öffentlichen Organisationen zu fördern.“⁵ Nach der Veranschlagung für das Jahr 2023 ist eine Finanzierung federführend durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vorgesehen, ergänzend aber auch durch das BMWK.⁶ Das federführende BMBF legte im April 2022 ein „Grobkonzept: Eckpunkte“ vor. Das Konzept stieß unter anderem bei der Expertenkommission Forschung und Innovation auf Kritik.⁷ Auch der Haushaltsausschuss hatte Zweifel an der Schlüssigkeit. Die im Bundeshaushalt 2022 veranschlagten Mittel sind bis zur Vorlage eines schlüssigen Konzeptes gesperrt.⁸ Ein detailliertes Konzept hat das BMBF für August 2022 in Aussicht gestellt. Noch vor Jahresende könnte zur DATI ein Gesetzentwurf eingebracht werden. BMBF und BMWK, aber auch die Länder verfolgen die Förderung regionaler Innovationssysteme bereits vielfach. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die laufenden Programme und vorhandenen Strukturen in diesem Bereich zu analysieren und auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, bevor der Bund eine neue Agentur gründet. Der Haushaltsausschuss sollte Bundesmittel für eine neue Agentur erst freigeben, wenn ihr Mehrwert zweifelsfrei belegt ist. Das Konzept für die DATI hat insbesondere zu untersuchen, warum es einer neuen Organisation bedarf, die allein aus Bundesmitteln finanziert werden soll. Bei der bislang skizzierten Zielsetzung hält der Bundesrechnungshof beispielsweise die Beteiligung der Wirtschaft für unumgänglich. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes könnte die vorgesehene Mitfinanzierung aus dem Einzelplan 09 auch § 17 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) widersprechen. Hiernach sollen Mittel für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

⁵ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Seite 20.

⁶ Kapitel 3004 Titel 683 10, Erläuterungsziffer 4, sowie Kapitel 0901 Titel 685 01, Erläuterungsziffer 5.

⁷ Expertenkommission Forschung und Innovation, Policy Brief Nummer 2-2022.

⁸ Bundeshaushalt 2022, Kapitel 3004 Titel 683 10, Haushaltsvermerk Nummer 1.

3.1.2 Neue Mobilität (Titelgruppe 01)

Im Jahr 2023 sollen für die Förderungen aus dieser Titelgruppe 623 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Seit dem zweiten Nachtragshaushalt für den Bundeshaushalt 2020 ist das Zukunftsinvestitionsprogramm für Fahrzeughersteller und die Zulieferindustrie sowie Forschungs- und Entwicklungsprojekte (Titel 892 11) der finanzielle Förderschwerpunkt. Im Jahr 2023 sollen die Ausgaben dafür auf 335 Mio. Euro steigen. Zudem sollen die Mittel für den Zukunftsfonds Automobilindustrie (Titel 686 11) auf 82 Mio. Euro anwachsen. Sie übertreffen damit die Mittel zur Förderung der Forschung und Entwicklung von Verkehrstechnologien (Titel 683 11), die auf 79 Mio. Euro zurückgehen sollen.

3.1.3 Digitale Agenda (Titelgruppe 02)

In dieser Titelgruppe sind Fördermittel zur Unterstützung der Digitalisierung der Wirtschaft zusammengefasst. Die Mittel sollen mit 1 114 Mio. Euro im Jahr 2023 um 65 Mio. Euro im Vergleich zum laufenden Jahr steigen. Einen finanziellen Schwerpunkt bildet die Förderung der Mikroelektronik für die Digitalisierung (Titel 892 21) mit veranschlagten Ausgaben von 450 Mio. Euro.

Im Jahr 2021 verstärkte das BMWK die Ausgaben dieser Titelgruppe mit 139 Mio. Euro aus Titeln des Kapitels 6002. Zugleich wies das BMWK für diese Titelgruppe Ende des Jahres 2021 übertragbare Mittel von 538 Mio. Euro aus.

Zu den Zukunftsprojekten der Hightech-Strategie der Bundesregierung zählt seit dem Jahr 2012 das Projekt „Industrie 4.0“. Der Begriff bezeichnet die intelligente und dauerhafte Verknüpfung und Vernetzung von Maschinen und maschinell betriebenen Abläufen in der Industrie. Das BMWK beabsichtigt die Plattform Industrie 4.0 und deren Geschäftsstelle im Jahr 2023 mit 19,2 Mio. Euro zu fördern (Titel 686 24). Als Ergebnis einer Prüfung sah der Bundesrechnungshof die bereits seit Langem bestehende vollständige Finanzierung der Geschäftsstelle durch den Bund als nicht gerechtfertigt an. Das BMWK sieht dagegen weiterhin ein erhebliches Bundesinteresse und hält die vollständige Finanzierung für dringend erforderlich. Außerhalb der Geschäftsstelle unterstütze die Industrie die Arbeit durch viele freiwillige Leistungen mit einem Beitrag, der größer als die finanzielle Förderung des Bundes sei. Bei Änderungen der Struktur und der Aufgabe der Dialogplattform könne sich aber die Rolle des BMWK und die Finanzierung der Geschäftsstelle ändern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig jährlich das erhebliche Bundesinteresse an der Finanzierung prüft. Dabei ist auch zu untersuchen, ob eine vollständige Finanzierung der Geschäftsstelle durch die Industrie angezeigt ist.

In der Antwort vom 21. Dezember 2020 auf eine Kleine Anfrage versicherte das BMWK für seine Förderprogramme, dass es gemäß der haushaltsrechtlichen Vorgaben überprüfbare

Ziele für die Erfolgskontrolle festlege.⁹ Der Bundesrechnungshof hat das BMWK im Zusammenhang mit zahlreichen Förderprogrammen darauf hingewiesen, dass die Ziele nicht hinreichend bestimmt und für die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle daher nicht geeignet sind.¹⁰ So hat der Bundesrechnungshof im Juni 2022 zu der aktuellen Förderbekanntmachung für das Programm „Entwicklung digitaler Technologien“ (Titel 683 21) erneut festgestellt, dass die Zielbestimmungen nicht hinreichend sind. Zudem sind die Kriterien zur Auswahl von Vorhaben nicht auf die Ziele und Indikatoren abgestimmt. Diese Mängel hatte der Bundesrechnungshof dem BMWK bereits im Januar 2019 zu der vorhergehenden Förderbekanntmachung mitgeteilt.

3.1.4 Luft- und Raumfahrt (Titelgruppe 03)

Innerhalb des Kapitels 0901 sollen im Jahr 2023 rund 47 % der Mittel auf Luft- und Raumfahrt entfallen (2 422 Mio. Euro). Davon sind 885 Mio. Euro für Beiträge und Leistungen an die Europäische Weltraumorganisation (ESA) vorgesehen (Titel 896 31), u. a. für die Entwicklung der Trägerrakete Ariane 6.

Für Betrieb und Investitionen des DLR soll die institutionelle Förderung im Jahr 2023 auf zusammen 785 Mio. Euro steigen (Titel 685 31 und 894 31). Das DLR wird darüber hinaus mit weiteren Bundesmitteln finanziert. Diese sind z. B. für Projektförderungen oder die Vergütung von Projektträgerleistungen bestimmt.¹¹

Im Jahr 2021 verstärkte das BMWK die Ausgaben der Titelgruppe 03 mit 166 Mio. Euro aus Titeln des Kapitels 6002. Zugleich wies das BMWK für die Titelgruppe 03 Ende 2021 übertragbare Mittel von 237 Mio. Euro aus.

3.2 Mittelstand: Gründen, Wachsen, Investieren (Kapitel 0902)

Grundsätzliches Ziel der Mittelstandspolitik des BMWK ist es, die Rahmenbedingungen für das unternehmerische Handeln weiter zu verbessern. Im Jahr 2023 sollen die Mittel hierfür auf 1 090 Mio. Euro sinken. Die Investitionsförderung in strukturschwachen Regionen aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

⁹ Antwort der Bundesregierung vom 21. Dezember 2020 (Bundestagsdrucksache 19/25508) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Bettina Stark-Watzinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 19/23844).

¹⁰ Information über die Entwicklung des Einzelplans 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, Bericht nach § 88 BHO vom 11. April 2022, Tz. 3; www.bundesrechnungshof.de; abgerufen am 25. August 2022.

¹¹ Laut Homepage des DLR-Projektträgers (<https://projekttraeger.dlr.de/de/foerderung/foerderangebote-und-programme>; abgerufen am 8. Dezember 2021) bearbeitet das DLR Förderprogramme und Förderaufrufe des BMWK, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Bundesministeriums für Gesundheit, des Bundesamtes für Naturschutz und von weiteren Auftraggebern.

(GRW, Titel 882 01) bildet den finanziellen Schwerpunkt des Kapitels Mittelstand. Im Jahr 2023 sollen die Mittel dafür auf 647 Mio. Euro zurückgehen.

Das BMWK fördert u. a. die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung im Handwerk. Es gewährt Zuwendungen zu den Kosten von Lehrgängen der Fachstufe (zweites bis viertes Lehrjahr) und der Unterbringung von Lehrlingen. Im Jahr 2023 sind dafür bis zu 59 Mio. Euro vorgesehen (Kapitel 0902 Titel 686 04). Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest, dass das BMWK es versäumt hatte, die Finanzierungskompetenz des Bundes für die Förderung darzulegen. Er empfahl, die Kompetenz unter Berücksichtigung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zu prüfen und zu belegen. Das BMWK berief sich in seiner Stellungnahme auf eine Finanzierungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache. Anders als vom BMWK dargelegt, kann diese jedoch weder mit einer Überforderung der finanziellen Kapazitäten der Länder noch einer faktischen Überregionalität begründet werden. In diesem Zusammenhang ist auch die finanzielle Lage des Bundes zu berücksichtigen, die sich seit dem Start des Förderprogramms weiter und drastisch verschlechtert hat. Länder und Gemeinden verfügen mittlerweile über 57 % der Steuereinnahmen. Während die Länder ihre Schulden im letzten Jahr zurückführen konnten, steigen sie beim Bund kontinuierlich an und betragen mehr als das Doppelte der Länder. Ohne strukturelle Reformen wird es nicht gelingen, die Folgen der Schulden-Lawine beim Bund zu beheben. Hierzu muss der Bund sich auf seine verfassungsrechtlichen Kernaufgaben konzentrieren.¹² Das BMWK muss dementsprechend sicherstellen, dass eine hinreichende rechtliche Grundlage für sein Förderprogramm besteht oder andernfalls die Förderung einstellen. Im Verlauf der Prüfung sagte das BMWK im Zusammenhang mit einer weiteren Beanstandung des Bundesrechnungshofes zu, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel verstärkt prüfen und ggf. zu Unrecht einbehaltene Bearbeitungspauschalen von den Zuwendungsempfängern zurückfordern werde.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Förderung des Kompetenzzentrums Tourismus (Kapitel 0902 Titel 686 06 Untertitel Nummer 3). Die Bundesregierung wollte in der 19. Legislaturperiode gemeinsam mit den Ländern eine nationale Tourismusstrategie erarbeiten. Das Kompetenzzentrum soll seine Maßnahmen daran ausrichten. Das BMWK teilte mit, dass das Kompetenzzentrum sich bei seiner Arbeit seit April 2019 an Eckpunkten zur nationalen Tourismusstrategie orientiere. Das Bundeskabinett beschloss im Juli 2022 überarbeitete

¹² Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Information an die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Lage der Bundesfinanzen im Lichte des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung – Haushaltskonsolidierung bleibt Grundvoraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit vom 8. April 2021; www.bundesrechnungshof.de; abgerufen am 21. Juli 2022.

Siehe auch: Bundesministerium der Finanzen, Die Entwicklung des Schuldenstands des Bundes und der Länder (V A 2 FV 4037/21/10001 vom 31. März 2022; www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2021/Entw-Schuldenstand_4_Quartal_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=2; abgerufen am 21. Juli 2022.

Siehe auch: Monatsbericht Juni 2022 mit Ergebnissen der Steuerschätzung https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/monatsbericht-juni-2022.html; abgerufen am 21. Juli 2022.

Eckpunkte für die Weiterentwicklung der nationalen Tourismusstrategie. Außerdem hat das BMWK zugesagt, die Ziele des Kompetenzzentrums zu konkretisieren.

Nachrichtlich:

Mit dem ersten und zweiten Nachtragshaushalt 2020 stellte der Bund im Einzelplan 60 angesichts der Corona-Pandemie Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbstständige (Titel 683 01) sowie Corona-Unternehmenshilfen¹³ (Titel 683 02) bereit. Die Mittel werden vom BMWK bewirtschaftet. Auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund bearbeiten die Länder die Anträge, prüfen die Voraussetzungen und zahlen die Mittel aus.

3.3 Energie und Nachhaltigkeit (Kapitel 0903 und KTF)

Das BMWK ist federführend für die Energie- und Klimaschutzpolitik zuständig. Die von ihm in diesem Zusammenhang zu bewirtschaftenden Mittel sind bei Kapitel 0903 und im KTF veranschlagt. Als Energieministerium gestaltet das BMWK die Energiewende. Sein zentrales Anliegen ist dabei, die Ziele des energiepolitischen Dreiecks aus Klima- und Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit sowie Bezahlbarkeit miteinander in Einklang zu bringen. Das BMWK ist überdies Klimaschutzministerium.

Im Kapitel 0903 sollen die Ausgaben im Jahr 2023 im Vergleich zum laufenden Jahr um 120 Mio. Euro auf 2 206 Mio. Euro sinken.

Der mit 685 Mio. Euro größte Einzeltitel im Kapitel 0903 ist der Titel „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland“ (Titel 896 41). Auf diesen Titel entfallen 93 % der im Einzelplan 09 für Klimaschutz veranschlagten Ausgaben (Titelgruppe 04).

Einen weiteren finanziellen Schwerpunkt im Kapitel 0903 bildet die Energieforschung (Titel 683 01). Das BMWK will damit zur Energiewende beitragen. Mit 589 Mio. Euro liegen die vorgesehenen Ausgaben um 11 Mio. Euro unter dem Ansatz des laufenden Jahres. Der Bundesrechnungshof prüfte das Energieforschungsprogramm¹⁴ und fasste seine Prüfungserkenntnisse in einer Bemerkung zusammen.¹⁵ Danach gab das BMWK jährlich 500 Mio. Euro aus, ohne ausreichend zu wissen, ob, wann und wie die Ergebnisse aus dem Energieforschungsprogramm zum Gelingen der Energiewende beitragen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen. Er erwartet, dass das BMWK

¹³ Zweckbestimmung des Titels im Bundeshaushalt 2020: Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen.

¹⁴ Information über die Entwicklung des Einzelplans 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022, Bericht nach § 88 BHO vom 11. April 2022, Tz. 3.3.1.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 20/1250 Nummer 44.

- die Steuerung des Programms darauf ausrichtet, dass der Anteil marktreifer Forschungsergebnisse gemessen und damit der tatsächliche Nutzen für die Energiewende auch nachweislich erhöht wird,
- regelmäßig beim Monitoring zur Energiewende über den Fortschritt berichtet.

Gegenüber dem Vorjahr entfallen ist der Titel „Kosten im Zusammenhang mit Anmietung und Betrieb von schwimmenden Speicher- und Regasifizierungseinheiten (Floating Storage and Regasification Unit, FSRU) zum Import von verflüssigtem Erdgas (LNG, Titel 518 03). Dieser wurde durch den neuen Titel 518 01 „Mieten und Pachten“ ersetzt, der Ausgaben von 274 Mio. Euro für die Charterung, den Betrieb und die landseitige Anbindung von FSRU vorsieht. Einnahmen, die durch den Betrieb der FSRU erzielt werden, fließen an den Bund zurück. Dafür wurde ein neuer Einnahmetitel geschaffen (Titel 124 01).

Der Bund plant zudem die Beteiligung an einem stationären LNG-Terminal am Standort Brunsbüttel (Titel 697 02). Er beabsichtigt, dazu über die Kreditanstalt für Wiederaufbau 50 % der Gesellschaftsanteile an der German LNG Terminal GmbH (GLNG) zu halten. Im Haushalt 2023 sind im Zusammenhang mit der Beteiligung Ausgaben von 10,6 Mio. Euro vorgesehen. Nach dem Jahr 2041 ist eine Umrüstung des Terminals auf den Import von klimaneutralen Energieträgern wie Wasserstoff oder Ammoniak vorgesehen.

Das BMWK fördert als neuen institutionellen Zuwendungsempfänger die Stiftung Umweltenergierecht (Titel 686 90). Der Titel wurde erstmalig im Bundeshaushalt 2022 ausgebracht. Im Haushalt 2023 sind bei dem Titel Ausgaben von rund 5 Mio. Euro veranschlagt. Gemäß Aufstellungserlass des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) kommt eine Ausweitung der Zahl der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger grundsätzlich nicht in Betracht. Die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung ist demnach durch das Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers in einem finanziell gleichwertigen Umfang auszugleichen (sog. Omnibusprinzip). Das BMWK sieht hier ein erhebliches Bundesinteresse an der institutionellen Förderung. Das sogenannte Omnibusprinzip sei daher nicht anzuwenden. Eine Anwendung scheide auch bereits mangels eines Tauschpartners für die Stiftung Umweltenergierecht aus. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass eine institutionelle Zuwendung haushaltsrechtlich stets ein erhebliches Bundesinteresse voraussetzt. Das erhebliche Bundesinteresse ist also für sich allein genommen kein ausreichender Grund für eine Ausnahme vom Omnibusprinzip. Generell verlangt das Omnibusprinzip – im Sinne einer regierungsinternen Selbstverpflichtung –, dass sich die Bundesregierung auf die bisherige Anzahl institutioneller Zuwendungsempfänger beschränkt. Das Identifizieren einer Institution, für die die bisherige Förderung zu Gunsten einer neuen entfallen kann, ist somit Kern des Omnibusprinzips und stellt eine zusätzliche Anforderung an die Bundesregierung.

3.3.1 Klimaschutzkampagne („Klima sucht Schutz“)

Das ehemalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)¹⁶ startete im Jahr 2004 eine Klimaschutzkampagne mit dem Titel „Klima sucht Schutz“. Ziel der Kampagne war es, insbesondere private Haushalte zu motivieren, Treibhausgase zu vermeiden. Mit der Durchführung der Kampagne beauftragte das BMU die co2online gGmbH (co2online). Bis zum Jahr 2020 gab das BMU für die Kampagne mehr als 30 Mio. Euro aus. Inzwischen ist das BMWK für die Kampagne zuständig.

Der Haushaltsausschuss hatte das BMU bereits im Jahr 2015 aufgefordert, die Kampagne zu evaluieren. Im Jahr 2016 kündigte ihm gegenüber das BMU ein Evaluationskonzept an. Ab dem Jahr 2017 wollte es die Kampagne neu konzipieren. Der Bundesrechnungshof nahm dies zum Anlass, die Kampagne mit Fokus auf die Jahre 2017 bis 2020 zu prüfen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes modifizierte und erweiterte das BMU lediglich die Angebote der Vorkampagnen. Es führte keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

Messbare Ziele der Kampagne waren im Wesentlichen, dass co2online bestimmte Veranstaltungen durchzuführen und eine bestimmte Medienreichweite sicherzustellen hat. Das BMU wollte mit der Kampagne aber vorrangig messbare Treibhausgas-Minderungen erzielen. Solche Ziele vereinbarte es mit co2online nicht.

Vertraglich verpflichtete sich co2online gegenüber dem BMU, das Evaluationskonzept während der Durchführung der Klimaschutzkampagne 2017 bis 2020 zu erstellen. Das Konzept lag erst im Dezember 2019 und damit zu spät vor, um auf seiner Grundlage begleitende Erfolgskontrollen durchführen zu können. Nach dem Evaluationskonzept sollte co2online auch die Evaluationen selbst durchführen. Der Bundesrechnungshof sah darin die Gefahr von Interessenskonflikten. So wäre es angezeigt gewesen, die Evaluation durch einen unabhängigen Dritten planen und durchführen zu lassen. Während des Prüfungsverfahrens legte das BMU den Evaluationsbericht von co2online vor. Der Bundesrechnungshof hält die Ergebnisse des Berichts für nicht hinreichend belastbar. Es bleibt unklar, inwieweit die Kampagne tatsächlich geeignet ist, zur Verringerung von CO₂-Emissionen und Einsparung von Energie beizutragen.

Das inzwischen zuständige BMWK sollte umgehend eine externe Evaluation veranlassen und deren Ergebnisse in die durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbeziehen. Auf dieser Grundlage sollte es entscheiden, ob und ggf. wie es die Kampagne fortführt.

¹⁶ Bis zum Jahr 2013 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), anschließend bis zum Jahr 2018 Bundesministerium für Umwelt, Bau, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUB), anschließend bis zum Jahr 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), seit Dezember 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Zur Vereinfachung verwenden wir in diesem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO durchgängig die Abkürzung „BMU“.

3.3.2 Finanzielle Mehrbelastungen durch verpasste Klimaschutzziele nicht transparent

Die Europäische Union greift zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen auf zwei zentrale Klimaschutzinstrumente zurück. Das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) erfasst den Energiesektor, die Industrie und den innereuropäischen Luftverkehr (siehe Tz. 3.3.4). Die EU-Lastenteilungsentscheidung bestimmt die Minderungsziele für die Nicht-ETS-Sektoren wie Verkehr, Gebäude oder Landwirtschaft.

In Deutschland fallen etwa 56 % der Treibhausgasemissionen nicht unter den EU-ETS. Für diesen Bereich wurden auf europäischer Ebene Minderungsziele festgelegt, für den Zeitraum 2013 bis 2020 nach der EU-Lastenteilungsentscheidung¹⁷ und für den Zeitraum 2021 bis 2030 nach der EU-Klimaschutzverordnung¹⁸. Die Europäische Union gibt darin jedem Mitgliedstaat ein verbindliches Minderungsziel vor. Daraus leitet sich für jedes Jahr eine bestimmte Menge an Emissionsberechtigungen ab, die dem jeweiligen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen. Falls die Minderungsziele nicht erreicht werden, stehen den Mitgliedstaaten Flexibilitätsinstrumente zur Verfügung. Dazu gehören beispielsweise das Vorziehen eigener Emissionsberechtigungen aus Folgejahren oder der Ankauf von Emissionsberechtigungen anderer Mitgliedstaaten. Die Europäische Union wird im Frühjahr 2023 überprüfen, ob für den Zeitraum der EU-Lastenteilungsentscheidung die Emissionen der Mitgliedstaaten durch ausreichend Emissionsberechtigungen abgedeckt waren. Bis zu diesem Zeitpunkt muss ein eventuelles Defizit ausgeglichen werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Risiken für den Bundeshaushalt aus den Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands auf europäischer Ebene geprüft.¹⁹ Deutschland hat sein Minderungsziel von minus 14 % (im Vergleich zum Jahr 2005) aus der EU-Lastenteilungsentscheidung²⁰ im Jahr 2020 – bedingt durch den pandemiebedingten Rückgang der Wirtschaftsleistung – knapp erreicht. Im Jahr 2019 konnte es jedoch sein Emissionsdefizit nur ausgleichen, indem es Emissionsberechtigungen aus dem Jahr 2020 vorzog.²¹ Unter Berücksichtigung dessen ergibt sich nach Angaben des BMWK ein Gesamtdefizit von etwa

¹⁷ Entscheidung Nummer 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.

¹⁸ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nummer 525/2013.

¹⁹ Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung, Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 13. November 2020; www.bundesrechnungshof.de; abgerufen am 31. März 2022.

²⁰ Artikel 3 i. V. m. Anhang I EU-Lastenteilungsentscheidung.

²¹ European Transaction Log, <https://ec.europa.eu/clima/ets/esdTransactions.do?languageCode=en&startDate=&endDate=&transactionStatus=4&fromCompletionDate=&toCompletionDate=&transactionID=&transactionType=-1&suppTransactionType=-1&originatingRegistry=-1&destinationRegistry=-1&originatingAccountIdentifier=&destinationAccountIdentifier=&transferringEsdRegistryCode=DE&acquiringEsdRegistryCode=-1&transferringEsdYear=&acquiringEsdYear=&search=Search¤tSortSettings=>; abgerufen am 4. April 2022.

22 Millionen Emissionsberechtigungen, die Deutschland von anderen Mitgliedstaaten zukaufen muss. Das BMWK rechnet damit, dass der Preis je anzukaufender Emissionsberechtigung bei etwa 3 Euro liegen wird. Damit würden sich Ausgaben von bis zu 66 Mio. Euro ergeben.

Die Mittel für den Ankauf von Emissionsberechtigungen werden bei Kapitel 0903 Titel 541 41 veranschlagt. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2023 ist dieser Titel als Leertitel ausgewiesen. Auch die Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2026 sieht keinen Ausgabenansatz vor. Der Bund muss die fehlenden Emissionsberechtigungen spätestens bis zum Frühjahr 2023 ankaufen. Es ist somit nicht nachvollziehbar, warum das BMWK in seinem Haushalt bislang hierfür keine Mittel bereitgestellt hat. Sofern das BMWK beabsichtigt, für die notwendigen Ankäufe Ansätze aus anderen Titeln oder Ausgabereste zu verwenden, sollte es den Haushaltsgesetzgeber darüber informieren.

Untersuchungen gehen derzeit davon aus, dass Deutschland ohne zusätzliche, wirksame Klimaschutzmaßnahmen sein Minderungsziel für das Jahr 2030 nach der EU-Klimaschutzverordnung deutlich verfehlen wird.²² Demnach wird Deutschland auch in den kommenden Jahren – und dann in deutlich größerem Umfang – Emissionsberechtigungen anderer Mitgliedstaaten erwerben oder andere Ausgleichsmaßnahmen ergreifen müssen.²³ Dies könnte den Bundeshaushalt langfristig mit zusätzlichen Ausgaben in erheblicher Höhe belasten. Auf diese Risiken hat der Bundesrechnungshof zuletzt in seinem Sonderbericht zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland hingewiesen.²⁴

Mit den geplanten gesetzlichen Änderungen durch das „Fit für 55“-Paket auf europäischer Ebene werden auch die Minderungsziele für die Mitgliedstaaten außerhalb des EU-ETS angepasst werden. Danach wird Deutschland seine Emissionsminderung voraussichtlich bis zum Jahr 2030 von minus 38 auf minus 50 % steigern müssen. Dies erhöht zugleich das Risiko, dass Deutschland sein Minderungsziel verpasst und Emissionsberechtigungen zukaufen muss.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die damit verbundenen Risiken bei der Aufstellung künftiger Bundeshaushalte und in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt und gegenüber dem Parlament transparent macht.

3.3.3 Nationaler Emissionshandel (KTF)

Einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele in Deutschland soll das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) leisten, das seit dem Jahr 2021 in Kraft ist. Gesetzliche

²² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Projektionsbericht 2021 für Deutschland.

²³ Nach der EU-Klimaschutzverordnung werden die Flexibilisierungsmöglichkeiten ergänzt um zwei weitere Optionen, den Zugriff auf Zertifikate aus dem EU-Emissionshandel sowie den Zugriff auf Gutschriften aus dem Landnutzungssektor (Artikel 6 und 7 EU-Klimaschutzverordnung).

²⁴ Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland, Bericht nach § 99 BHO vom 24. März 2022; www.bundesrechnungshof.de, abgerufen am 15. Juli 2022.

Grundlage ist das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Im Bundeshaushalt 2023 sind im Wirtschaftsplan des KTF (Anlage 3 zu Kapitel 6002) Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz (Titel 132 03) von 10,7 Mrd. Euro veranschlagt.

Das nEHS soll durch die Bepreisung von CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen dazu anreizen, dass im Zeitraum 2021 bis 2030 insgesamt 86 Millionen Tonnen weniger CO₂ ausgestoßen werden – insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude. Das entspräche mehr als 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2021.

Gleichzeitig sieht das BEHG Kompensationszahlungen an Unternehmen vor, um das Risiko zu mindern, dass diese aufgrund der erhöhten Kostenbelastung aus Deutschland abwandern (Carbon Leakage-Risiko). Die Bundesregierung erwartet im Zeitraum 2022 bis 2025 Ausgaben für Kompensationszahlungen von knapp 2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung des nEHS geprüft.²⁵ In seiner jetzigen Form wird das nEHS dem ihm von der Bundesregierung zugewiesenen Stellenwert als zentrales Klimaschutzinstrument in Deutschland für die Sektoren Verkehr und Gebäude nicht gerecht. So ist nicht zu erkennen, wie das nEHS die angestrebte Minderung von 86 Millionen Tonnen CO₂ erreichen kann.

Damit Emissionshandelssysteme die notwendigen Anreize schaffen können, müssen die verfügbaren Zertifikate über einen bestimmten Zeitraum verbindlich reduziert werden. Zudem muss sich der Zertifikatspreis weitgehend frei am Markt bilden können. Diese beiden zentralen Mechanismen setzt das BEHG bis zum Jahr 2026 aus. Bis dahin kann das nEHS keine effektive Mengenbegrenzung garantieren. Zudem sieht es einen festen Preispfad vor, der von 25 Euro im Jahr 2021 auf 55 Euro im Jahr 2025 pro Tonne CO₂ ansteigt. Im Jahr 2026 beginnt die Versteigerungsphase mit einem Preiskorridor (ca. 55 bis 65 Euro pro Emissionsrecht in Tonnen CO₂). Damit liegt der Zertifikatspreis im nEHS weit unter den Kosten, die entstehen, um in den Sektoren Verkehr und Gebäude eine Tonne CO₂ einzusparen. Die Vermeidungskosten in diesen Sektoren liegen nach Studien derzeit bei mindestens 100 Euro, teilweise bei bis zu 300 Euro pro Tonne CO₂. Damit bleibt es ökonomisch günstiger, CO₂ zu emittieren als zu vermeiden.

Hinzu kommt, dass das Kompensationssystem für Unternehmen nicht zielgerichtet ausgestaltet ist. Es berücksichtigt Emissionskosten, die im nEHS gar nicht anfallen. Außerdem berücksichtigt es nicht ausreichend alle Faktoren zur Ermittlung internationaler Wettbewerbsbeeinträchtigungen (wie beispielsweise die Abschaffung der EEG-Umlage). Damit bergen die Kompensationen ein hohes Risiko, die Anreizwirkung des nEHS erheblich zu schwächen und ggf. Wettbewerbsnachteile für andere Unternehmen zu erzeugen.

²⁵ Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Ausgestaltung des Emissionshandels Teil I: Nationaler Emissionshandel; www.bundesrechnungshof.de; abgerufen am 25. August 2022.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesregierung bei allen Klimaschutzmaßnahmen und somit auch bei einer Fortentwicklung des nEHS die Versorgungssicherheit mit Energie und die Bezahlbarkeit berücksichtigen muss. Gegebenenfalls hat sie beispielsweise flankierende Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen, um Härten zu vermeiden. Dies gilt insbesondere bei ohnehin schon hohen und immer weiter ansteigenden Energiepreisen wie derzeit u. a. infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Umso wichtiger wäre es, die Weiterentwicklung des nEHS im Zuge einer umfassenden Energiepreisreform zu gestalten, wie sie der Bundesrechnungshof schon mehrfach gefordert hat.

Das BMWK sollte für das Jahr 2023 die Anpassung des Preispfads im nEHS und insbesondere eine frühere Einführung eines Preiskorridors prüfen. Dazu sollte es Rückerstattungsmodelle entwickeln, mit denen die vom nEHS belasteten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen gezielt entlastet werden können. Zudem sollte das BMWK zeitnah einen Vorschlag für die Preisbildung im nEHS nach dem Jahr 2026 machen, um die erwünschte mittelfristige Planungssicherheit zu ermöglichen.

Sieht die Bundesregierung keine Möglichkeit, den Preispfad im Sinne einer verlässlichen Zielerreichung weiterzuentwickeln, muss sie nach alternativen Maßnahmen suchen, um die vom nEHS erwartete Minderung von 86 Millionen Tonnen CO₂ sicherzustellen. Zudem sollte das BMWK das Kompensationssystem überprüfen und zeitnah überarbeiten. Die Kompensationen sollten zielgenau sein und ausschließlich diejenigen Faktoren berücksichtigen, die für das Risiko einer Abwanderung von Unternehmen maßgeblich sind.

3.3.4 Europäischer Emissionshandel (KTF)

Innerhalb der Europäischen Union soll das EU-ETS das zentrale Instrument zur kosteneffizienten Reduzierung der Treibhausgasemissionen sein. Es betrifft die Emissionen aus den Sektoren Energie, Industrie und innereuropäischer Luftverkehr. Im Bundeshaushalt 2023 sind im Wirtschaftsplan des KTF (Anlage 3 zu Kapitel 6002) Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Titel 132 02) von 8,8 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Aspekte der Auswirkungen des EU-ETS in Deutschland in der dritten Handelsperiode (2013 bis 2020) geprüft.

Das EU-ETS hat bislang nur zu Treibhausgasminderungen im Energiesektor geführt, nicht jedoch im Industriesektor. Dort ist ein wesentlicher Teil des Rückgangs der Treibhausgasemissionen seit dem Jahr 2013 (minus 8 %) auf Pandemieeffekte im Jahr 2020 zurückzuführen. Dieser Emissionsrückgang dürfte nach Einschätzung des Umweltbundesamtes nicht nachhaltig sein.

Diese geringen Minderungen können auch darauf zurückgeführt werden, dass das EU-ETS für die Industrie noch keine hinreichenden Anreize zur Einsparung von Emissionen bietet. Im Zeitraum 2013 bis 2020 wurden in Deutschland die Hälfte aller Zertifikate kostenlos

zugeteilt – mit einem Marktwert von 13,6 Mrd. Euro. Der Industriesektor in Deutschland erhielt im Zeitraum 2013 bis 2020 – kostenlos – insgesamt 35 Millionen Emissionsberechtigungen mehr als er Treibhausgase emittierte (Marktwert 261 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hält dieses Ausmaß der Zuteilung kostenloser Berechtigungen an den Industriesektor für problematisch. Dadurch wird das Preissignal des EU-ETS deutlich geschwächt und der Wettbewerb verzerrt. Zudem entgehen dem Bund erhebliche Einnahmen, die nicht mit der Vermeidung von Carbon Leakage zu begründen sind.

Die Bundesregierung sollte in den Verhandlungen auf europäischer Ebene zur Reform des EU-ETS darauf hinwirken, dass die kostenlose Zuteilung als Carbon Leakage-Schutz zielgenauer ausgestaltet wird, um die Anreizwirkung des EU-ETS nicht unnötig zu schwächen.

Als Carbon Leakage-Schutz können EU-Mitgliedstaaten Industrieunternehmen zudem Ausgleichszahlungen für die Mehrkosten beim Strombezug gewähren (Strompreiskompensation (SPK) für indirekte CO₂-Kosten). Ziel dieser Beihilfen ist es, zu vermeiden, dass Unternehmen ihre Produktion außerhalb des EU-ETS verlagern und infolge dieser Verlagerung die weltweiten Treibhausgasemissionen steigen. Damit verfolgen die Beihilfen ausdrücklich ein Umweltziel. Die Ausgaben aus dem KTF seit Beginn der SPK im Jahr 2013 belaufen sich auf 2,8 Mrd. Euro. Für die Jahre 2021 bis 2025 rechnet die Bundesregierung mit 10,4 Mrd. Euro. Das BMWK gewährt die Beihilfen als Zuwendungen. Es hat die entsprechende Förderrichtlinie im Juli 2022 überarbeitet. Die SPK soll nach aktuellem Stand bis zum Jahr 2030 fortgeführt werden.

3.3.5 Versorgung mit Erdgas: Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit

Am 30. März 2021 übersandte der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung seinen Sonderbericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität. Zugleich veröffentlichte er diesen.²⁶ In Bezug auf das Monitoring der Versorgungssicherheit hat er die Untersuchung aktueller und realistischer Szenarien sowie eines „Worst-Case“-Szenarios gefordert. So hatte der Bundesrechnungshof festgestellt und bemängelt, dass das Monitoring bisher nichts oder kaum etwas zur Versorgungszuverlässigkeit und Systemsicherheit aussagt. Vor diesem Hintergrund kündigte der Bundesrechnungshof dem BMWK am 2. März 2022 die Prüfung „Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit im Bereich der Versorgung mit Erdgas“ an.

Das BMWK sah sich mit dem zuständigen Referat seit der Ankündigung der Prüfung außer Stande, erbetene Auskünfte zu erteilen und die Prüfung angemessen zu begleiten. Aktuell seien alle Ressourcen des BMWK auf die Abwehr und Bewältigung des Gasmangels

²⁶ Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität vom 30. März 2021, www.bundesrechnungshof.de; abgerufen am 21. Juli 2022.

ausgerichtet. Das BMWK räumte ein, dass der Bundesrechnungshof zurecht davon ausgehe, dass keine adäquate Risikovorsorge für die Versorgungssicherheit im Bereich Erdgas vorgenommen worden sei. Das Fundament der in den letzten Jahren betriebenen Krisenvorsorge im Gassektor habe sich aus heutiger Sicht als nicht tragfähig erwiesen.

Angesichts dessen hat der Bundesrechnungshof entschieden, diese Prüfung nicht fortzusetzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK alles unternimmt, um alsbald eine effektive externe Finanzkontrolle zu ermöglichen.

3.4 Chancen der Globalisierung (Kapitel 0904)

Grundsätzliches Ziel der Außenwirtschaftsförderung des BMWK ist es, die Aktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte zu unterstützen und für Deutschland als Standort für ausländische Investitionen zu werben.

Gegenüber dem Jahr 2022 sollen die Haushaltsmittel insgesamt um 286 Mio. Euro sinken. Die Ausgaben für die Erschließung von Auslandsmärkten (Titel 687 05) sollen um 145 Mio. Euro reduziert werden. Dies resultiert insbesondere aus dem Wegfall des Untertitels „Kosten für Ausfallabsicherung von Messen und Ausstellungen aufgrund Corona-bedingter Absagen“ und fünf weiterer Untertitel. Auch die vorgesehenen Ausgaben für die Wasserstoffstrategie Außenwirtschaft (Titel 896 02) sollen um 129 Mio. Euro auf das Niveau des Jahres 2021 zurückgehen.

3.5 Sonstige Bewilligungen (Kapitel 0910)

Für das Jahr 2023 sieht der Regierungsentwurf außergewöhnlich hohe Ansätze bei den sonstigen Bewilligungen vor (2,5 Mrd. Euro). Sie steigen auf das Neunfache des Vorjahresansatzes. Hintergrund sind die Veranschlagung von Billigkeitsleistungen aus dem Zuschussprogramm für energieintensive Unternehmen mit 1 Mrd. Euro (Titel 683 07) sowie die vorgesehene Ausfinanzierung der Förderung infektionsschutzgerechter RLT-Anlagen mit 1,3 Mrd. Euro (Titel 892 05). In den Folgejahren ist keine weitere Finanzierung dieser beiden Zwecke vorgesehen.

Zum Zuschussprogramm für energieintensive Unternehmen veröffentlichte das BMWK die Förderrichtlinie vom 12. Juli 2022.²⁷ Die Unternehmen haben u. a. zu erklären, dass sie keine extensive Steuervermeidung betreiben. Der Bundesrechnungshof wies zum Entwurf der Richtlinie darauf hin, dass der Begriff „extensiv“ unklar bleibe. Er regte an, die Unternehmen

²⁷ Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur temporären Kostendämpfung des Erdgas- und Strompreisanstiegs („Energiekostendämpfungsprogramm“) vom 12. Juli 2022.

zu einer Erklärung zu verpflichten, wo und in welcher Höhe sie in den letzten fünf Jahren Steuern gezahlt haben. Diese Angaben sollten sie belegen. Der damit zusammenhängende Mehraufwand sei vertretbar, weil die übrigen Anforderungen für die Auszahlung der Billigkeitsleistung sehr gering seien und die Unternehmen teilweise mit hohen Zahlungen rechnen könnten. Falls Unternehmen kein Energiemanagementsystem betreiben, haben sie sich zudem zu verpflichten, Effizienzmaßnahmen umzusetzen, deren Kosten sich innerhalb von drei Jahren amortisieren. Der Bundesrechnungshof merkte an, dass voraussichtlich nicht alle Unternehmen die Wirkung der Maßnahmen auf den Energieverbrauch und den Amortisierungszeitraum ermitteln könnten. Auch bleibe unklar, wie die Erklärung oder die Umsetzung der darin angekündigten Effizienzmaßnahmen überprüft werden sollen. Die Effizienzzerklärung könnte daher lediglich eine „Formalie“ bleiben. Er regte an, dass die Unternehmen das Ergebnis eines Energieaudits oder einer Energieberatung vorzulegen oder sich in der Effizienzzerklärung zu verpflichten haben, eine Energieberatung zu beauftragen. Es sei auch fraglich, ob die Förderung als nicht-rückzahlbarer Zuschuss gewährt werden muss. Der Bundesrechnungshof hielt es für geboten, zunächst bedingt-rückzahlungspflichtige Billigkeitsleistungen zu gewähren.

3.6 Zentral veranschlagte Mittel/Bundesministerium (Kapitel 0911 und 0912)

Der Bundesrechnungshof prüfte die Ausgaben des BMWK für Öffentlichkeitsarbeit und Fachinformationen. Die bei Kapitel 0911 Titel 542 01 ausgewiesenen weiteren Ausgaben für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Fachinformationen ließen sich nicht anhand der dort genannten Fachtitel nachvollziehen. Das BMWK sagte zu, zukünftig die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die geplanten Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit und Fachinformationen im Bundeshaushalt zutreffend angibt. Bei der Prüfung stellte der Bundesrechnungshof außerdem fest, dass das BMWK seine Informationen im Internet grundsätzlich auf seiner Homepage (www.bmwi.de)²⁸ veröffentlicht, darüber hinaus aber auch noch mehr als 50 sogenannte Satellitenseiten betreibt. Satellitenseiten verursachen einen höheren Aufwand als eine Darstellung auf der Homepage. Der Bundesrechnungshof forderte das BMWK auf, seine Satellitenseiten grundsätzlich einzustellen. Ausnahmen davon sollten nachvollziehbar begründet werden. Das BMWK will seine Satellitenseiten deutlich reduzieren und konsolidieren.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Einzelplan 09 für das Jahr 2023 sollen Einnahmen von 686 Mio. Euro veranschlagt werden. Die Einnahmen gehen damit per Saldo um 46 Mio. Euro im Vergleich zum Bundeshaushalt 2022 zurück. Dem liegen folgende wesentliche Änderungen zugrunde:

²⁸ Seit der Umbenennung in Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz „www.bmwk.de“.

Das BMWK veranschlagt im Bundeshaushalt 2023 bei Kapitel 0903 erstmals Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung mit 110 Mio. Euro (Titel 124 01). In den Folgejahren geht das BMWK von höheren Einnahmen bei diesem Titel aus. Sie stehen im Zusammenhang mit den Ausgaben für die Anmietung und den Betrieb von FSRU zum Import von LNG (Kapitel 0903 Titel 518 01; siehe auch Tz. 3.3).

Bei Kapitel 0910 („Sonstige Bewilligungen“) veranschlagte das BMWK im Jahr 2022 erstmals auch Einnahmen von 354 Mio. Euro aus der Brexit Adjustment Reserve der Europäischen Union (BAR, Titel 119 99). Die Einnahmen sind zweckgebunden für Zuweisungen an die Länder zur Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung an den Brexit (Kapitel 0910 Titel 632 03). Im Jahr 2023 sind lediglich 156 Mio. Euro solcher Einnahmen veranschlagt (minus 198 Mio. Euro im Vergleich zum laufenden Jahr).

Bei den nachgeordneten Behörden geht das BMWK beim Bundeskartellamt davon aus, dass die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten im Jahr 2023 um 40 Mio. Euro höher als im laufenden Jahr sein werden (Kapitel 0917 Titel 112 01).

5 Ausblick

Nach dem Finanzplan 2022 bis 2026 der Bundesregierung zum Entwurf des Bundeshaushalts 2023 sollen die Ausgaben des Einzelplans 09 auf 9 366 Mio. Euro im Jahr 2026 zurückgehen. Der Rückgang ist vornehmlich auf die im Jahr 2023 ungewöhnlich hohen Förderungen aus dem Kapitel 0910 (Sonstige Bewilligungen, siehe Tz. 3.5) zurückzuführen. Aber auch die Förderung von Innovation, Technologie und Neuer Mobilität soll im Vergleich zum Jahr 2023 mittelfristig zurückgehen.

Die Bundesregierung folgt bei ihrer Subventionspolitik Leitlinien im Sinne einer Selbstbindung (Subventionspolitische Leitlinien).²⁹ Unter anderem sollen demnach neue Finanzhilfen nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet werden. Auch sollen alle Subventionen prinzipiell regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert werden. Die die Bundesregierung tragenden Parteien beabsichtigen, zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch zu gewinnen, dass sie im Haushalt überflüssige, unwirksame sowie umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abbauen.³⁰ Das BMWK bleibt angesichts des mit 88 % hohen Anteils Förderausgaben innerhalb seines Einzelplans in besonderem Maße aufgerufen, hierzu einen wesentlichen Beitrag zu leisten und Spielräume zu schaffen (siehe Tz. 1).

²⁹ Vgl. zuletzt Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022 (28. Subventionsbericht), Nummer 2 Absatz 16.

³⁰ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Seite 162.

Dies gilt insbesondere auch aufgrund der weiteren Belastungen des Bundeshaushalts aufgrund der Corona-Pandemie, der Energiekrise sowie des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.