



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

der Kampagne „Klima sucht Schutz“
(Klimaschutzkampagne)

Kapitel 0903 Titel 531 41

(bis zum Jahr 2021 Kapitel 1602 Titel 531 01)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 2020 - 0120

14. Juli 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Prüfungsgegenstand und Prüfungsanlass	8
2	Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel	9
2.1	Prüfungsfeststellungen	9
2.2	Würdigung und Empfehlung	10
2.3	Stellungnahme des BMU	11
2.4	Abschließende Würdigung	12
3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Klimaschutzkampagne	12
3.1	Haushaltsrechtliche Grundlagen	12
3.2	Frühere Darlegungen des BMU	13
3.3	Kampagnen 2015 bis 2017 und 2017 bis 2020	14
3.4	Bestandteile der Kampagne 2017 bis 2020	15
3.4.1	Arbeitspakete	15
3.4.2	Internetauftritt mit Beratungstools	16
3.5	Würdigungen und Empfehlungen	18
3.6	Stellungnahme des BMU	18
3.7	Abschließende Würdigung	19
4	Ziele und Wirkungen der Klimaschutzkampagne	20
4.1	Zielfestlegungen und Zielerreichung	20
4.1.1	Zielfestlegungen	20
4.1.2	Zielerreichung	21
4.2	Evaluationskonzept	22
4.2.1	Auftrag an co2online für ein Evaluationskonzept	22
4.2.2	Bestandteile des Evaluationskonzepts	23

4.3	Ergebnis der Kampagne	26
4.4	Würdigungen und Empfehlungen	27
4.5	Stellungnahme des BMU	29
4.5.1	Zielerreichung	29
4.5.2	Evaluationskonzept	29
4.5.3	Evaluationsbericht	30
4.6	Stellungnahme von co2online	37
4.7	Abschließende Würdigung	38
4.7.1	BMU reagierte nicht auf Kritik des Bundesrechnungshofes	38
4.7.2	Reichweitenziele unzureichend festgelegt	38
4.7.3	Fehlende unabhängige Evaluation	39
4.7.4	Evaluationsbericht nur eingeschränkt aussagekräftig	40
5	Zusammenfassende Empfehlungen	44

Abkürzungsverzeichnis

A

Arbeitshilfe *Arbeitshilfe zur Ermittlung von Treibhausgasminderungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI)*

B

BE-Bericht *Bericht für die Berichterstatte(r)in und die Berichterstatte(r)n für den Einzelplan 16 vom 18. Oktober 2016*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

C

CO₂ *Kohlendioxid*

co2online *co2online gGmbH*

E

Evaluationsbericht *Co2online: Evaluationsbericht Mein Klimaschutz, September 2021*

Evaluationskonzept *Co2online: Mein Klimaschutz. Kampagnenmonitoring und Evaluation, Stand 20. Dezember 2019*

G

GWh *Gigawattstunden*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HHA-Bericht *Bericht an den Haushaltsausschuss vom 19. August 2016*

K

k. A. *keine Angabe*

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

N

NKI *Nationale Klimaschutzinitiative*

T

THG *Treibhausgas*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte die Kampagne „Klima sucht Schutz“ (Klimaschutzkampagne) des ehemaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Er konzentrierte sich dabei auf die Kampagne 2017 bis 2020. Inzwischen ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für die Kampagne zuständig. Das BMU gab für sie im Zeitraum 2004 bis 2020 mehr als 30 Mio. Euro aus. Die Durchführung der Kampagne übernahm von Beginn an die co2online gGmbH (co2online). Die Kampagne sollte vor allem private Haushalte motivieren, Treibhausgas (THG)-Emissionen zu vermeiden. Dafür wurden im Internet Informationen angeboten, zu denen insbesondere Online-Rechner gehörten. Mit diesen sollten Nutzer individuell ermitteln können, wie sich Energiesparmaßnahmen (Strom, Heizung) und Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden voraussichtlich finanziell und auf THG-Emissionen auswirken. Außerdem sollte die Kampagne auf verschiedenen Kommunikationswegen gezielt Informationen verbreiten, wie Treibhausgase vermieden werden können. Das BMU und co2online als Drittbetroffene haben zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung beendet der Bundesrechnungshof das Prüfungsverfahren mit folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- 0.1 Nach dem Gruppierungsplan für den Bundeshaushalt sind in Titelhauptgruppe 6 Ausgaben für Zuschüsse und Zuweisungen außer Investitionen zu erfassen, in Titelhauptgruppe 5 sächliche Verwaltungsausgaben. Bei den Ausgaben des Bundes für die Klimaschutzkampagne ab Ende 2020 handelt es sich um projektgebundene Zuwendungen. Die Ausgaben waren deshalb im Haushaltsjahr 2021 in Titelhauptgruppe 5 (Kapitel 1602 Titel 531 01) fehlerhaft veranschlagt. Das BMU wollte mit dieser Veranschlagung haushaltsrechtliche Spielräume sicherstellen, denn es sei nicht sicher, ob immer Zuwendungsanträge gestellt würden. Eine solche Möglichkeit rechtfertigt aber eine fehlerhafte Veranschlagung nicht. Dazu kommt, dass der aktuelle Förderzeitraum bis zum Jahr 2024 reicht. Auch im Bundeshaushalt 2022 sind die Mittel für die Klimaschutzkampagne in der Titelhauptgruppe 5 veranschlagt (Kapitel 0903 Titel 531 41). Das BMWK sollte die Ausgaben für die Klimaschutzkampagne künftig in einem Titel der Hauptgruppe 6 veranschlagen, solange die Kampagne mit projektgebundenen Zuwendungen finanziert wird. (Tz. 2)
- 0.2 Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) forderte im Jahr 2015, das BMU solle die Klimaschutzkampagne evaluieren und prüfen, welche Informationskampagnen künftig zur CO₂-Minderung und zum Klimaschutz erforderlich sind. Bei Bedarf solle es eine neue Kampagne auflegen, die dazu geeignet ist, das Ziel „Einsparung von CO₂-Emissionen“ zu erreichen. Das BMU kündigte an, die Kampagne ab dem Jahr 2017 neu zu konzipieren. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes modifizierten bzw. erweiterten die Informationsangebote und Online-Rechner der Klimaschutzkampagne 2017 bis 2020 lediglich die Angebote der Vorkampagnen. Das BMU führte keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Klimaschutzkampagne durch. Das ist

haushaltsrechtswidrig und genügt auch nicht den Vorgaben des Haushaltsausschusses. Das BMWK sollte eine solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung rechtzeitig vor Beginn einer eventuellen neuen Kampagne durchführen. (Tz. 3)

- 0.3 Messbare Ziele der Kampagne waren im Wesentlichen, dass co2online bestimmte Veranstaltungen durchzuführen und eine bestimmte Medienreichweite mit ihren Angeboten sicherzustellen hat. Das BMU wollte mit der Klimaschutzkampagne aber vorrangig messbare THG-Minderungen erzielen. Solche Ziele vereinbarte es mit co2online allerdings nicht. (Tzn. 4.1, 4.4)
- 0.4 Die von der Kampagne zu erzielende Medienreichweite definierten das BMU und co2online nicht ausreichend. Zudem unterschieden sich Angaben des BMU und von co2online, inwieweit diese Reichweitenziele erreicht wurden. Das BMU hat eingeräumt, dass die dem Bundesrechnungshof zunächst genannten Daten teilweise fehlerhaft waren. (Tzn. 4.1, 4.3, 4.4, 4.5.1, 4.6, 4.7.2)
- 0.5 Dem Haushaltsausschuss hatte das BMU im Jahr 2016 ein Evaluationskonzept angekündigt, um die Wirksamkeit der Kampagne qualitativ und quantitativ zu überprüfen. Vertraglich verpflichtete sich co2online gegenüber dem BMU, dieses Konzept 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 die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen begleitenden Erfolgskontrollen vornehmen zu können. Nach dem Konzept sollte außerdem co2online auch die Evaluationen selbst durchführen. Der Bundesrechnungshof hat darin die Gefahr von Interessenskonflikten gesehen. Die Konzeption und Durchführung der Evaluation durch einen unabhängigen Dritten wäre angezeigt gewesen. BMU und co2online haben darauf verwiesen, dass der unabhängige Fachbeirat von co2online mit namhaften Experten die Erstellung des Evaluationskonzepts wissenschaftlich begleitete. Co2online war aber ungeachtet dessen verantwortlich für die Erstellung des Konzepts und die Durchführung der Evaluation. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung. Es muss jeder Anschein einer von Eigeninteressen geleiteten Evaluation vermieden werden (Tzn. 4.2, 4.4, 4.5.2, 4.5.3, 4.6, 4.7.3)
- 0.6 Im kontradiktorischen Verfahren zur Prüfung legte das BMU dem Bundesrechnungshof den Evaluationsbericht zur Kampagne 2017 bis 2020 vor, den co2online erstellt hatte. Der Bundesrechnungshof hält die Ergebnisse des Berichts für nicht hinreichend belastbar:
- Die angeblichen CO₂-Minderungen von rund 1,76 Millionen t infolge der Kommunikationsmaßnahmen entsprechen rund 80 % der angeblichen gesamten CO₂-Minderungen der Kampagne. Im Prüfverfahren konnte das BMU hierzu überhaupt noch keine Zahlen vorlegen. Die Berechnungen im Evaluationsbericht basieren zum Teil auf theoretisch möglichen maximalen Einsparungen durch technische Maßnahmen und Verhaltensänderungen, zum Teil auf bloßen Richtwerten in Ermangelung konkreter Belege. Es liegt nahe, dass die von

der Kampagne angeblich veranlassten Einsparungen zu hoch ausgewiesen sind.

- Im Prüfverfahren hatte das BMU die von den Online-Ratgebern veranlasste CO₂-Minderung auf 0,81 Millionen t beziffert, die im Evaluationsbericht genannten rund 0,34 Millionen t sind weniger als die Hälfte davon. Die Einsparungen berechnete co2online anhand der Nutzereingaben in den Online-Rechnern und nachgelagerten Nutzerbefragungen. Diese Ergebnisse rechnete co2online anschließend auf alle Nutzer des jeweiligen Online-Rechners hoch. Der Bundesrechnungshof hält die Hochrechnungen für unrealistisch und nicht belastbar. Die Anzahl der ausgewerteten Nutzereingaben und erst recht der auf die Befragung antwortenden Nutzer ist zu gering und zu wenig repräsentativ, um plausible Ergebnisse für Hochrechnungen zu erhalten.
- Die insgesamt durch die Kampagne veranlasste CO₂-Minderung beziffert der Bericht auf 2 096 203 t. Er täuscht so eine Genauigkeit vor, die er nicht hat und nicht haben kann. Das gilt sowohl für die Einsparungen aufgrund der Kommunikationsmaßnahmen (1 758 870 t CO₂) als auch aufgrund der Online-Rechner (337 333 t CO₂), aus denen sich die Gesamteinsparung zusammensetzt.

Den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle genügt der Evaluationsbericht damit nicht. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, 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 der Klimaschutzkampagne veranlassen und die Fortführung bzw. weitere Ausgestaltung der Kampagne von den Ergebnissen dieser Evaluation abhängig machen. Diese ist angesichts der jahrelangen Finanzierung aus dem Bundeshaushalt mit einer inzwischen erheblichen Gesamtsumme und der Vorgaben des Haushaltsausschusses aus der 18. Wahlperiode überfällig. (Tzn. 4.2, 4.4, 4.5.3, 4.7.4)

1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsanlass

Die Bundesregierung verfolgt ambitionierte Ziele beim Klimaschutz. Das ehemalige BMU¹ ging davon aus, dass diese Ziele nur erreichbar sind, wenn die Bürgerinnen und Bürger sich daran beteiligen. Es startete deshalb im Jahr 2004 eine Klimaschutzkampagne mit dem Titel „Klima sucht Schutz“ (Klimaschutzkampagne). Bis zum Jahr 2020 gab es für die Kampagne mehr als 30 Mio. Euro aus.

Zielgruppe der Kampagne waren Kleinverbraucher, insbesondere private Haushalte. Die Kampagne sollte sie motivieren, dauerhaft Treibhausgase zu vermeiden. Die Durchführung der Kampagne übernahm co2online. Das BMU passte die Kampagne mehrmals an. Ihre grundlegende Struktur blieb jedoch bis Ende 2016 unverändert.

Der Haushaltsausschuss befasste sich im November 2015 mit der Klimaschutzkampagne und beschloss Folgendes:

- Er begrüßte, dass das BMU die Klimaschutzkampagne neu konzipieren, hierbei besser am eigenen Ressortzuschnitt ausrichten und Doppelungen mit anderen Kampagnen vermeiden wollte.
- Das BMU sollte die Klimaschutzkampagne evaluieren und prüfen, welche der Informationskampagnen zum Klimaschutz und zur CO₂-Minderung künftig erforderlich sind. Bei Bedarf sollte es eine neue geeignete Kampagne auflegen.
- Das BMU sollte dem Haushaltsausschuss über die entsprechenden Maßnahmen und die Neukonzeption der Kampagne bis zum 31. August 2016 berichten.

In einem Bericht an den Haushaltsausschuss vom 19. August 2016 (im Folgenden: HHA-Bericht) und einem Bericht für die Berichterstatterin und die Berichterstatter im Haushaltsausschuss für den Einzelplan 16 vom 18. Oktober 2016 (im Folgenden: BE-Bericht) erläuterte das BMU, weshalb es die Kampagne weiter für notwendig hielt.²

Im Jahr 2017 schrieb das BMU die Kampagne neu aus und beauftragte im Ergebnis der Ausschreibung co2online mit der Durchführung bis März 2020. BMU und co2online vereinbarten später eine Verlängerung der Kampagne bis September 2020.

Seit Ende dieses Auftrags finanzierte das BMU die Kampagne unter dem Titel „Online-Klimaschutzberatung in Deutschland“ mit projektgebundenen Zuwendungen an co2online. Die

¹ 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 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung durchgängig die Abkürzung „BMU“.

² Siehe im Einzelnen Tz. 3.2.

Kampagne läuft noch bis zum Jahr 2024. Mehrere andere Organisationen unterstützen co2online bei der Durchführung.

Im Hinblick auf die Befassung des Haushaltsausschusses in den Jahren 2015 und 2016 prüften wir, inwieweit das BMU seine Zusagen ihm gegenüber eingehalten hat. Unsere Prüfung erstreckte sich vorrangig auf die Kampagne 2017 bis 2020.

Das BMU trug im kontradiktorischen Verfahren neuen Sachverhalt vor. Co2online erhielt zudem Gelegenheit, sich als Drittbetroffene zu den sie betreffenden Feststellungen und Bewertungen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung schriftlich zu äußern. Wir haben die Stellungnahmen von BMU und co2online in der Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die Abschließende Prüfungsmitteilung richtet sich an das BMWK. Dieses ist aufgrund der Neuverteilung von Ressortzuständigkeiten nach der Bundestagswahl 2021 inzwischen anstelle des BMU für die Klimaschutzkampagne zuständig.

2 Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

2.1 Prüfungsfeststellungen

Die Mittel für die Klimaschutzkampagne waren bis zum Jahr 2013 im Kapitel 1602, dann bis zum Jahr 2018 im Kapitel 1601 jeweils beim Titel 685 04 (Zuschüsse an Verbände und sonstige Vereinigungen auf den Gebieten des Umweltschutzes und des Naturschutzes, sogenannter „Verbändetitel“) unter einer eigenen Erläuterungsnummer (Nummer 2.3) veranschlagt. Seit dem Haushaltsjahr 2019 waren Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Klimaschutzkampagne in einem Titel mit der Zweckbestimmung „Klimaschutzkampagne“ (Kapitel 1602 Titel 531 01) veranschlagt. Aus diesem Titel finanzierte das BMU auch andere Klimaschutzprojekte. Der größte Anteil der geleisteten Ausgaben entfiel jedoch auf die Klimaschutzkampagne.

Die jährlichen Ausgabeansätze ergeben sich aus Tabelle 1.

Tabelle 1

Haushaltsansätze für die Klimaschutzkampagne (in Mio. Euro)

Jahr	Kapitel Titel	Soll Erläuterungsnum- mer/Titel	Ist Erläuterungsnum- mer/Titel	Ist Kampagne
2017	1601 685 04 Nummer 2.3	2,656	k. A.	1,59
2018	1601 685 04 Nummer 2.3	2,656	k. A.	1,85
2019	1602 531 01	2,656	2,063	1,68
2020	1602 531 01	2,656	2,333	1,80
2021	1602 531 01	2,656	k. A.	k. A.

Quellen:

Soll Titel/Erläuterungsnummer: Bundeshaushalte 2017 bis 2021.

Ist Titel: Haushaltsrechnungen des Bundes 2017 bis 2020.

Ist Kampagne: Angaben des BMU.

Jahre 2017 und 2018: Keine Angaben zum „Ist Erläuterungsnummer“ möglich, da keine gesonderte Ausweisung der Ausgaben für die Klimaschutzkampagne in den Haushaltsrechnungen des Bundes.

Bis zum Jahr 2017 finanzierte das BMU die Kampagne mit projektgebundenen Zuwendungen. Auf die Ausschreibung im Jahr 2017 für die Kampagne 2017 bis 2020³ ging nur das Angebot von co2online ein. Co2online erhielt anschließend den Zuschlag. Das BMU schloss am 19. Juli 2017 einen Vertrag mit co2online. Der Vertrag endete ursprünglich am 31. März 2020, wurde jedoch bis zum 30. September 2020 verlängert.

Co2online erhält für die Kampagne seit Ende 2020 wieder projektgebundene Zuwendungen. An der Durchführung der Kampagne sind weitere Vertragspartner beteiligt. Das BMU bewilligte den Zuwendungsempfängern 9,6 Mio. Euro Zuwendungen für den Förderzeitraum bis zum Jahr 2024.

2.2 Würdigung und Empfehlung

Wir haben beanstandet, dass die Ausgaben für die Klimaschutzkampagne zum Teil fehlerhaft veranschlagt waren.

³ Siehe Tz. 3.3.

Die Einzelpläne des Bundeshaushalts sind in Kapitel und Titel zu unterteilen, die sich wiederum nach Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten richten (Gruppierungsplan).⁴ Unter anderem sind Zuschüsse an Unternehmen gesondert auszuweisen.⁵ Nach dem Gruppierungsplan sind „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ in der Titelhauptgruppe 6 zu erfassen. In Titelhauptgruppe 5 werden „Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für den Schuldendienst“ erfasst. Sollen Einnahmen oder Ausgaben verschiedener Arten zusammengefasst werden, weil eine Aufteilung nicht vertretbar ist, so sind sie nach dem Schwerpunkt zuzuordnen (sog. „Schwerpunktprinzip“).⁶

In den Jahren 2017 bis 2020 führte co2online die Klimaschutzkampagne auf Grundlage eines Vertrages mit dem BMU durch. Co2online erhielt folglich keine Zuschüsse mehr. Im Haushaltsjahr 2018 hätten die Ausgaben für die Klimaschutzkampagne deshalb in Titelhauptgruppe 5 veranschlagt werden müssen. Dem steht auch nicht das „Schwerpunktprinzip“ entgegen. Zwar finanzierte das BMU im Jahr 2018 überwiegend andere Maßnahmen als die Klimaschutzkampagne aus dem sogenannten „Verbändetitel“, jedoch wäre eine gesonderte Ausweisung der Ausgaben für die Klimaschutzkampagne geboten gewesen. Die zu leistenden Zahlungen für die Kampagne ergaben sich aus dem Vertrag mit co2online. Dass eine gesonderte Veranschlagung mit vertretbarem Aufwand möglich gewesen wäre, zeigt nicht nur die gesonderte Veranschlagung in einem eigenen Titel ab dem Jahr 2019, sondern auch der gesonderte Ausweis in einer eigenen Titelerläuterung bis zum Jahr 2018.

In den Jahren 2019 und 2020 war die Klimaschutzkampagne dann zutreffend in Titelhauptgruppe 5 veranschlagt. Der Vertrag mit co2online endete erst im September 2020, der überwiegende Teil der Ausgaben im Jahr 2020 beruhte noch auf diesem Vertrag.

Ab dem Jahr 2021 finanzierte das BMU die Klimaschutzkampagne jedoch wieder ausschließlich durch Zuwendungen. Deshalb hätte es die Haushaltsmittel ab dem Haushaltsjahr 2021 wieder in der Titelhauptgruppe 6 veranschlagen müssen. Es finanzierte die Kampagne aber weiterhin aus Titel 531 01.

Wir haben gefordert, bei Aufstellung des Bundeshaushaltes 2022 die Ausgaben für die Klimaschutzkampagne wieder in einem Zuwendungstitel zu veranschlagen.

2.3 Stellungnahme des BMU

Das BMU teilte mit, dass die Kampagne über einen längeren Zeitraum durch Projektförderungen unterstützt wurde. Die Kampagnendurchführung auf Basis einer Auftragsvergabe sei ausbleibenden Zuwendungsanträgen geschuldet gewesen.

⁴ § 13 Absatz 2 BHO.

⁵ § 13 Absatz 3 Nummer 2 BHO.

⁶ BMF: Gruppierungsplan, Stand 19. November 2020, Allgemeine Vorschriften zum Gruppierungsplan Nummer 2.

Die Durchführung erfolge inzwischen wieder im Rahmen von Projektförderungen. Daher seien die Haushaltsmittel grundsätzlich in einem Titel der Hauptgruppe 6 zu veranschlagen. Aus Sicht des BMU sei es dennoch sachgerechter, die Haushaltsmittel in der Hauptgruppe 5 zu veranschlagen, da noch offen sei, ob in Zukunft entsprechende Zuwendungsanträge eingingen. Dies biete dem BMU entsprechende Spielräume zum Einsatz des haushaltsrechtlich legitimen Instruments (Zuwendung/öffentlicher Auftrag).

Sollte die Kampagne weiterhin im Wege von Projektförderungen finanziert werden, werde das BMU jedoch bei der Haushaltsaufstellung darauf hinwirken, die Mittel in einem Titel der Hauptgruppe 6 zu veranschlagen.

2.4 Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Kritik fest. Die Argumentation des BMU überzeugt nicht. Die von ihm beschriebene Möglichkeit, dass es keine Zuwendungsanträge erhält, rechtfertigt eine fehlerhafte Veranschlagung nicht. Die Kampagne wird bereits seit dem Jahr 2020 über Projektförderungen finanziert. Der Förderzeitraum erstreckt sich außerdem bis zum Jahr 2024. Die Mittel für die Klimaschutzkampagne hätten deshalb ab dem Bundeshaushalt 2021 aus einem Titel der Hauptgruppe 6 finanziert werden müssen.

Inzwischen ist das BMWK für die Klimaschutzkampagne zuständig. Die für die Kampagne vorgesehenen Mittel sind im Bundeshaushalt 2022 in der Titelhauptgruppe 5 veranschlagt (Kapitel 0903 Titel 531 41).

Das BMWK sollte schnellstmöglich eine ordnungsgemäße Veranschlagung der Mittel für die Kampagne sicherstellen.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Klimaschutzkampagne

3.1 Haushaltsrechtliche Grundlagen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁷ Dies gilt sowohl vor der Durchführung solcher Maßnahmen als auch währenddessen (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach ihrem Abschluss (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle).⁸

⁷ § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO.

⁸ Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2 zu § 7 BHO.

Vor der Durchführung von finanzwirksamen Maßnahmen (Planungsphase) ist zu ermitteln, ob das angestrebte Ziel mit der Maßnahme und den dafür zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen ist. Dabei sind Nutzen und Kosten der Maßnahme abzuwägen.⁹ Diese Analyse vor der Durchführung der Maßnahme ist notwendig, um zu entscheiden, ob die Maßnahme unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden kann. Außerdem dient sie als Grundlage für Erfolgskontrollen, die während und nach der Maßnahme durchzuführen sind. Mit solchen Erfolgskontrollen soll festgestellt werden, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle) sowie ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Während einer Maßnahme kann mit einer begleitenden Erfolgskontrolle ermittelt werden, ob Änderungen notwendig sind, um die Ziele zu erreichen. Bei Maßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren und in sonstigen geeigneten Fällen sind solche begleitenden Erfolgskontrollen durchzuführen.¹⁰

3.2 Frühere Darlegungen des BMU

In seinem HHA-Bericht und seinem BE-Bericht¹¹ legte das BMU dar, aus welchen Gründen es die Klimaschutzkampagne weiterhin für notwendig hielt:

Zum Erreichen der ambitionierten Ziele der Bundesregierung sei eine Kampagne erforderlich. Diese müsse geeignet sein, das Ziel „Einsparung von CO₂-Emissionen“ bundesweit zu adressieren. Sie solle

- private Haushalte und Kleinverbraucher gezielt zur dauerhaften Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen motivieren,
- bestehende Kampagnen, Programme und Angebote von Ministerien und anderen Institutionen sinnvoll ergänzen sowie
- einen messbaren und dauerhaften Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Information, Beratung und Motivation müssten ineinandergreifen. Insbesondere müsse die Handlungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger durch den Abbau von Hemmnissen, auch aufgrund von Informationsdefiziten, aktiviert werden. Die Klimaschutzkampagne solle deshalb als Mitmachkampagne ausgerichtet und zur zentralen Anlaufstelle für private Haushalte und Kleinverbraucher werden. Hierdurch trage sie zum Wachstum der deutschen Wirtschaft bei und fördere die Marktdurchdringung von innovativen Klimaschutztechniken. Dies mache die Klimaschutzkampagne in dieser Form einzigartig. Keine andere aus Bundesmitteln

⁹ VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen danach u. a. mindestens Aussagen zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, zu Zielen, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikten, relevanten Lösungsmöglichkeiten mit Nutzen und Kosten, Eignung dieser Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung sowie finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt enthalten.

¹⁰ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

¹¹ Siehe Tz. 1.

finanzierte oder geförderte Kampagne erfasse gleichzeitig in allen Bereichen die Ziele der Klimaschutzkampagne.

Zudem messe sie auch die Erfolge der interaktiven Beratungsinstrumente, nicht nur wie andere Kampagnen die Reichweite und Nutzerzahlen. Dadurch trage sie nachweislich zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes bei.

In seinen Berichten kündigte das BMU eine Neukonzeption der Kampagne für das Jahr 2017 an. Damit wolle es den Klimaschutzgedanken sowie die Information und Bewusstseinsbildung über Ursachen und Folgen des Klimawandels und die Möglichkeiten seiner Bekämpfung noch stärker verankern. Zusätzlich solle die Kampagne die Rolle der verschiedenen Treibhausgase bzw. treibhausrelevanten Systeme stärker vermitteln. Das BMU wolle dauerhaft wirksame Maßnahmen und Verhaltensänderungen stärker in den Fokus rücken. Andere Kampagnen seien im Gegensatz dazu in der Regel nur auf eine kurzfristige Steigerung der Aufmerksamkeit ausgerichtet und könnten daher keine Dauerhaftigkeit sicherstellen.

Im BE-Bericht kündigte das BMU zudem ein Evaluationskonzept für die Kampagne an, um deren Wirksamkeit quantitativ und qualitativ zu überprüfen. Die quantitative Messung beziehe sich vorrangig auf die Reichweite der Kampagne (z. B. Nutzerzahlen). Für die qualitative Überprüfung sollten Nutzer befragt werden. Das BMU wolle so die Verhaltensänderungen und die investiven Maßnahmen ermitteln, die die Kampagne konkret angestoßen habe.

3.3 Kampagnen 2015 bis 2017 und 2017 bis 2020

Wir untersuchten, inwiefern sich die Konzeption des von uns schwerpunktmäßig geprüften Kampagnenzeitraums 2017 bis 2020 von vorherigen Kampagnenzeiträumen unterschied (siehe Tabelle 2).

Die Kampagne 2015 bis 2017 hatte das Ziel, vorrangig Privathaushalten die Faktoren für eine erfolgreiche energetische Modernisierung und den Einsatz von Klimaschutztechnologien zu vermitteln. Die Kampagne fand zu großen Teilen digital, z. B. über das Internet und E-Mails statt. Sie sollte Vorbehalte und Hemmnisse abbauen und für den Klimaschutz vertieft sensibilisieren. Außerdem sollte sie ihre Nutzer zur Einsparung von Energie und CO₂ animieren. Die von der Klimaschutzkampagne angestoßene Handlungskette sollte abschließend in den Kontakt mit dem qualifizierten Handwerk vor Ort münden.

Mit der Kampagne 2017 bis 2020 wollte das BMU vor allem Privathaushalte sowie Klein- und Kleinunternehmen bundesweit über die Folgen des Klimawandels informieren und sie dazu motivieren, dauerhaft und messbar Treibhausgase zu vermeiden. Zusätzlich richtete sich die Kampagne an Bildungseinrichtungen sowie sekundär an Multiplikatoren und Experten vor Ort.

Tabelle 2

Vergleich der Kampagnen 2015 bis 2017 und 2017 bis 2020

Kampagne	2015 bis 2017	2017 bis 2020
Zielgruppen	Primär Privathaushalte Sekundär Energieberater(innen) Fachplaner(innen) Handwerksbetriebe	Primär Privathaushalte Klein- und Kleinstunternehmen, Bildungseinrichtungen Sekundär Multiplikatoren Experten vor Ort
Ziele	Abbau von Vorbehalten und Hemmnissen, vertiefende Sensibilisierung für den Klimaschutz Vermittlung der Faktoren für erfolgreiche energetische Modernisierung und den Einsatz von Klimaschutztechnologien	bundesweite Information über Folgen des Klimawandels dauerhafte und messbare THG-Vermeidung
Geplante Einsparungen	CO ₂ -Emissionen und Energie	Treibhausgase

Quellen: co2-online, BMU.

Die Kampagne 2017 bis 2020 sollte als sektorübergreifende Motivationskampagne (Mitmachkampagne) ausgerichtet werden, die Fachwissen so vermittelt, dass Klimaschutzmaßnahmen unmittelbar angestoßen werden. Es sollte eine Vernetzung mit zielgruppenspezifischen Angeboten vor Ort erfolgen, um die Nutzer für eine tiefergehende Beratung weiterleiten zu können. Die Handlungsbereitschaft sollte durch den Abbau von Hemmnissen wie Vorurteile und Vorbehalte aktiviert werden. Die Kampagne sollte vorwiegend online stattfinden, das bestehende Informations-, Beratungs- und Förderangebot von Ministerien, Institutionen sowie regionalen Akteuren und Kommunen bündeln sowie im Bereich Informationen und Beratung punktuell ergänzen. So sollte die Kampagne zu einer messbaren Reduktion von klimaschädlichen Treibhausgasen beitragen. Das BMU wollte daran die Effizienz des Einsatzes der entsprechenden Bundesmittel messen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu Zielerreichung, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit führte das BMU weder in der Planungsphase noch im Zusammenhang mit einer begleitenden bzw. abschließenden Erfolgskontrolle der Kampagne 2017 bis 2020 durch.

3.4 Bestandteile der Kampagne 2017 bis 2020

3.4.1 Arbeitspakete

Die Klimaschutzkampagne 2017 bis 2020 bestand aus sieben Arbeitspaketen:

Das erste Arbeitspaket war das sogenannte Kampagnenbüro. Das Kampagnenbüro konzipierte, entwickelte, leitete und koordinierte die Kampagne. Es sollte im Laufe der Kampagne zwei Zwischenberichte und einen Abschlussbericht vorlegen.

Das zweite Arbeitspaket umfasste verschiedene Kooperationen. Die Kampagne sollte ein umfassendes Partnernetzwerk auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene aufbauen. Hierfür sollten bis zu zwei regionale eintägige Workshops stattfinden.

Das dritte Arbeitspaket umfasste Information und Beratung. Den Nutzern der Kampagne sollten zielgruppenspezifische Informationen bereitgestellt werden. Bestehende Informationen, Beratungs- und Förderangebote sowie Handlungsmöglichkeiten vor Ort sollten interaktiv eingebunden werden. Dafür sollte ein Web-Portal aufgebaut und betrieben werden.

Das vierte Arbeitspaket umfasste Kommunikation. Die Kampagne sollte gezielt Informationen verbreiten und Akteure zu Maßnahmen und dauerhaften Verhaltensänderungen motivieren. Hierfür sollte die Kampagne die klassischen Kommunikationswege der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wie Publikums- und Fachmedien, daneben aber auch Instrumente wie E-Mail-Marketing und Social Media nutzen. Dieser Bereich umfasste zusätzlich ein Monitoring der einzelnen Leistungen (siehe auch Arbeitspaket 6).

Das fünfte Arbeitspaket umfasste Veranstaltungen und Wettbewerbe. Insbesondere die jüngere Zielgruppe sollte in Klimaschutzaktivitäten eingebunden und zum Mitmachen motiviert werden. Hierfür sollten zwei bundesweite Wettbewerbe im Bereich Bildung und Ausbildung durchgeführt werden. Außerdem sollte die Kampagne auf bis zu vier Fachveranstaltungen und Messen präsentiert und zwei Fachgespräche pro Jahr durchgeführt werden.

Monitoring und Evaluation waren im sechsten Arbeitspaket beschrieben. Die Kampagne sollte während der gesamten Laufzeit evaluiert werden. Dafür waren Benchmarks, Analysen, Befragungen, Auswertungen und Statistiken im Bereich Klimaschutz und Energieeffizienz zu erstellen. Insbesondere sollten die angestoßenen THG-Minderungseffekte ermittelt werden.

Optionale Leistungen wie z. B. weitere Fachveranstaltungen, Publikationen und Marketingkampagnen waren im Arbeitspaket 7 beschrieben.

3.4.2 Internetauftritt mit Beratungstools

Im Mittelpunkt der Kampagne stand ihr Internetauftritt unter www.mein-klimaschutz.de.¹² Dieser enthielt u. a.

¹² Zur Kampagne tragen zudem die Webseiten www.co2online.de, www.heizspiegel.de, www.klima-sucht-schutz.de, www.energiesparmeister.de, www.praxistest-solarthermie.de und www.wirksam-sanieren.de bei. Bei www.klima-sucht-schutz.de handelt es sich nach Angaben des BMU um den „alten“ Internetauftritt der Klimaschutzkampagne. Er werde lediglich noch aufrechterhalten, weil co2online als gemeinnützige Organisation darüber kostenlose Online-Anzeigen erhalte (Google Grant Programm).

- in den Rubriken „zu Hause“, „unterwegs“, „beim Einkauf“ und „im Geldbeutel“ Informationen zu klimafreundlichem Verhalten insbesondere in Privathaushalten,
- Hinweise und Tipps zu Modernisierungs- und Baumaßnahmen, zum richtigen Lüften und zu Lüftungsanlagen, zum Umgang mit Hitze und zum Stromsparen.

Wesentlicher Inhalt des Internetauftritts waren neben den Informationen Online-Beratungstools (von co2online auch „Ratgeber“ genannt), die anhand von Nutzereingaben z. B. zur Art eines Gebäudes und zum aktuellen Energieverbrauch Energieeinsparmöglichkeiten ermitteln. Dazu gehörten vor allem¹³

- ModernisierungsCheck: Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Modernisierungsmaßnahmen an Gebäuden, Informationen über Einsparpotenziale,
- HeizCheck: Prüfung des Heizenergieverbrauchs im Vergleich zu anderen Haushalten, Informationen über Schritte zur Verbrauchsreduzierung,
- StromCheck: Prüfung des Stromverbrauchs im Vergleich zu anderen Haushalten, Hinweise zu Einsparmöglichkeiten,
- WärmeCheck: Prüfung, ob der hydraulische Abgleich der Heizanlage wirtschaftlich sinnvoll und welche Heizkostenersparnis möglich wäre,
- PumpenCheck: Prüfung, ob sich der Austausch der Heizungspumpe wirtschaftlich lohnt,
- KühlCheck: Prüfung, ob sich der Austausch von Kühlgeräten lohnt, und Beratung für den Kauf eines neuen Geräts,
- FördermittelCheck: Beratung zu passenden Fördermaßnahmen von Bund und Ländern für geplante Modernisierungsmaßnahmen.

Die Beratungstools zu investiven Maßnahmen prognostizierten die Kosten von Modernisierungsmaßnahmen sowie die zu erwartende Energieeinsparung und Minderung von CO₂-Emissionen. Hierzu griffen sie zum Teil auf empirische Erkenntnisse aus den Ratgebern selbst zurück, zum Teil auf „aktuelle Erkenntnisse aus Forschung und Praxis“. Grundlage für berechnete Energieeinsparungen, CO₂-Minderungen und Modernisierungskosten bei Maßnahmen an Gebäuden sei die Untersuchung „Wirksam sanieren“, die co2online zusammen mit der Ostfalia Hochschule und dem Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme im Jahr 2015 durchgeführt hatte.¹⁴ Die Energieeinsparungen, CO₂-Minderungen und Maßnahmenkosten in den übrigen Fällen wollte co2online anhand standardisierter Berechnungsmodelle für die einzelnen Beratungstools ermitteln (z. B. für Dämmmaßnahmen, Heizanlagen, hocheffiziente Hausgeräte). Diese Berechnungsmethoden waren im Evaluationskonzept dargestellt (siehe Tz. 4.2).

¹³ Die diversen Tools sind in die Webseiten (Fn. 12) eingebunden oder dort verlinkt. Darstellungen zum Inhalt siehe auch unter <https://www.klima-sucht-schutz.de/service/energiesparchecks/>.

¹⁴ Co2online: Mein Klimaschutz. Kampagnenmonitoring und Evaluation, Stand 20. Dezember 2019, unter <https://www.co2online.de/fileadmin/co2/ueber-uns/methodenpapier.pdf> (abgerufen am 5. Mai 2021) (im Folgenden: Evaluationskonzept) S. 12. Zur Untersuchung siehe <https://www.wirksam-sanieren.de/service/broschuere-wirksam-sanieren/> (abgerufen am 5. Mai 2021).

Soweit ersichtlich, gibt es bei der aktuell laufenden Kampagne keine substanziellen Änderungen im Hinblick auf die Internetseiten und die Online-Beratungstools.

3.5 Würdigungen und Empfehlungen

Das BMU führte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Zusammenhang mit einer abschließenden Erfolgskontrolle der Klimaschutzkampagne 2017 bis 2020 durch, um zu überprüfen, ob es mit der Kampagne seine Ziele erreicht und die mit der Kampagne beabsichtigten Wirkungen erzielt hat sowie ob die Durchführung der Kampagne wirtschaftlich war. Wir haben dies als haushaltsrechtlich unzulässig beanstandet (§ 7 Absatz 2 BHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zuge von begleitenden Erfolgskontrollen fehlten ebenfalls.

Das wiegt hier besonders schwer, da das Ressort die Kampagne schon seit über 17 Jahren im Wege von Zuwendungen bzw. Aufträgen finanzierte und sich die Gesamtausgaben des Bundes auf über 30 Mio. Euro summierten.¹⁵ Das BMU nahm auch nicht den jeweiligen Ablauf der verschiedenen Kampagnen zum Anlass, eine solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Einleitung des Vergabeverfahrens bzw. der erneuten Bewilligung einer projektgebundenen Zuwendung durchzuführen. Stattdessen setzte es die Kampagne mit leichten Modifikationen fort, z. B. mit einer geringfügigen Erweiterung der Zielgruppe oder mit einer verstärkten Fokussierung auf Einsparungen von THG-Emissionen. Die Webseiten mit ihren Informationen und Beratungstools modifizierten bzw. erweiterten lediglich die Angebote der Vorkampagnen.

Im Übrigen wäre es auch im Falle einer substanziellen Neukonzeption der Kampagne erforderlich gewesen, vor deren Beginn eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Auf dieser Grundlage hätte das BMU einschätzen können, inwieweit die vereinbarten Arbeitspakete und die einzelnen Beratungstools für eine wirtschaftliche Durchführung der Kampagne notwendig und sinnvoll sind.

Auch um dem Beschluss des Haushaltsausschusses nachzukommen (siehe Tz. 1), hätte das BMU eine Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle durchführen müssen. Darauf aufbauend hätte es dann lediglich noch die Wirtschaftlichkeitskontrolle ergänzen müssen, um eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Kampagne zu erhalten.

3.6 Stellungnahme des BMU

Das BMU äußerte sich nicht zu unserer Kritik an den fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Es wies lediglich darauf hin, dass der von co2online erstellte Evaluationsbericht zum Kampagnenzeitraum 2017 bis 2020 auch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung enthalte.¹⁶

¹⁵ Siehe Tz. 1.

¹⁶ Zum Evaluationsbericht siehe Tzn. 4.5.3, 4.7.4.

Im Evaluationsbericht findet sich dazu eine Tabelle, die die Kosten der Kampagne auf 4,9 Mio. Euro und die durch die Kampagne vermiedenen Klimafolgeschäden auf 409 Mio. Euro beziffert. Das entspreche einer Kampagneneffizienz von 2,36 Euro je eingesparter Tonne CO₂.¹⁷

3.7 Abschließende Würdigung

Wir halten unsere Kritik aufrecht. Das BMU kam seinen haushaltsrechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nach. Die vom BMU erwähnte „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ im Evaluationsbericht entspricht den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht ansatzweise. Zum einen erstellte co2online sie erst nach Abschluss der Kampagne. Das BMU hätte aber bereits in der Planungsphase der Kampagne eine solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen müssen, die den Anforderungen nach VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO genügt (Analyse der Ausgangslage mit verschiedenen Lösungsansätzen und Bewertung dieser Ansätze auf ihre Eignung zur Zielerreichung, mögliche Zielkonflikte, haushalterische Belastungen, Zeitpläne, Kriterien für Erfolgskontrollen etc.). Dabei reicht es nicht aus, nur die Kosten pro eingesparter Tonne CO₂ darzulegen. Darüber hinaus ist zu erläutern, ob und ggf. weshalb diese angemessen sind, etwa durch Vergleich mit der THG-Minderung durch andere Maßnahmen der Bundesregierung. Auch fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit begleitenden Erfolgskontrollen, die das BMU hätte vornehmen müssen. Darüber hinaus weist der Evaluationsbericht schwerwiegende Mängel bei der Bestimmung der Kampagnenwirkungen auf, die sich zusätzlich auf die ohnehin mangelhafte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auswirken.¹⁸

Die Stellungnahme des BMU lässt nicht erkennen, dass es seinen Pflichten im Hinblick auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beginn des neuen Kampagnenzeitraums nachkommen wollte. Wir halten das für inakzeptabel. Das BMWK sollte eine neue Klimaschutzkampagne erst dann auflegen, wenn eine der VV Nummer 2 zu § 7 BHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt. Diese sollte auch nicht co2online als finanziell von der Kampagne Begünstigte erstellen.

¹⁷ Der Evaluationsbericht geht dabei von 2,1 Millionen t CO₂-Einsparung durch die Kampagne und volkswirtschaftlichen Schäden pro emittierter Tonne CO₂ von 195 Euro aus, siehe auch Tz. 4.5.3.

¹⁸ Zu diesen Mängeln Tzn. 4.5.3, 4.7.4.

4 Ziele und Wirkungen der Klimaschutzkampagne

4.1 Zielfestlegungen und Zielerreichung

4.1.1 Zielfestlegungen

Um den Erfolg einer Maßnahme zu überprüfen, ist es erforderlich, ihre Ziele konkret zu definieren. Andernfalls ist bereits keine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase möglich. Der Erfolg einer Maßnahme bemisst sich im Hinblick auf die Ziele danach, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war.¹⁹

Ziele der Kampagne waren in der Leistungsbeschreibung des BMU und im Angebot von co2online genannt. Leistungsbeschreibung und Angebot waren Bestandteil des Vertrages zwischen BMU und co2online über die Durchführung der Klimaschutzkampagne.²⁰

In der Leistungsbeschreibung hieß es dazu u. a.:

„Ziel der Klimaschutzkampagne ist es, bundesweit über die Folgen des Klimawandels zu informieren und die Zielgruppen zu motivieren, dauerhaft und messbar Treibhausgase zu vermeiden.... In Abgrenzung zu einer reinen Werbekampagne soll die Klimaschutzkampagne ihrer Rolle als Motivationskampagne gerecht werden, Handlungsimpulse erzielen und zu einer messbaren Reduktion von klimaschädlichen Treibhausgasen beitragen. Daran ist die Effizienz des Einsatzes der entsprechenden Bundesmittel zu messen.“ „Durch die Kampagne sollen messbare THG-Minderungs-Effekte erzielt und kommuniziert werden.“

Messbare Ziele zu den angestrebten THG-Minderungen enthielt die Leistungsbeschreibung nicht.

Die einzelnen Arbeitspakete in der Leistungsbeschreibung²¹ enthielten Leistungspflichten von co2online. Einige davon waren messbar, etwa die Erstellung von zwei Zwischenberichten und einem Abschlussbericht zu festgelegten Zeitpunkten oder die Konzeption und Durchführung von Veranstaltungen und Wettbewerben.²²

Das Angebot von co2online enthielt quantitative Ziele nur für die Nutzerreichweite der Kampagne:

¹⁹ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO. Hinzu kommt die Frage, ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

²⁰ Zum Vertrag siehe Tz. 2.1.

²¹ Zu den Arbeitspaketen siehe Tz. 3.4.1.

²² Siehe Tz. 3.4.1 unter Arbeitspaket 5.

- Reichweite über Medienarbeit: 400 Millionen,
- Reichweite über Newsletter und Mailings: 4 Millionen,
- Onlineinteraktionen mit Nutzern: 2 Millionen.

Worauf sich die zahlenmäßigen Angaben bezogen, bestimmten weder das Angebot noch der Vertrag näher, z. B.

- ob unter Reichweite über Medienarbeit Webseiten, Printmedien, Hörfunk und Fernsehen fallen und was unter der Reichweite von Webseiten zu verstehen ist (z. B. bloße Webseitenbesuche, nur länger verweilende Nutzer),
- was unter der Reichweite von Newslettern und Mailings zu verstehen ist (z. B. Anzahl der Nutzer, Anzahl der versandten Newsletter/E-Mails).

Darüber hinaus enthielt das Angebot nicht direkt messbare Ziele. So sollte die Kampagne dazu beitragen, dass die Akzeptanz für die Klimaschutzbemühungen Deutschlands steigt, intrinsische Hemmnisse abgebaut werden und die Nachfrage nach wirksamen Klimaschutzmaßnahmen zunimmt. Die sechs Leitkriterien für die Erreichung dieser Ziele waren Emotionalität, Dauerhaftigkeit, Wirksamkeit, Situationsbezogenheit, Bündelung und Effizienz.

Um die Ziele der Kampagne zu erreichen, nutzte co2online mehrere Webseiten. Darüber wurden Nutzer informiert, mit Online-Tools beraten und für Newsletter erfasst.²³

4.1.2 Zielerreichung

Nach Angaben des BMU erreichte die Klimaschutzkampagne ihre Reichweitenziele. Allerdings unterschieden sich die Angaben des BMU im Prüfverfahren von denjenigen im Abschlussbericht von co2online (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Reichweitenziele und -ergebnisse der Klimaschutzkampagne (Angaben in Millionen)

	Ziele	Ergebnisse	
		Abschlussbericht co2online	BMU
Reichweite über Medienarbeit	400,0	443,0	443,0
Reichweite über Newsletter und Mailings	4,0	3,1	4,1
Onlineinteraktionen mit Nutzern	2,0	1,5	2,3

Quellen: co2online, BMU.

²³ Siehe Tz. 3.4.2.

Der Grund für die Abweichungen in den Ergebniszahlen ließ sich aus den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht ableiten. Das BMU verwies lediglich auf die einschlägige Stelle im Abschlussbericht von co2online mit den Ergebniszahlen.

Nach dem Abschlussbericht von co2online erreichte die Kampagne weitere Ziele wie die Motivation der Zielgruppen, THG-Emissionen dauerhaft zu vermeiden. Auch die messbaren Ziele habe sie erreicht: Beispielsweise habe co2online vier regionale Workshops durchgeführt, in jedem Jahr habe der Wettbewerb „Energiesparmeister“ an Schulen stattgefunden und die Kampagne sei auf einer Reihe von Veranstaltungen präsentiert worden.

4.2 Evaluationskonzept

4.2.1 Auftrag an co2online für ein Evaluationskonzept

Wir hatten bei einer früheren Prüfung bezweifelt, dass die vom BMU genannten Emissionsminderungen, Beschäftigungseffekte und Investitionen im angegebenen Umfang mit der Klimaschutzkampagne in Verbindung stehen. Wir hatten deshalb empfohlen, das Gesamtprojekt zunächst mit dem Ziel zu evaluieren, Erkenntnisse über die Wirkungen und den möglichen zusätzlichen Nutzen der Kampagne zu gewinnen.

Auch der Haushaltsausschuss hatte gefordert, das BMU solle die Kampagne evaluieren und prüfen, welche der Informationskampagnen künftig zur CO₂-Minderung erforderlich sind, sowie bei Bedarf eine neue Kampagne auflegen.²⁴ In seinem BE-Bericht hatte das BMU sodann ein Evaluationskonzept angekündigt, um die Wirksamkeit der Kampagne qualitativ und quantitativ zu überprüfen. Ein unabhängiges Forschungsinstitut oder ein wissenschaftlicher Beirat solle dies begleiten und prüfen. Die Erstellung eines Evaluationskonzepts, um Methoden für die Überprüfung der Wirksamkeit der Kampagne zu entwickeln und einzusetzen, war zudem Bestandteil des Vertrages zwischen dem BMU und co2online.

Das Evaluationskonzept mit Stand 20. Dezember 2019 erstellte co2online selbst. Co2online habe seinen wissenschaftlichen Beirat mit erfahrenen Mitgliedern auf dem Gebiet der Evaluation von Beratungsangeboten (u. a. Öko-Institut, Wuppertal Institut) eng eingebunden, um die Wirkungsmessung der Informationsangebote (Ratgeber, Webseiten und Dialogpfade) zu entwickeln und auszubauen. Dazu gehörten insbesondere die Befragungskonzepte bei der Kampagnen-Evaluation sowie die Berechnungslogiken und die Hochrechnungen zur Kampagnen-Bilanz.

²⁴ Siehe Tz. 3.2.

4.2.2 Bestandteile des Evaluationskonzepts

Die Kampagne 2017 bis 2020 sollte in drei Stufen evaluiert werden: Kampagnen-Monitoring, Kampagnen-Evaluation und Kampagnen-Bilanz.

Kampagnen-Monitoring

Das Kampagnen-Monitoring sollte die Reichweite der Kampagne durch die Erfassung und Auswertung von Presseclippings²⁵, Webseitenbesuchen und die Inanspruchnahme der Online-Ratgeber (abgeschlossene Beratungen) ermitteln. Für diesen Bereich hatte co2online in seinem Angebot für die Durchführung der Kampagne Ziele definiert, die nicht eindeutig formuliert waren.²⁶ Auch das Evaluationskonzept präziserte nicht, was diese Ziele genau beinhalten.

Das Kampagnen-Monitoring zur Reichweite der Webseite und ihrer Ratgeber sollte co2online vierteljährlich durchführen. Hierzu verwendete sie Online-Analysetools wie Google Analytics und interne Zähltools. Die Ergebnisse bereitete co2online anschließend auf. Sie ermittelte die Reichweite und durchschnittliche Nutzungszeit der Webseite sowie die Häufigkeit der Besuche einzelner Seiten. Außerdem erfasste sie abgeschlossene Beratungen.

Die Pressearbeit verfolgte co2online mit Hilfe eines externen „Clippingservice“ und erfasste dabei u. a. die Reichweite (gesamt und unterteilt in die Bereiche Print, Online, Hörfunk und Fernsehen) sowie die Region und den Zeitpunkt der Veröffentlichungen.

Zusätzlich verfolgte co2online sämtliche Newsletter und E-Mails nach, die sie im Zusammenhang mit der Kampagne versandte (sog. Dialogpfade), und wertete sie aus. Dabei erfasste sie u. a. die Gesamtzahl der Empfänger, den Anteil, der die E-Mails geöffnet hatte, sowie den Anteil, der auf Links in E-Mails geklickt hatte.

Kampagnen-Evaluation

Die Kampagnen-Evaluation hatte zwei wesentliche Aufgaben:

- die Auswertung von Nutzerangaben in den Beratungstools und Befragungen zur Erfassung des Ausgangszustands,
- Nachbefragungen der Nutzer von Beratungstools und Auswertung der Ergebnisse.

Der Ausgangszustand im Hinblick auf den Gebäudezustand, den Energieverbrauch, Verhaltensweisen bzw. Ausstattung der Gebäudebewohner z. B. im Bereich Mobilität und

²⁵ Ein Presseclipping ist eine Zusammenstellung der in den Medien veröffentlichten Berichte zu einem bestimmten Thema, einem Produkt oder einer Organisation bzw. einem Unternehmen.

²⁶ Siehe Tz. 4.1.1.

nachhaltiger Konsum müsse ermittelt werden, um Einsparpotenziale realistisch bestimmen zu können.

Zwei Nachbefragungen der Nutzer dienten dazu, die Informationsangebote qualitativ zu bewerten sowie ihre quantitative Wirkung zu bestimmen:

1. Erste Befragung: Mit Hilfe der ersten Befragung wollte co2online das jeweilige Informationsangebot qualitativ bewerten. Diese Befragung fand drei Tage nach der Nutzung des Ratgebers als Kurzumfrage statt (sog. Instant-Feedback-Befragung) und erfasste die Zufriedenheit der Nutzer mit dem Informationsangebot.²⁷
2. Zweite Befragung: Mit Hilfe der zweiten Befragung sollte co2online die quantitative Wirkung der Ratgeber messen. Dafür erfasste sie detailliert die durch die Informationsangebote angestoßenen Maßnahmen für alle Ratgeber. Bei EnergiesparChecks mit ihren Hinweisen zu verhaltensbezogenen und geringinvestiven Maßnahmen geschah dies einen Monat nach der Beratung. Bei Ratgebern zu investiven Maßnahmen wie z. B. dem ModernisierungsCheck fand die Nachbefragung drei Monate nach der Nutzung des Ratgebers statt, um die längeren Vorlaufzeiten bei investiven Maßnahmen zu berücksichtigen. Die Nutzer wurden befragt, ob und in welcher Form sie nach Nutzung des Ratgebers Maßnahmen (Verhaltensänderungen, Investitionen) umgesetzt hatten, inwieweit der Ratgeber Einfluss auf die Entscheidung zur Umsetzung hatte und welche Hemmnisse der Umsetzung ggf. im Wege standen. Die Fragebögen folgten einem einheitlichen Schema, wurden aber individuell an den jeweiligen Ratgeber angepasst.²⁸

Kampagnen-Bilanz

Schließlich sollte co2online mit der Kampagnen-Bilanz ermitteln, wie sich die Kampagne im Hinblick auf Klima- und volkswirtschaftliche Kennzahlen auswirkt. Dafür sollte sie die Nutzerangaben in den einzelnen Online-Ratgebern und den Nachbefragungen auswerten. Co2online sollte nur Ratgeber berücksichtigen, die Einsparmöglichkeiten beim Energieverbrauch und beim Ausstoß von Treibhausgasen aufzeigen.²⁹ Ergebnisse der Berechnungen sollten sein:

- Energieeinsparung bezogen auf die Lebensdauer der Anlagen bzw. Bauteile,
- CO₂-Minderungen bezogen auf die Lebensdauer der Anlagen bzw. Bauteile,
- Umsatzeffekte in Handwerk und Industrie sowie
- daraus abgeleitet Beschäftigungseffekte (Personenjahre).

²⁷ Ein Musterfragebogen findet sich im Evaluationskonzept.

²⁸ Hierfür sollte co2online eine Online-Umfrage-Applikation verwenden, siehe Evaluationskonzept S. 12. Die Rücklaufquote sei höher als bei postalischer Befragung. Musterfragebögen finden sich im Evaluationskonzept S. 40 ff.

²⁹ ModernisierungsCheck, HeizCheck, StromCheck, PumpenCheck, KühlCheck.

Allerdings sei mit vertretbarem Aufwand nicht zu ermitteln, wie sehr sich eine Person bei der Entscheidung zur Umsetzung einer Maßnahme tatsächlich durch co2online beeinflussen lässt. Zum einen gebe es für die Zielgruppe der Kampagne – vor allem Privathaushalte und Kleinunternehmen – auch Online-Beratungen oder Vor-Ort-Beratungen zur Steigerung der Energieeffizienz, z. B. durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und weitere Anbieter. Zum anderen sei die generelle Frage, wie sich die Wirkung von Informationsangeboten realistisch ermitteln lasse, fachlich weiter zu diskutieren.

Nach dem Evaluationskonzept sollte co2online durch die Berechnung eines induzierten Wirkungsfaktors dennoch versuchen, den tatsächlichen Erfolg der Kampagne zu ermitteln. Mit dem induzierten Wirkungsfaktor gehe die Evaluation der Klimaschutzkampagne über die der Vorkampagnen hinaus, indem sie den Beitrag der Beratungen zur Entscheidungsfindung der Nutzer berücksichtige. Die induzierte Wirkung werde in anderen Evaluationen bzw. der Literatur auch als Brutto-/Netto-Betrachtung bezeichnet.³⁰ Zur Berechnung sollte co2online auf Grundlage der Nachbefragungen in zwei Schritten vorgehen:

Zunächst bestimmte der Wirkungsfaktor gesamt den Anteil der Personen, die nach Nutzung des Ratgebers eine Maßnahme umgesetzt haben (bezogen auf die Anzahl der Rückmeldungen). Damit konnte ein Wirkungsfaktor pro Ratgeber berechnet werden.

In einem weiteren Schritt bestimmte der induzierte Wirkungsfaktor den Einfluss des Ratgebers auf die Modernisierungsentscheidung. Die Nutzer sollten in der Nachbefragung angeben, in welchem Ausmaß der Ratgeber ursächlich für die Entscheidung zur Durchführung der Maßnahme war. Vier Auswahlmöglichkeiten gewichteten den Beitrag des Ratgebers zur endgültigen Entscheidung für die Durchführung der Maßnahme und damit zu dessen Wirkung.

Einfluss auf die Entscheidung	Rechenfaktor für die Gewichtung
entscheidender Impuls	1,0
wichtige Hilfestellung	0,5
ergänzende Hilfestellung	0,25
kein Einfluss	0

Beispiel: Ein Nutzer gibt an, dass die Beratung eine ergänzende Hilfestellung für eine Modernisierungsmaßnahme war. Die Maßnahme fließt dann mit dem Faktor 0,25 der Gesamtwirkung (also zu 25 %) in die induzierte Wirkungsberechnung ein.

Auf diese Weise sollte zunächst der Anteil bestimmter Modernisierungsmaßnahmen an der Zahl der Beratungen bestimmt werden. Das Evaluationskonzept verwendete folgendes Beispiel:

³⁰ Zum „Nettowert“ einer Einsparung von THG-Emissionen in anderen Evaluationen siehe z. B. die im Internet veröffentlichen Evaluationsberichte zur Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI). Dabei wird ausgehend von einer gesamten Einsparung (Brutto) zu ermitteln versucht, wie viel davon konkret auf die einzelne Maßnahme oder Förderung zurückgeht (Netto).

Beratungen zu Einfamilienhäusern	50 000
an diese Nutzer versendete Fragebögen (also bei Angabe E-Mail-Adresse)	5 000
vollständig ausgefüllte Fragebögen zurück	100
davon Modernisierung Fenster	10
Modernisierungsrate Fenster ³¹ in %	1
Modernisierungsfälle Fenster gesamt	500

Es wird also der (gewichtete) Anteil der Modernisierungsmaßnahmen an den beantworteten Fragebögen auf die Gesamtzahl der Beratungen hochgerechnet.

Die Wirkung der Ratgeber sollte sodann künftig anhand der in den Ratgebern prognostizierten Einsparungen ermittelt werden. Genutzt werden sollten die in den Beratungen erhobenen Nutzerdaten, u. a. zum Gebäudetyp, zur beheizten Wohnfläche, zu den prognostizierten Energie- und THG-Emissions-Einsparungen und zu den Kosten je Modernisierungsmaßnahme.³²

Mit diesen Werten sollten anschließend die Wirkungen der Beratungen ermittelt werden. Dafür sollte co2online zunächst die mittleren Energieeinsparungen, CO₂-Minderungen und Maßnahmenkosten pro Beratung auf Grundlage aller Beratungen ermitteln. Die hochgerechnete Gesamtwirkung pro Beratungstool ergab sich schließlich aus der Multiplikation mit der Anzahl der Modernisierungsfälle (im o. g. „Fensterbeispiel“ 500).

Darüber hinaus sollte die Evaluation das Umsatzpotenzial der vorgeschlagenen Modernisierungsmaßnahmen und die daraus abgeleiteten Beschäftigungseffekte in Handwerk und Industrie ermitteln. Für die Umsatzeffekte stellte die Evaluation auf die Gesamtkosten der Maßnahmen ab. Die prognostizierten Beschäftigungseffekte leiteten sich aus diesen Maßnahmenkosten ab. Sie sollten auf Grundlage des vom Statistischen Bundesamt ermittelten Bruttoproduktionswerts im Baugewerbe – im Jahr 2016 rund 157 000 Euro pro Mitarbeiter und Jahr – berechnet werden. Dies galt wegen der zu komplexen Berechnungsansätze nicht für Beratungen mit Gerätebezug wie den PumpenCheck, StromCheck und KühlCheck.

4.3 Ergebnis der Kampagne

Nach Angaben des BMU im Prüfverfahren konnte co2online durch die Kampagne im Zeitraum 2017 bis 2020 eine CO₂-Minderung in Höhe von 810 000 Tonnen erreichen. Diese Berechnungen bezögen sich nur auf einige EnergiesparChecks. Die weiteren Beratungsangebote und Maßnahmen hätten vermutlich zusätzliche CO₂-Minderungen angestoßen.

³¹ Das Evaluationskonzept erläutert diesen Wert nicht. Vermutlich handelt es sich um den gewichteten Wert nach Bestimmung des induzierten Wirkungsfaktors.

³² Zu deren Ermittlung siehe Tz. 3.4.2.

Weitere Angaben zu erreichten Wirkungen der Kampagne legte uns das BMU im Prüfverfahren nicht vor, weder zur gesamten Kampagne 2017 bis 2020 noch zu einzelnen Jahren. Der Abschlussbericht von co2online enthielt dazu ebenfalls keine Angaben.

4.4 Würdigungen und Empfehlungen

Wir haben sowohl die bisherigen Evaluationen als auch das Evaluationskonzept als unzureichend beanstandet, um die Wirkungen der Kampagne zu bestimmen. Das BMU hat seine Zusagen an den Haushaltsausschuss nicht eingehalten. Im Einzelnen haben wir kritisiert:

1. Das BMU wollte mit seiner Kampagne nicht lediglich Informationen zu energiesparenden und klimaschutzfreundlichen Technologien vermitteln, sondern auf eine deutliche und messbare Verringerung des Energieverbrauchs von Kleinverbrauchern sowie damit verbundene Reduktionen von THG-Emissionen hinwirken. Andernfalls wären die bisherigen hohen Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe und der lange Zeitraum der finanziellen Unterstützung der Kampagne nicht zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund haben wir kritisiert, dass das BMU zu Beginn der Kampagne 2017 bis 2020 keine konkreten Ziele zur Einsparung von Treibhausgasen und Energie definierte. Stattdessen beschränkte es sich auf Zielfestlegungen, die nur auf die Nutzerreichweite der Kampagnenangebote und Informationsaspekte abstellen (z. B. die Durchführung einiger Fachveranstaltungen).

Ohne konkrete Zielfestlegungen zu Energieeinsparungen bzw. THG-Minderungen konnte das BMU nicht ermitteln, ob die Kampagne insoweit erfolgreich war.

2. Die geforderten Erfolgskontrollen sollten auf Grundlage eines Evaluationskonzepts durchgeführt werden. Das BMU überließ es der Auftragnehmerin co2online, ein Konzept zu entwickeln, wie sie die möglichen THG-Reduktionen, Energieeinsparungen und sonstigen volkswirtschaftlichen Effekte der Kampagne herleiten kann. Dieses Konzept erstellte co2online in Zusammenarbeit mit ihrem Fachbeirat. Nach Abschluss der Erhebungen führte co2online die Evaluation auf der Grundlage dieses Konzepts selbst durch. Wir sahen hier die Gefahr eines Interessenkonfliktes: Co2online erhält seit Jahren Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Kampagne und hält Personal für sie vor. Es wäre angezeigt gewesen, anstelle von co2online einen anderen Auftragnehmer mit der Erstellung des Evaluationskonzepts und der Evaluation zu beauftragen.
3. Die Berechnungen zu erreichbaren Energieeinsparungen und CO₂-Minderungen sowie zu den zu erwartenden Maßnahmenkosten und Beschäftigungseffekten sind zum Teil komplex. Ob die ihnen zugrundeliegenden Berechnungsformeln, Koeffizienten und Standardannahmen „fachgerecht“ sind, konnten wir – und vermutlich auch das BMU – nicht bewerten. Co2online dürfte aber ein Interesse haben, prognostizierte Effekte auf Klimawirkungen und volkswirtschaftliche Kennzahlen positiv ausfallen zu lassen. Auch

wegen dieses Interessenskonfliktes wäre eine unabhängige Erstellung des Evaluationskonzepts und eine unabhängige Evaluation angezeigt gewesen.

4. Das Evaluationskonzept erstellte co2online erst im Dezember 2019, höchstens ein drei-viertel Jahr vor dem Ende der Kampagne. Eine begleitende Wirkungskontrolle der Kampagne 2017 bis 2020 war deshalb nicht möglich. Auch eine abschließende Evaluation der Kampagne anhand der im Evaluationskonzept aufgeführten Klima- und volkswirtschaftlichen Kennzahlen (Energieeinsparungen, CO₂-Minderungen, Umsatzpotenzial und Beschäftigungseffekte) gab es nicht. Die Mitteilung des BMU, die Kampagne 2017 bis 2020 habe für einige EnergiesparChecks eine CO₂-Minderung von 810 000 Tonnen erbracht, reichte uns nicht aus.

Da das Konzept vermerkte, die Bilanzierung der Kampagnenwirkung solle *künftig* auf den in den Ratgebern prognostizierten Einsparungen basieren, hielten wir es für fraglich, ob das BMU die Wirkungen der Kampagne überhaupt noch differenziert ermitteln und dokumentieren wollte.

5. Eine wenigstens im Ansatz begleitende Erfolgskontrolle konnte daher nur das Kampagnenmonitoring liefern. Dafür wurden verschiedene Reichweitzahlen zur Nutzung der Webseite und der Newsletter erfasst. Was diese Zahlen genau beinhalten, erklärten weder das Angebot von co2online noch die Leistungsbeschreibung des BMU oder das Evaluationskonzept. Dessen ungeachtet legen solche Zahlen lediglich dar, wie viele Nutzer die Kampagne erreicht hat. Wir haben sie als nicht geeignet kritisiert, die tatsächliche THG-Reduzierung durch die Kampagne zu ermitteln. An diesem Wert wollte das BMU aber maßgeblich den Erfolg der Kampagne messen.
6. Ob co2online zumindest die Reichweitenziele der Kampagne erreicht hatte, war unklar. Angaben von co2online im Abschlussbericht für die Kampagne und des BMU gegenüber dem Bundesrechnungshof unterschieden sich.
7. Das Evaluationskonzept stellte dar, wie die tatsächlichen Energie- und THG-Einsparungen der Kampagne berechnet werden sollen. Als Grundlage für die Berechnungen dienen die Nutzerbefragungen. Deren Ergebnisse sollten ausgewertet und anschließend auf alle Nutzer der einzelnen Ratgeber hochgerechnet werden.³³

Diese Methode haben wir aus zwei Gründen kritisiert: Erstens enthalten die Berechnungen prognostizierte Einsparungen der einzelnen Ratgeber. Inwieweit diese tatsächlich zutreffen, lässt sich im Einzelfall nicht ermitteln. Die Werte hängen stark von den Eingaben der Nutzer und der fachlichen Plausibilität der hinterlegten Berechnungsformeln ab. Zweitens werden die tatsächlichen Rückmeldungen schlicht auf alle Nutzer hochgerechnet. Das ist nicht plausibel. Sofern Nutzer sich ernsthaft mit der Kampagne beschäftigen und sogar Maßnahmen umsetzen oder dies planen, werden sie vermutlich häufiger auf die Nutzerbefragung antworten als Nutzer, die Investitionen oder ähnliche Maßnahmen

³³ Siehe das „Fensterbeispiel“ aus dem Evaluationskonzept, Tz. 4.2.2 unter „Kampagnen-Bilanz“.

nicht ernsthaft beabsichtigen. Die prognostizierten CO₂-Einsparungen aufgrund der Hochrechnungen dürften daher deutlich zu hoch ausfallen. Dies war ein weiterer Grund, warum wir eine unabhängige Evaluation der Kampagne für angezeigt gehalten haben.

Wir konnten insgesamt nicht feststellen, inwieweit die Kampagne tatsächlich geeignet ist, zur Verringerung von THG-Emissionen und Einsparung von Energie beizutragen. Dies war bereits ein Ergebnis unserer letzten Prüfung.

Wir haben das BMU aufgefordert, die Kampagne unabhängig evaluieren zu lassen und in diesem Zusammenhang die beschriebenen Unklarheiten aufzuklären.

4.5 Stellungnahme des BMU

Das BMU hat unsere Kritik nicht geteilt. Es trug neuen Sachverhalt vor, korrigierte einige seiner Angaben aus dem Prüfverfahren und legte den Evaluationsbericht von co2online vor.

4.5.1 Zielerreichung

Hinsichtlich der unterschiedlichen Angaben zur Erreichung der Reichweitenziele von co2online in ihrem Abschlussbericht und des BMU im Prüfverfahren³⁴ räumte das BMU Erfassungsfehler ein. Im Abschlussbericht von co2online seien bestimmte Mailings zunächst fälschlich nicht gezählt und anschließend dem BMU nachgemeldet worden. Dies erkläre die Differenz zwischen 3,1 und 4,1 Millionen Kontakten im Bereich „Newsletter und Mailings“. Bei den Online-Interaktionen seien für den Abschlussbericht lediglich die Inanspruchnahmen der Online-Ratgeber gezählt worden (1,5 Millionen). Es hätten die 0,8 Millionen Anfragen bei der Handwerkerdatenbank „Rat und Tat“ gefehlt, sodass sich am Ende die vom BMU genannte Zahl von 2,3 Millionen Kontakten ergebe.

4.5.2 Evaluationskonzept

Das BMU teilte mit, es habe sich nach eingehender fachlicher Prüfung für eine „Kombinierte Evaluation“ als eine Mischung aus externer und interner Evaluation entschieden. Dabei werde der externe Sachverstand mit seinem unabhängigen Blick kombiniert mit dem Hintergrundwissen von co2online und deren unmittelbarem Kontakt zu den Nutzern. Der externe Sachverstand stamme vom Fachbeirat mit seinen namhaften und unabhängigen Experten. Das Evaluationskonzept selbst sowie sämtliche Berechnungsschritte und Annahmen darin habe der Fachbeirat entwickelt. Co2online führe lediglich die abschließenden Berechnungen anhand der Nutzerangaben in den Ratgebern durch. Darauf bauten anschließend die

³⁴ Siehe Tabelle 3.

detaillierten Nutzerbefragungen auf. Schon aus Datenschutzgründen habe dies nur co2online umsetzen können.

Die Berechnungsformeln in den Online-Ratgebern seien auf dem neuesten Stand, alle Fachbeiratsmitglieder hätten sie als fachgerecht und plausibel bezeichnet. Mit den Ergebnissen der Evaluation könnten die Beratungsangebote zielgerichtet und fortlaufend weiterentwickelt werden.

4.5.3 Evaluationsbericht

Mit seiner Stellungnahme übersandte das BMU den von co2online erstellten Evaluationsbericht für die Klimaschutzkampagne der Jahre 2017 bis 2020.

Der Evaluationsbericht beziffert die von der Kampagne erreichten THG-Einsparungen auf 2,1 Millionen t (der Bericht nennt genau 2 096 203 t CO₂). Diese setzen sich zusammen aus Einsparungen von 1,76 Millionen t. CO₂ durch Kommunikationsmaßnahmen und 0,34 Millionen t durch die Online-Beratungen.³⁵ Diese Werte kamen folgendermaßen zustande:

THG-Einsparungen durch Kommunikationsmaßnahmen

Es handelt sich um die Bereiche, die im Evaluationskonzept als „Kampagnen-Monitoring“ beschrieben sind. Dazu gehören die bundesweite Presse- und Öffentlichkeitsarbeit³⁶, das Informationsportal³⁷ sowie Dialogmaßnahmen³⁸.

Die THG-Einsparungen für diese drei Bereiche berechnete co2online jeweils nach der Grundformel:

$\text{Reichweite} \times \text{Aktivierungsrate in \%} \times 2,8 \text{ t CO}_2\text{-Minderung je Maßnahme}$

Das führte zu folgenden Ergebnissen (Tabelle 4):

³⁵ Für die einzelnen Kommunikationsmaßnahmen und Online-Beratungen nennt der Evaluationsbericht die hierdurch jeweils ausgelösten CO₂-Einsparungen auf die Tonne genau.

³⁶ Aufnahme von Kampagneninhalten in Medienbeiträgen; Reichweite gemäß Stellungnahme des BMU gegenüber dem Bundesrechnungshof bestimmt durch Printmedien nach Auflage, TV/Radio nach Zuschauer-/Hörerzahl, Online-Medien nach Seitenbesuchern. Die Reichweitzahlen werden von Dienstleistern geliefert. Dieser Bereich ist bestimmt durch einen einseitigen Informationsfluss, Vermittlung grundlegender Handlungsorientierungen und Schärfen der Wahrnehmung von Adressaten durch die Berichterstattung.

³⁷ Webseiten, insbesondere www.mein-klimaschutz.de, Bestimmung der Reichweite nach Webseitenbesuchern. Vermittlung grundlegender Handlungsorientierungen und Schärfen der Wahrnehmung über aufbereitete Verbraucherinformationen in Form von Fachartikeln.

³⁸ Konkrete, situationsspezifische Informationen über Newsletter, Sondermailings und Dialogpfade. Bestimmung der Reichweite über Empfängerzahlen.

Tabelle 4

THG-Einsparungen durch Kommunikationsmaßnahmen der Klimaschutzkampagne 2017 bis 2020

Maßnahme	Reichweite (in Millionen)	Aktivierungsrate (in %)	THG-Minderung (CO ₂ -Äquivalent) (in Millionen t)
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	443,2	0,1	1,24
Informationsportal	10,2	1,0	0,29
Dialogmaßnahmen	4,1	2,0	0,23
Gesamt			1,76

Quelle: co2online.

Der Evaluationsbericht erklärt die angenommene Aktivierungsrate und die 2,8 t CO₂-Minderung je Maßnahme nicht näher. Auf Nachfrage erläuterten BMU und co2online die Berechnungen und verwiesen dazu auf die Arbeitshilfe der Nationalen Klimaschutzinitiative zur Ermittlung von THG-Minderungen (Arbeitshilfe).³⁹

Aktivierungsrate:

Die Kommunikationsmaßnahmen seien Clustern zugeordnet worden, denen die Arbeitshilfe unterschiedliche Aktivierungsraten zuweist.⁴⁰ Die Interventionen „bundesweite Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ und „Informationsportal“ habe man dem Cluster „Breite Kampagne“ zugeordnet. Aufgrund großer Konkurrenz von Meldungen in Medien allgemein habe man für die bundesweite Presse- und Öffentlichkeitsarbeit lediglich eine Aktivierung von 0,1 % angenommen. Durch Optimierung von Webseiten und Artikeln könne für das Informationsportal eine höhere Aktivierung von 1 % angenommen werden. Die Aktivierungsraten lägen damit unter den in der Arbeitshilfe für den Cluster „Breite Kampagne“ angegebenen Aktivierungsraten von 2 bis 5 %. Die Intervention „Dialogmaßnahmen“ habe man dem Cluster „Entscheidungswissen“ zugeordnet. Durch die nutzerspezifische Ansprache werde von einer Aktivierung von 2 % ausgegangen. Dieser Wert liege unter den in der Arbeitshilfe für „Entscheidungswissen“ angegebenen Aktivierungsraten von 8 bis 12 %.

³⁹ https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/2020-01_BMU-NKI_Arbeitshilfe-Ermittlung-THG-Minderung.pdf.

⁴⁰ Arbeitshilfe S. 8, Tabelle 2. Die Arbeitshilfe verwendet nicht den Begriff „Aktivierungsrate“, sondern „Effektivität informativer Interventionstypen“.

CO₂-Minderung von 2,8 t je Maßnahme:

Für die Berechnung habe co2online auf die Einsparwerte in den Bereichen Strom, Heizen, Mobilität und Nachhaltiger Konsum aus der Arbeitshilfe zurückgegriffen, da diese auch die Themen der Kampagne abbilden würden.⁴¹ Die Arbeitshilfe bezieht sich wiederum auf die „Einspartipps“ von co2online.⁴² Quellenangaben für diese Werte finden sich nicht. Co2online erläuterte uns, die Werte stammten aus eigenen Erhebungen, Veröffentlichungen von Forschungsinstituten, Verbraucherzentralen, dem Umweltbundesamt etc. Die Angaben zu den Einsparpotenzialen böten eine Orientierung, seien jedoch nicht auf die individuelle Ausgangssituation der Nutzer abgestimmt.

Co2online habe einzelnen Maßnahmen CO₂-Einsparungen zugeordnet, dann auf die Lebens- bzw. Wirkdauer von Geräten bzw. Aktivitäten (z. B. Verhaltensänderungen) hochgerechnet und schließlich einen Durchschnittswert gebildet. Dieser Durchschnittswert gebe die Einsparung je Maßnahme im Maßnahmenmix an (siehe Tabelle 5).

⁴¹ Arbeitshilfe S. 9 ff., Tabellen 3 bis 6.

⁴² Im Hinblick auf die in Tabelle 5 genannten Werte, siehe <https://www.co2online.de/energie-sparen/strom-sparen/strom-sparen-stromspartipps/strom-sparen-tipps-und-tricks/>, Arbeitshilfe S. 9 ff.

Tabelle 5

Ermittlung von THG-Minderungen durch Kommunikationsmaßnahmen – Berechnungsgrundlagen

Verhaltensbasierte Maßnahmen – Wohngebäude	THG-Einsparung in kg CO₂ pro Jahr
Zu Ökostrom wechseln	1 800
Elektronische Geräte ganz ausschalten	235
weitere einzeln aufgeführte 42 Maßnahmen	Zwischen 2 und 520
Durchschnittliche Einsparung pro Jahr	181 (Durchschnitt aus allen Werten)
Durchschnittliche Einsparung über Lebensdauer (Wirkdauer) von 2 Jahren	362
Technische Maßnahmen – Wohngebäude	
Waschmaschine mit Warmwasseranschluss nutzen	60
Extra-Kühlgeräte stilllegen	350
Weitere einzeln aufgeführte 4 Maßnahmen	Zwischen 50 und 215
Durchschnittliche Einsparung pro Jahr	159
Durchschnittliche Einsparung über Lebensdauer von 20 Jahren	3 183
Technische Maßnahmen allgemein	
Elektronische Thermostate einbauen	425
Heizungsrohre isolieren/dämmen	1 045
Weitere einzeln aufgeführte 2 Maßnahmen	Zwischen 190 und 290
Durchschnittliche Einsparung pro Jahr	488
Durchschnittliche Einsparung über Lebensdauer von 10 Jahren	4 875
Maßnahmenmix	(362 + 3 183 + 4 875) ÷ 3 = 2 807

Quellen: BMU, co2online.

THG-Einsparung durch Online-Beratungen

Grundlage für die Berechnung der von den Online-Beratungen ausgelösten THG-Minderungen seien die Ergebnisse der zweiten Befragung zu den quantitativen Wirkungen der Online-Ratgeber nach Nutzung des jeweiligen Ratgebers (Wirkungsmessung).⁴³ Am Beispiel der

⁴³ Zu den Befragungen siehe Tz. 4.2.2 unter „Kampagnen-Evaluation“.

Maßnahme „Dachdämmung“ innerhalb des Beratungstools „ModernisierungsCheck“⁴⁴ stellen sich diese Berechnungen für den Kampagnenzeitraum 2017 bis 2020 folgendermaßen dar (Tabelle 6):⁴⁵

Tabelle 6

Berechnung der THG-Einsparungen am Beispiel der Dachdämmung im Online-Ratgeber „ModernisierungsCheck“

Nutzer des ModernisierungsChecks im Kampagnenzeitraum 2017 bis 2020	58 684
für alle Berechnungen ausgewertete Datensätze ⁴⁶	4 210
davon Nutzer mit Einzelmaßnahme Dachdämmung	193
Anzahl der Nutzer, die den Fragebogen für die Wirkungsmessung erhalten haben	1 206
Anzahl der antwortenden Nutzer	56
davon Anzahl der Nutzer mit Angaben zur Dachdämmung	3
Wirkungsfaktor gesamt (3 von 56)	0,054
Wirkungsfaktor induziert (2 Nutzer: kein Einfluss des Ratgebers, 1 Nutzer: Ratgeber gab ergänzende Hilfestellung): $(0 + 0 + 0,25) \div 3 \times \text{Wirkungsfaktor gesamt}$	0,004
durchschnittliche jährliche CO ₂ -Minderung pro Dachdämmung	1,33 t
durchschnittliche CO ₂ -Minderung pro Dachdämmung bei Wirkdauer 20 Jahre	26,64 t
CO₂-Minderung gesamt durch Nutzer mit Einzelmaßnahme Dachdämmung (193 Nutzer $\times$ 26,64 t CO ₂ -Minderung $\times$ 0,054 Wirkungsfaktor gesamt)	275 t
CO₂-Minderung induziert durch Nutzer mit Einzelmaßnahme Dachdämmung (193 Nutzer $\times$ 26,64 t CO ₂ -Minderung $\times$ 0,004 Wirkungsfaktor gesamt)	23 t

Quellen: BMU, co2online.

Erläuterungen:

Ergebniszahlen aus dem Evaluationsbericht von co2online, Rundungsdifferenzen möglich.

Zu den Wirkungsfaktoren und den Gewichtungskoeffizienten beim Wirkungsfaktor induziert siehe Tz. 4.2.2. Der Wirkungsfaktor gesamt bezieht sich nach dem Evaluationsbericht auf umgesetzte und geplante Maßnahmen, nicht nur, wie im Evaluationskonzept dargelegt, auf umgesetzte Maßnahmen.

Anhand vergleichbarer Berechnungen weist der Evaluationsbericht für die Dachdämmung im ModernisierungsCheck für die 193 Nutzer im Kampagnenzeitraum 2017 bis 2020 Energieeinsparungen gesamt von 0,97 GWh und induziert 0,08 GWh aus (jeweils bezogen auf 20 Jahre Wirkdauer). Die durchschnittliche

⁴⁴ Die anderen Maßnahmen im ModernisierungsCheck sind: Dämmung Geschossdecke, Fenstererneuerung, Fassadendämmung, Dämmung Kellerdecke, Heizungserneuerung, Einbau Solarthermie.

⁴⁵ Diese Berechnungswege ergeben sich weder aus dem Evaluationskonzept noch aus dem Evaluationsbericht, sondern sind Ergebnis unserer Nachfragen zum Evaluationsbericht.

⁴⁶ Nach Angaben von BMU und co2online enthalte der ModernisierungsCheck mehrere Ratgeber zu Modernisierungsmaßnahmen am Haus (z. B. Dachdämmung, Fenstererneuerung, Heizungserneuerung), die mit den gleichen Eingaben parallel genutzt werden können. Die 4 210 Datensätze würden von denjenigen Nutzern stammen, die nur eine einzige Maßnahme im Online-Ratgeber genutzt hätten. Nur diese Datensätze habe co2online für die Auswertung im Hinblick auf Einzelmaßnahmen heranziehen können.

jährliche Energieeinsparung und CO₂-Minderung pro Dachdämmung ermittelte co2online anhand von Nutzereingaben in den Online-Ratgebern. Das gilt auch für andere Maßnahmen im ModernisierungsCheck.

Diese Berechnungen anhand der 56 Rückmeldungen zur Wirkungsmessung führte co2online im Evaluationsbericht für alle Einzelmaßnahmen des ModernisierungsChecks durch. Anschließend rechnete sie diese 4 210 Datensätze betreffenden Ergebnisse auf alle 58 684 Nutzer des ModernisierungsChecks mit folgenden Ergebnissen hoch:

- „CO₂-Minderungspotenzial“ (berechnet mit Wirkungsfaktor gesamt): 816 700 t,
- „CO₂-Minderungsimpuls“ (berechnet mit Wirkungsfaktor induziert): 202 500 t.⁴⁷

Für die anderen Online-Ratgeber ermittelte co2online die THG-Einsparungen auf vergleichbare Weise. Nutzerzahlen, Rückmeldungen zur Wirkungsmessung und erzielte THG-Minderungen stellten sich für alle Online-Ratgeber insgesamt wie folgt dar:⁴⁸

Tabelle 7

Online-Ratgeber – Nutzerzahlen und Wirkungsmessung

Ratgeber	Nutzerzahlen gesamt	Anzahl aus- gewerteter Datensätze	Anzahl beantworteter Fra- gebogen zur Wirkungsmes- sung	THG-Minderung indu- ziert (in t CO ₂)
Modernisie- rungsCheck	58 684	4 210	56	202 500
HeizCheck	73 279	4 210	109	65 400
StromCheck	188 317	46	95	37 800
KühlCheck	8 579	20 946	17	8 522
PumpenCheck	18 592	31 920	13	23 111
Gesamt				337 333

Quelle: co2online.

Erläuterungen:

THG-Minderung induziert: Berechnung der THG-Minderung mittels des Wirkungsfaktors induziert.

Die Zahl der ausgewerteten Datensätze beim StromCheck ist kleiner als die Anzahl der Rückmeldungen zur Wirkungsmessung. Nach Angaben von co2online habe eine Reihe von Nutzern in ihren Rückmeldungen lediglich verhaltensbezogene Änderungen angegeben, die nicht zur Wirkungsmessung herangezogen werden konnten.

⁴⁷ CO₂-Minderungspotenzial und -impuls sind jeweils auf die Lebensdauer der Bauteile von 20 Jahren berechnet. Auf ähnliche Weise wie die CO₂-Minderung berechnete co2online im Evaluationsbericht für den ModernisierungsCheck im Kampagnenzeitraum eine Energieeinsparung gesamt ("Energiesparpotenzial") von 2 303 GWh und induziert („tatsächlicher Energiesparimpuls“) von 570 GWh.

⁴⁸ Im Evaluationsbericht sind für die Online-Ratgeber neben den THG-Minderungen auch die von der Kampagne ausgelösten Energieeinsparungen, Investitionskosten und Beschäftigungseffekte dargestellt. Die Berechnung der Energieeinsparungen ist vergleichbar mit denen der THG-Reduktion. Wir halten ihre Belastbarkeit deshalb aus den gleichen Gründen für fraglich. Ausgelöste Investitionskosten und Beschäftigungseffekte bauen auf diesen Ergebnissen auf, siehe auch Tz. 4.2.2.

Die Zahl der ausgewerteten Datensätze beim KühlCheck und beim PumpenCheck ist nach Angaben von co2online größer als die Anzahl der Nutzer gesamt, weil die Auswertungen sich auch auf Webseiten außerhalb der Klimaschutzkampagne beziehen, in die die Ratgeber ebenfalls eingebunden waren. Die Nutzerzahlen beziehen sich lediglich auf die Webseiten der Klimaschutzkampagne.

Dieses Gesamtergebnis von knapp 340 000 t CO₂-Minderung weicht von den im Prüfverfahren genannten 810 000 t ab. BMU und co2online erklärten hierzu, der frühere Wert sei nicht Bestandteil des Abschlussberichts der Kampagne. Co2online habe ihn lediglich auf Wunsch des BMU überschlagsmäßig berechnet.

BMU und co2online räumten auf Nachfrage ein, dass die Zahlen im Evaluationsbericht wegen der geringen Anzahl an Rückmeldungen in den Nachbefragungen mit einer statistischen Unsicherheit behaftet seien. Trotz dieser geringen Anzahl an Daten habe man aber in Abstimmung mit dem Fachbeirat am Konzept festgehalten. Neuere Berechnungen anhand einer größeren Zahl von Nachbefragungen hätten die Ergebnisse des Evaluationsberichts bestätigt und sogar noch größere THG-Minderungseffekte gezeigt.

Qualitative Auswertungen

Für alle Online-Ratgeber führte co2online zudem eine Befragung zur Qualität der Ratgeber durch.⁴⁹ Dabei erfragte sie u. a. die Zufriedenheit der Nutzer mit den Ratgebern (z. B. „Ich weiß jetzt, wie viel Heizenergie ich insgesamt sparen kann“, „Ich empfinde die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Senkung meines Heizenergieverbrauchs als nützlich“, „Ich werde die Maßnahmen umsetzen“), jeweils mit den Antwortmöglichkeiten „Trifft zu“, „Trifft nicht zu“ und „Weiß nicht“. Die Zahl der an der Befragung teilnehmenden Nutzer unterschied sich bei den einzelnen Ratgebern (Tabelle 8).

Tabelle 8

Online-Ratgeber – Teilnehmer an Qualitätsbefragung

Ratgeber	Nutzerzahlen gesamt	Anzahl beantworteter Fragebogen zur Qualitätsmessung
ModernisierungsCheck	58 684	163
HeizCheck	73 279	394
StromCheck	188 317	211
KühlCheck	8 579	23
PumpenCheck	18 592	35

Quelle: co2online.

⁴⁹ Erste Befragung, siehe Tz. 4.2.2

Der überwiegende Teil der an der Qualitätsbefragung teilnehmenden Nutzer gab ein positives Feedback, würde z. B. den jeweiligen Ratgeber weiterempfehlen und fühlte sich vom Ratgeber gut informiert. Auf die Frage, welche Hemmnisse einer Umsetzung vorgeschlagener Maßnahmen im Wege stünden, antworteten zwischen 68 % und 91 % der Nutzer „Ich hatte die meisten Maßnahmen schon vorher umgesetzt“.⁵⁰

4.6 Stellungnahme von co2online

Co2online hat in ihrer Stellungnahme als Drittbetroffene darauf abgestellt, dass es am Markt für die Bewertung von Online-Beratung keinen „anerkannten“ Stand der Methodik/Technik gebe. Co2online leiste hier seit vielen Jahren Pionierarbeit und habe mit führenden Instituten ein Verfahren entwickelt, zu dem es aktuell keine Alternative bzw. keinen Gegenbeweis gebe. Co2online hat erneut auf den unabhängigen Fachbeirat verwiesen, der das Evaluationskonzept wissenschaftlich begleitet habe. Dadurch hätten bei der Erstellung des Konzepts die unterschiedlichsten Blickwinkel berücksichtigt werden können. Mögliche Interessenskonflikte seien so von vornherein ausgeschlossen gewesen. Zusätzlich habe co2online in der Vergangenheit bereits einige ihrer Ratgeber (z. B. ModernisierungsCheck) von unabhängigen Instituten evaluieren lassen. Das Vorgehen dieser Methodik sei ebenfalls bei dem neuen Konzept berücksichtigt worden. Zudem haben man die Bilanzierung mit bestehenden Arbeiten wie z. B. der Evaluation der NKI verglichen. Dabei habe man große Parallelen festgestellt.

Eine nähere Bestimmung der „Medienreichweite“ in den Vereinbarungen mit dem BMU sei nicht notwendig gewesen. Die Methodik zur Reichweitenmessung sei wissenschaftlich erforscht und werde als Stand der Technik von allen Marktakteuren verwendet. Die Reichweite gebe an, „wie viele Personen in einer Zeiteinheit mit dem Werbeträger in Kontakt kommen“. Der Kontakt werde „je nach Medium unterschiedlich bemessen: Ein Druckerzeugnis muss mindestens zum Teil gelesen oder durchgeblättert werden, beim Hörfunk muss einige Minuten zugehört werden und beim Fernsehen mindestens eine Minute zugesehen werden.“⁵¹ Die Reichweite werde von Dienstleistern durch Befragungen, Media-Analysen, Untersuchungen, Telemetrie, Druckauflagen und Leser sowie weitere repräsentative Studien ermittelt. Die Reichweiten würden sich aus der Auflage der Print-Medien, den Unique Visitors der Online-Medien sowie den Hörer- bzw. Zuschauerzahlen für Radio- und TV-Beiträge zusammensetzen. Die Reichweitzahlen seien von zwei qualifizierten Dienstleistern bereitgestellt worden.

⁵⁰ Weitere Antwortmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) waren z. B. „Die Umsetzung ist zu teuer.“, „Mir fehlt der inhaltliche Zugang zum Thema Klimaschutz.“ und „Die Informationen und Tipps sind unverständlich.“ Für den KühlCheck und den PumpenCheck konnten laut Evaluationsbericht wegen der geringen Anzahl von Rückmeldungen die Hemmnisse für die Umsetzung von Maßnahmen nicht detailliert ausgewertet werden.

⁵¹ Co2online verwies zu den Zitaten auf <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/reichweite-43973/version-267295> und <https://www.pressemonitor.de/blog/reichweite-von-berichterstattung-messen-pr-exper-ten/>.

4.7 Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Kritik fest. Zu einigen Beanstandungen äußerte sich das BMU in seiner Stellungnahme und dem nachfolgenden Schriftverkehr überhaupt nicht, zu weiteren Beanstandungen überzeugen seine Ausführungen nicht. Insbesondere halten wir den Evaluationsbericht in wesentlichen Aspekten für nicht ausreichend belastbar. Er ist keine geeignete Entscheidungsgrundlage für das BMWK, um über die Fortführung der Klimaschutzkampagne und ggf. ihre weitere Ausgestaltung zu entscheiden.

4.7.1 BMU reagierte nicht auf Kritik des Bundesrechnungshofes

Das BMU äußerte sich zu mehreren Kritikpunkten nicht. Es unterließ es insbesondere

- darzulegen, weshalb es vor Beginn der Kampagne keine messbaren Ziele zur angestrebten THG-Minderung bestimmte,
- sich dementsprechend dazu zu äußern, wie ohne derartige Ziele die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen zu diesem wesentlichen Anlass für die Kampagne möglich sein sollen,
- zu erklären, weshalb das Evaluationskonzept erst zum Ende der Kampagne 2017 bis 2020 erstellt wurde,
- näher auf unsere Kritik am Evaluationskonzept einzugehen, insbesondere zur Berechnung von CO₂-Einsparungen.

Bei diesen Punkten handelte es sich um wesentliche Beanstandungen. Sie betreffen insbesondere haushaltsrechtliche Vorgaben, die das BMU einzuhalten hatte. Außerdem hatte es dem Haushaltsausschuss bereits im Jahr 2015 eine ordnungsgemäße Evaluation zugesagt.

4.7.2 Reichweitenziele unzureichend festgelegt

Wir halten es für ungewöhnlich, dass uns das BMU in einem Prüfverfahren insoweit zu zwei von drei Punkten (Reichweite Mailings und Newsletter, Online-Interaktionen mit Nutzern) fehlerhafte Daten mitteilte.⁵² Zudem weisen wir darauf hin, dass nach dem Evaluationskonzept für die Bilanzierung nur diejenigen Ratgeber berücksichtigt werden, bei denen auch Informationen bezüglich potenzieller Energieeinsparungen vorhanden sind (z. B. ModernisierungsCheck, HeizCheck, StromCheck).⁵³ Die Datenbank „Rat und Tat“ zur Handwerkersuche ist im Evaluationskonzept nicht genannt. Sie fällt aus unserer Sicht auch nicht unter die Online-Ratgeber, die im Kontext des Evaluationskonzepts und des Evaluationsberichts lediglich die interaktiven Online-Beratungen zu Energiesparmaßnahmen umfassen.

⁵² Siehe Tabelle 3.

⁵³ Evaluationskonzept, S. 12.

Wir haben daher nach wie vor Zweifel, ob die Klimaschutzkampagne ihre Reichweitenziele im Hinblick auf Online-Beratungen erreicht hat. Ohne die Inanspruchnahmen von „Rat und Tat“ lägen die Reichweiteregebnisse um ein Drittel niedriger (1,5 Millionen statt 2,3 Millionen) und hätten das Ziel von 2,0 Millionen deutlich verfehlt.

Die Ausführungen von co2online zur Bestimmung der Medienreichweite überzeugen ebenfalls nicht. Die von co2online angeführte Quelle⁵⁴ stellt dar, dass es bei Reichweitenanalysen abhängig von Messmethode, Zielsetzung und Medium unterschiedliche Begrifflichkeiten und Herangehensweisen gibt (z. B. Bruttoreichweite, Nettoreichweite, kumulierte Reichweite). Es gibt nicht den einen, wissenschaftlich anerkannten Reichweitenbegriff, den alle Markakteure verwenden. Wir sind deshalb nach wie vor der Auffassung, dass BMU und co2online die vereinbarten Medienreichweiten bei Auftragserteilung hätten spezifizieren müssen. Schließlich handelte es sich um das beinahe einzige messbare Ziel der Klimaschutzkampagne. Co2online berechnete zudem mit den Reichweitenwerten die THG-Einsparungen durch Kommunikationsmaßnahmen.

4.7.3 Fehlende unabhängige Evaluation

Die vom BMU gegen eine externe Evaluation vorgebrachten Gründe überzeugen nicht. Insbesondere sehen wir nicht, dass hier Datenschutzfragen eine externe Evaluation ausschließen. Bei einer externen Evaluation hätte co2online die Nutzerbefragungen im externen Auftrag durchführen und die Ergebnisse anonymisiert an den Evaluierer weiterleiten können. Es wäre nicht erforderlich, personenbezogene Daten von Nutzern weiterzugeben.

Unsere Bedenken gegen eine „Selbstevaluation“ hatten wir vor allem im Hinblick auf mögliche Interessenskonflikte von co2online geäußert. Das BMU hat hierzu lediglich auf den unabhängigen Fachbeirat verwiesen, der die wesentlichen Entscheidungen zur Evaluation treffe. Der Evaluationsbericht von co2online konnte unsere Bedenken nicht ausräumen, dass die „Selbstevaluation“ die Gefahr birgt, wegen bestehender Interessenskonflikte erzielte Ergebnisse zu positiv darzustellen.⁵⁵ Auf unsere inhaltlichen Zweifel am Evaluationskonzept ist das BMU darüber hinaus kaum eingegangen.

Es sollte jeder Anschein vermieden werden, dass die Evaluation der Klimaschutzkampagne von Eigeninteressen beeinflusst oder gar geleitet ist. Nur eine unabhängige und sachgerechte Evaluation, die eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle umfasst, kann Grundlage für das inzwischen zuständige BMWK sein, über die Fortführung der Kampagne und ggf. ihre zukünftige Ausgestaltung einschließlich der dafür erforderlichen Haushaltsmittel zu entscheiden.

Wir teilen die Auffassung von co2online nicht, allein wegen der fachlichen Begleitung des Evaluationskonzepts durch den unabhängigen Fachbeirat seien mögliche

⁵⁴ Gabler Wirtschaftslexikon, Fundstelle in Fn. 51.

⁵⁵ Zur eingeschränkten Aussagekraft des Evaluationsberichts siehe anschließend unter Tz. 4.7.4.

Interessenskonflikte von vornherein ausgeschlossen gewesen. Zum einen hat letztlich co2online sowohl das Evaluationskonzept erstellt als auch die Evaluation durchgeführt und trägt damit die Verantwortung dafür. Der Fachbeirat hat lediglich beratende Funktion. Zum anderen schließt die Einbeziehung des Fachbeirats nicht aus, die Ergebnisse der Evaluation kritisch zu hinterfragen. Denn letztlich sind Evaluationskonzept und -bericht allein anhand der Belastbarkeit dieser Ergebnisse zu beurteilen.

4.7.4 Evaluationsbericht nur eingeschränkt aussagekräftig

Der Evaluationsbericht von co2online zur Klimaschutzkampagne 2017 bis 2020 weist erhebliche Schwächen auf. Etliche Berechnungen im Bericht konnten wir erst auf mehrfaches Nachfragen nachvollziehen. Zweifel an der Aussagekraft dargestellter Ergebnisse konnten BMU und co2online dennoch nicht vollständig ausräumen.

THG-Einsparungen durch Kommunikationsmaßnahmen

Das Evaluationskonzept sah keine Ermittlung von THG-Einsparungen durch die Kommunikationsmaßnahmen der Kampagne vor. Auch im Prüfungsverfahren konnte das BMU noch überhaupt keine derartigen Einsparungen beziffern. Wir hatten dies kritisiert, da messbare THG-Einsparungen ein wesentliches Ziel der Klimaschutzkampagne sein sollten.⁵⁶ Überraschend enthielt der Evaluationsbericht von co2online derartige Angaben dann doch. Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von BMU und co2online halten wir die Berechnungen der THG-Einsparungen durch Kommunikationsmaßnahmen im Evaluationsbericht aber für nicht belastbar. Erschwerend kommt bei dieser Kritik hinzu, dass nach dem Evaluationsbericht gerade diese angeblichen THG-Einsparungen mehr als 80 % der gesamten THG-Einsparungen durch die Klimaschutzkampagne darstellen (1,76 Millionen t von 2,1 Millionen t CO₂).

Mit Hilfe der von co2online herangezogenen Arbeitshilfe der NKI sollen potenzielle bzw. erreichte THG-Einsparungen in Förderanträgen und Berichten zur NKI ermittelt werden.⁵⁷ Jedoch gibt es bei der Bestimmung von THG-Einsparungen Unwägbarkeiten:

- Nach der Arbeitshilfe gibt es keine Standardannahmen zur Effektivität einer Intervention (wie lässt sich von der Stimulation THG-vermindernder Handlungen auf tatsächliche THG-mindernde Handlungen bei der Zielgruppe schließen?). Es gebe Vergleichswerte für eine Reihe von Interventionstypen, die allerdings nicht unkritisch übernommen werden dürfen, da jede Intervention kontextbezogen stattfindet. Sie könnten lediglich als Richtwerte dienen, wenn keine anderen Anhaltspunkte vorliegen.⁵⁸

⁵⁶ Tzn. 4.1.1, 4.4 Nummer 1.

⁵⁷ Arbeitshilfe S. 2.

⁵⁸ Arbeitshilfe S. 3, 8 (Tabelle 2).

Der Evaluationsbericht bezieht sich bei der Aktivierungsrate auf die in Tabelle 2 der Arbeitshilfe genannten Werte. Dabei sind die Interventionen den dort genannten Interventionsclustern (breite Kampagne, Entscheidungswissen, spezifische Beratung) vertretbar zugeordnet. Die von co2online für die Berechnungen verwendeten Aktivierungsraten von 0,1 %, 1 % und 2 % liegen unter den Richtwerten der Arbeitshilfe. Es handelt sich aber gleichwohl um bloße Annahmen, deren Grundlage BMU und co2online nicht plausibel dargelegt haben. So ermittelt der Evaluationsbericht vor allem die Reichweite bei der allgemeinen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit über die Anzahl der theoretisch möglichen Adressaten, also für Printmedien anhand der Auflage, für Radiohörer und TV-Zuschauer auf Basis von Einschaltquoten und für Online-Nutzer nach Seitenbesuchen. Es ist zweifelhaft, ob im Durchschnitt tatsächlich 1 von 1 000 dieser denkbaren Adressaten (Aktivierungsrate 0,1 %) durch die Intervention überhaupt sein Verhalten ändert und Treibhausgase einspart. Außerdem ist es schwierig zu ermitteln, ob er bzw. sie sein Verhalten nicht auch ohne die Kampagne umgesetzt hätte oder seine/ihre Verhaltensänderung nicht zumindest auch auf andere Einflüsse zurückgeht. Klimaschutzthemen sind in Massenmedien inzwischen allgegenwärtig. Sofern die Kampagne durch allgemeine Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nur 1 von 10 000 anstatt von 1 000 Adressaten aktivieren würde, würde sich die THG-Reduktion der gesamten Klimaschutzkampagne halbieren.⁵⁹

- Die Arbeitshilfe weist für jeden der einzelnen Bereiche Stromsparen, Heizen, Mobilität und Nachhaltiger Konsum (Tabellen 3 bis 6)⁶⁰ darauf hin, dass es sich um die „*maximal möglichen Einsparungen pro Aktivität bei Durchführung gemäß Tipp von co2online*“ handelt. Co2online berechnete folglich das THG-Reduktionspotenzial im Maßnahmenmix von Kommunikationsmaßnahmen mit Maximalwerten, aus denen es einen Mittelwert bildete. Co2online war aber bewusst, dass die genannten Werte bestenfalls eine Orientierung geben können, die nicht auf die individuelle Situation von Nutzern abgestimmt ist.⁶¹ So ist nach den Daten von co2online der Wechsel zu einem Ökostromtarif die Verhaltensänderung mit der bei weitem größten Auswirkung auf CO₂-Emissionen.⁶² Andererseits bescheinigt z. B. die Verbraucherzentrale vielen Ökostromtarifen keinen oder nur geringen Klimanutzen.⁶³

Sowohl die Annahmen zur Aktivierungsrate als auch die Berechnung der THG-Einsparungen im Maßnahmenmix anhand von kaum belegbaren Maximalwerten sind nicht ausreichend fundiert. Besonders befremdlich ist, dass der Evaluationsbericht die vorgeblich erreichten THG-Einsparungen auf die Tonne CO₂ genau angibt. Dies täuscht eine Genauigkeit vor, die die im Evaluationsbericht genannten Werte nicht haben und auch nicht haben können.

⁵⁹ Unter der Voraussetzung, dass die weiteren THG-Einsparungen zutreffend berechnet sind. Die Aktivierungsrate läge dann bei 0,01 %. Die THG-Einsparung durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit fiel auf ein Zehntel, also 0,124 t CO₂ (siehe Tabelle 4). Die THG-Einsparung durch die gesamte Klimaschutzkampagne würde von 2,1 Millionen t auf weniger als 1 Million t CO₂ sinken.

⁶⁰ Arbeitshilfe S. 9 bis 12.

⁶¹ Siehe Tz. 4.5.3.

⁶² Siehe Tabelle 5.

⁶³ <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/energie/preise-tarife-anbieterwechsel/ist-ein-tarif-mit-oekostrom-und-oekogas-ueberhaupt-sinnvoll-8207>.

Angesichts der geschilderten und auch von der Arbeitshilfe deutlich gemachten Unsicherheiten bei der Ermittlung von THG-Einsparungen hätte der Evaluationsbericht deutlich auf diese Unsicherheiten hinweisen müssen. Bestenfalls hätte er Spannbreiten für veranlasste THG-Einsparungen angeben können.

THG-Einsparung durch Online-Beratungen

Auch die Berechnungen zur THG-Einsparung durch die Online-Beratungen überzeugen nicht. Dies gilt unabhängig davon, ob es eventuell für solche Berechnung – wie von co2online angegeben – keinen „Standard“ geben sollte. Wir halten es für einen erheblichen Mangel, dass sich die Berechnungswege anhand des Evaluationsberichts nicht nachvollziehen lassen, sondern co2online und BMU sie erst auf mehrere Nachfragen aufklären konnten. Zudem verminderte sich der im Prüfverfahren genannte Wert von 810 000 t CO₂-Reduktion durch die Online-Ratgeber im Evaluationsbericht auf 337 000 t und damit auf weit weniger als die Hälfte. Das BMU hatte im Prüfverfahren nicht vorgetragen, dass es sich bei den 810 000 t CO₂ um überschlägig ermittelte, vorläufige Werte handelte.

Die Hochrechnungen zur Ermittlung von THG-Einsparungen durch die einzelnen Online-Beratungstools halten wir für unzulänglich.

Wir halten es beispielsweise beim ModernisierungsCheck für sehr fragwürdig, anhand von 56 beantworteten Fragebögen bei mehr als 58 000 Beratungen Rückschlüsse auf die Wirkungen des gesamten Beratungstools zu ziehen. Die Rücklaufquote der Fragebögen (56 von 1 206 Fragebögen) belief sich auf lediglich 4,6 %. Außerdem sind die 56 Antwortenden höchstwahrscheinlich keine repräsentative Stichprobe der über 58 000 Nutzer des Tools. Denn vorwiegend werden diejenigen den Fragebogen beantworten, die an Klimaschutzthemen ohnehin sehr interessiert sind und entsprechende Maßnahmen planen.⁶⁴ Wir halten es für nicht ansatzweise belastbar, z. B. im Hinblick auf die Dachdämmung aus Angaben von 3 dieser 56 Antwortenden die gesamte Energie- und CO₂-Einsparung des Beratungstools bei der Maßnahme „Dachdämmung“ zu ziehen (also für alle über 58 000 Nutzer). Das gilt auch für die anderen Einzelmaßnahmen des ModernisierungsChecks.

Die gleichen Bedenken bestehen bei den anderen Beratungstools, die der Evaluationsbericht für die Berechnung von THG-Minderungen einbezieht.⁶⁵ Die Anzahl der ausgewerteten Fragebögen ist zu gering und die Gruppe der Beantwortenden nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Nutzer des jeweiligen Tools, um auf THG-Gesamteinsparungen hochrechnen zu können. Angaben zu den THG-Minderungen, die auf die Tonne genau sind, täuschen eine Genauigkeit vor, die nicht zu erreichen ist.

⁶⁴ Im Evaluationsbericht findet sich der Hinweis, es sei nicht auszuschließen, dass es bei den Nachbefragungen „zu einem Bias in den Daten kommen kann, da bei den Teilnehmer*innen von einem großen Interesse an den Themen auszugehen ist“. Einfluss auf die Berechnungen oder sonstigen Darstellungen im Evaluationsbericht hatte dieser Hinweis jedoch nicht.

⁶⁵ Siehe Tabelle 7.

Es ist nicht von Belang, dass – nach Angaben von BMU und co2online – neuere Berechnungen die Aussagen des Evaluationsberichts bestätigen oder sogar noch höhere CO₂-Einsparungen durch die Online-Ratgeber ausweisen. Belastbare Angaben, die diese Behauptung belegen, liegen uns nicht vor. Selbst wenn diese Behauptungen zuträfen, ändert es nichts daran, dass der Evaluationsbericht für die Kampagne der Jahre 2017 bis 2020 die vorgenannten Mängel aufweist und deshalb kaum aussagekräftig ist. Außerdem ist auch bei weiteren Nachbefragungen zu befürchten, dass die Gruppe der Antwortenden auf die Fragebogen nicht repräsentativ für alle Nutzer der Online-Beratungen und damit kaum geeignet für Hochrechnungen ist.

Qualitative Auswertungen

Die qualitativen Auswertungen weisen ebenfalls nur eine geringe Anzahl von Nutzerfeedbacks bezogen auf die Anzahl der Gesamtnutzer der jeweiligen Beratungstools auf.⁶⁶ Auch hier dürfte es sich bei den Antwortenden vermutlich um eine überdurchschnittlich klimaschutzaffine und für die Gesamtnutzer wenig repräsentative Gruppe handeln, sodass deren Angaben kaum auf alle Nutzer hochzurechnen sind. Zum Beispiel hatte offenbar ein wesentlicher Teil der Antwortenden die vorgeschlagenen Maßnahmen ohnehin bereits umgesetzt.

Fazit zum Evaluationsbericht

Insgesamt sehen wir unsere Befürchtungen zu den Risiken einer „Selbstevaluation“ der Klimaschutzkampagne durch co2online (siehe Tz. 4.4) bestätigt. Es liegt nahe anzunehmen, dass der Evaluationsbericht deutlich zu hohe THG-Reduktionen ausweist, die die Kampagne angeblich ausgelöst hat. Zwar haben z. B. die Aktivierungsrate und die THG-Einsparungen durch die Kommunikationsmaßnahmen eine gewisse Grundlage. Bei vertiefter Betrachtung wirft diese jedoch viele ungeklärte Folgefragen auf. Zudem ist der Evaluationsbericht nicht aus sich heraus verständlich. Nicht zuletzt mussten BMU und co2online im Verlauf der Prüfung mehrfach wesentliche Angaben uns gegenüber korrigieren (Reichweitzahlen, THG-Einsparungen).

Die Klimaschutzkampagne wurde damit nicht sachgerecht evaluiert. Der Evaluationsbericht weist zu viele Mängel auf. Das ist mehr als fünf Jahre nach Zusage einer Evaluation durch das BMU gegenüber dem Haushaltsausschuss nicht akzeptabel. Außerdem fehlt eine Wirtschaftlichkeitskontrolle der Kampagne. Insgesamt liegt dem BMWK somit keine ausreichende Grundlage vor, um über die Fortsetzung und ggf. weitere Ausgestaltung einer Klimaschutzkampagne zu entscheiden.

Das BMWK sollte nun umgehend eine externe Evaluation der Klimaschutzkampagne veranlassen und die Fortführung sowie ggf. weitere Ausgestaltung der Kampagne von den Ergebnissen dieser Evaluation abhängig machen.

⁶⁶ Siehe Tabelle 8.

5 Zusammenfassende Empfehlungen

- Das BMWK sollte darauf hinwirken, dass Ausgaben für die Klimaschutzkampagne in der Titelhauptgruppe 6 veranschlagt werden, sofern es die Kampagne mit Zuwendungen finanziert.
- Das BMWK sollte umgehend eine der VV Nummer 2 zu § 7 BHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Klimaschutzkampagne durchführen. Eine Fortführung der Kampagne sollte es von den Ergebnissen dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig machen.
- Sofern das BMWK die Klimaschutzkampagne fortführt, sollte es konkrete und damit überprüfbare Ziele zu den Energieeinsparungen und THG-Minderungen festlegen bzw. vereinbaren, die die Kampagne erreichen soll.
- Das BMWK sollte bei einer künftigen Durchführung der Klimaschutzkampagne jeglichen Eindruck von Interessenskonflikten vermeiden. Insbesondere sollte nicht dieselbe Organisation die Evaluation der Kampagne konzipieren und durchführen, die auch die Kampagne selbst durchführt.
- Das BMWK sollte bei einer Fortführung der Klimaschutzkampagne für die haushaltsrechtlich gebotenen begleitenden Erfolgskontrollen Sorge tragen.
- Wir erwarten von einer geprüften Stelle bei einer Prüfung ein hohes Maß an Sorgfalt bei der Darstellung geprüfter Sachverhalte. Gehäuft widersprüchliche und korrekturbedürftige Angaben sind zu vermeiden.

Ehmann

Schmidt-Wegner