



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages

**Ausgaben für den Klimaschutz müssen sich stärker
an der Fördereffizienz ausrichten**

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

Gz.: III 1 - 0001521

14. April 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Fördereffizienz bei der Treibhausgasminderung spielt bislang kaum eine Rolle

Sind die Förderprogramme im Klimaschutz wirtschaftlich? Um das bewerten und Programme vergleichen zu können, sollte die Bundesregierung die Fördereffizienz (finanzieller Aufwand für die Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen) stärker heranziehen.

Worum geht es?

Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) muss die Fördereffizienz in Bezug auf die Minderung von Treibhausgasen (THG-Fördereffizienz) ein maßgebliches Kriterium für Förderentscheidungen im Klimaschutz sein. Er hat den zuständigen Bundesministerien dazu Vorgaben gemacht. Die Bundesregierung hat diesen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses bisher nicht vollständig umgesetzt.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss genau festlegen, wie sie die THG-Fördereffizienz im Klimaschutz berechnen möchte. Außerdem muss sie entscheiden, wie sie die THG-Fördereffizienz bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Förderprogrammen und -maßnahmen im Klimaschutz berücksichtigt. Auf Grundlage dieser Bewertung kann dann auch der Haushaltsgesetzgeber über Verlängerung, Aufstockung oder Beendigung von Förderprogrammen und -maßnahmen im Klimaschutz entscheiden.

Was ist das Ziel?

Förderprogramme und -maßnahmen im Klimaschutz sollen dazu beitragen, dass Deutschland seine Klimaschutzziele erreicht. Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber benötigen belastbare Angaben zu Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programme. Die THG-Fördereffizienz liefert dazu wichtige Informationen. Außerdem sind einheitliche Kriterien für die Bewertung notwendig.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Berichtsanlass	7
2	Bemerkung des Bundesrechnungshofes	8
3	Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses	9
4	Bericht des BMWK an den Bundesrechnungshof	9
5	Bewertung des Berichts des BMWK durch den Bundesrechnungshof	11
5.1	Fördereffizienz einheitlich und schlüssig berechnen	11
5.2	Indikatoren sinnvoll nutzen und klare Bewertungskriterien festlegen	12
5.3	Haushaltsgesetzgeber frühzeitig und vollständig informieren	13
6	Stellungnahme des BMWK	14
7	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	15

Abkürzungsverzeichnis

B

BEG *Bundesförderung für effiziente Gebäude*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

E

EEW *Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

T

THG *Treibhausgas*

0 Zusammenfassung

0.1 Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) gab im Zeitraum 2015 bis 2019 über 9,5 Mrd. Euro für Förderprogramme im Klima- und Transformationsfonds (KTF) aus. Ziel ist es, den Energieverbrauch und damit auch die Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) in Deutschland zu verringern. Der Bundesrechnungshof stellte dazu in einer Bemerkung im Jahr 2021 fest, dass das BMWK die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Förderprogramme weder bewerten noch miteinander vergleichen konnte. Insbesondere berechnete es die Treibhausgas-Fördereffizienz (THG-Fördereffizienz) uneinheitlich. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMWK auf, den festgestellten Mängeln abzuhelpfen und dem Bundesrechnungshof darüber zu berichten (**Tzn. 2, 3**).

0.2 In seinem Bericht stellte das BMWK mehrere Änderungen vor: Das BMWK wolle künftig die THG-Fördereffizienz mit einer Formel berechnen, die das für den KTF federführende Bundesministerium der Finanzen (BMF) für alle titelbewirtschaftenden Ressorts im KTF vorgegeben hat. Die Formel setzt die Treibhausgasminderung (THG-Minderung) ins Verhältnis zum damit verbundenen Einsatz von Fördermitteln einschließlich der Kosten, die den Projektträgern für die Abwicklung der Förderprogramme entstehen (Projektträgerkosten). Außerdem führte das BMWK aus, dass seine Fachreferate jetzt frühzeitig festlegen sollen, nach welcher Methode sie die erwarteten THG-Minderungen berechnen bzw. abschätzen. Dabei sollen sie möglichst einheitlich vorgehen.

Nach Auffassung des BMWK könne die THG-Fördereffizienz jedoch kein alleiniger Maßstab bei Förderentscheidungen sein. Andere wichtige Faktoren seien mit einzu beziehen. Zudem könnten nur vergleichbare Maßnahmen nach einheitlichen Vorgaben bewertet werden (**Tz. 4**).

0.3 Der Bundesrechnungshof bewertet die Änderungen bei der Ermittlung der THG-Fördereffizienz zwar als deutlichen Fortschritt. Die Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind damit aber nicht vollständig erfüllt. Die Ressorts müssen die neue Formel künftig auch anwenden, wenn sie Klimaschutzmaßnahmen aus ihren Einzelplänen finanzieren. Außerdem muss sie präzisiert werden, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen: Das BMWK sollte nicht nur Projektträgerkosten, sondern alle administrativen Kosten für die Durchführung berücksichtigen. Es sollte den Begriff der „Fördermittel“ konkretisieren.

Das BMWK muss auch entscheiden, welche Anforderungen es an die Methoden zur Berechnung bzw. Abschätzung der THG-Minderungen stellt. Vor allem hat das BMWK aber nicht dargelegt, ob und wie es die THG-Fördereffizienz bei Förderentscheidungen berücksichtigen will. Die THG-Fördereffizienz ist aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein maßgeblicher Indikator dafür, ob Förderprogramme und -maßnahmen im Klimaschutz wirtschaftlich sind (**Tz. 5**).

- 0.4 Das BMWK hat erwidert, dass innerhalb der Bundesregierung noch geklärt werden müsse, ob die neue Berechnungsformel des BMF auch außerhalb des KTF Anwendung findet. Der Begriff der „Projektträgerkosten“ umfasse sämtliche administrativen Kosten eines Förderprogramms oder einer Fördermaßnahme. Der unbestimmte Begriff der „Fördermittel“ in der Berechnungsformel werde noch konkretisiert.

Zur Forderung nach einer einheitlichen Berechnung der THG-Minderungen hat das BMWK nochmals erklärt, dass die Messung bzw. Abschätzung der THG-Minderung in den verschiedenen Förderbereichen unterschiedlich gut möglich sei und die Datenqualität variere. Es will jedoch vergleichbare Fälle nach einheitlichen Vorgaben bewerten. Es betrachte die THG-Fördereffizienz ebenfalls als wichtiges Element, um die Wirtschaftlichkeit von Förderprogrammen und -maßnahmen im Klimaschutz zu beurteilen. Hätten diese aber mehrere Ziele, so sei die THG-Fördereffizienz nicht das alleinige Maß **(Tz. 6)**.

- 0.5 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF den noch unklaren Begriff der „Fördermittel“ in der Formel umgehend definiert. Dann muss es sicherstellen, dass alle Ressorts im Klimaschutz dieses Berechnungsverfahren anwenden. Die der Berechnung jeweils zugrunde zu legenden THG-Minderungen sind in allen Fällen nachvollziehbar und methodisch belastbar zu ermitteln.

Die Kernforderung des Rechnungsprüfungsausschusses nach klaren Bewertungskriterien für Förderentscheidungen im Klimaschutz hat das BMWK immer noch nicht erfüllt. Es bleibt insbesondere ungeklärt, welchen Stellenwert die THG-Fördereffizienz haben soll, wenn die Wirtschaftlichkeit daneben noch mit weiteren Indikatoren gemessen werden soll **(Tz. 7)**.

1 Berichtsanlass

Haushaltsmittel sind stets wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Dies gilt auch für die Haushaltsmittel der Förderprogramme und -maßnahmen im Klimaschutz. Die Bundesregierung will sie effizient und zielgerichtet einsetzen.¹

Dafür ist eine systematische Vorgehensweise erforderlich. An dieser fehlte es bislang in der Förderpraxis. Bei Maßnahmen zur Energie-Einsparung oder zur THG-Minderung wurde häufig kein konkreter Zielwert festgelegt. Hinreichend konkretisierte Ziele sind jedoch eine wesentliche Voraussetzung, um die Wirksamkeit von Förderprogrammen zu messen und Vergleiche zu ermöglichen. Die THG-Fördereffizienz wiederum ist ein wichtiges Kriterium, um zu messen, ob Förderprogramme und -maßnahmen im Klimaschutz wirtschaftlich sind. Hier fehlte es bislang an den notwendigen Vorgaben, um diese Größe einheitlich zu ermitteln.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat im Mai 2022 die Bundesregierung dazu aufgefordert, die Wirkungsorientierung von Förderprogrammen im Klimaschutz methodisch zu erfassen und zu verbessern. Ziel ist, dass die eingesetzten Haushaltsmittel zu möglichst hohen THG-Minderungen beitragen und dies transparent und nachvollziehbar dargestellt wird. Die Bundesregierung hat daraufhin den Haushaltsausschuss unterrichtet, dass sie die Wirkungsorientierung der Haushaltsführung zukünftig erhöhen möchte. Dies betreffe auch die Programme und Maßnahmen des Sondervermögens KTF². Man wolle zunächst wissenschaftlich untersuchen, wie die Wirkungsorientierung erhöht werden könne und hieraus entsprechende Schlüsse ziehen.

Auch der Bundesrechnungshof hatte zuvor mehrfach empfohlen, dass die Bundesregierung beim Klimaschutz ihren Fokus auf wirksame und wirtschaftliche THG-Minderung legen soll, da sie ansonsten möglicherweise ihre Klimaschutzziele nicht erreicht.³ Förderprogramme und -maßnahmen sind – anders als andere Klimaschutzmaßnahmen – teilweise mit hohen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt verbunden. Der Haushaltsgesetzgeber muss darauf vertrauen können, dass diese Ausgaben für die Zielerreichung notwendig sind und die Bundesregierung die Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzt. Die Bundesregierung sollte Förderprogramme und -maßnahmen deshalb nur dann einsetzen, wenn sie im Vergleich zu anderen Klimaschutz-Instrumenten nachweislich wirtschaftlich sind.

In seiner Bemerkung „BMW kann die Wirkung seiner milliardenschweren Energieeinsparprogramme nicht beurteilen“ hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2021 festgestellt, dass das BMWK die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit seiner Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz weder bewerten noch miteinander vergleichen konnte (siehe Tz. 2 dieses Berichts). In Folge dessen hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMWK aufgefordert, den festgestellten Mängeln abzuhelpfen und dem Bundesrechnungshof darüber zu berichten

¹ Klimaschutz-Sofortprogramm 2022, Nummer VII.4, S. 7.

² Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds, bis zum Jahr 2022 Energie- und Klimafonds.

³ U. a. Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland, Bundestagsdrucksache 20/1150.

(siehe Tz. 3).⁴ Der Bundesrechnungshof nimmt den Bericht des BMWK zum Anlass, den aktuellen Diskussionsstand zusammenzufassen und zu bewerten.

2 Bemerkung des Bundesrechnungshofes

Das BMWK gab in den Jahren 2015 bis 2019 über 9,5 Mrd. Euro aus, um mit Energieeinspar-Programmen den Energieverbrauch und damit auch die THG-Emissionen in Deutschland zu verringern. Um die THG-Fördereffizienz der einzelnen Programme zu ermitteln, teilte das BMWK das Fördervolumen in Euro durch die Treibhausgaseinsparungen (THG-Einsparungen) in CO₂-Äquivalenten⁵. Allerdings wandte es dabei unterschiedliche Berechnungsmethoden an. So bezog das BMWK teilweise die Kosten nicht in die Berechnung mit ein, die bei der Verwaltung von Förderprogrammen angefallen waren (Projektträgerkosten). In anderen Fällen ermittelte es THG-Minderungen ohne Rücksicht auf Mitnahme- und Vorzieheffekte. Dadurch war die THG-Fördereffizienz rechnerisch günstiger, als es tatsächlich der Fall war.

Das BMWK konnte deshalb die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Fördermaßnahmen weder bewerten noch miteinander vergleichen. Damit konnte es auch nicht sachgerecht darüber entscheiden, ob es Programme verlängern, aufstocken oder beenden will. Ein zielgerichteter Einsatz der Haushaltsmittel war so nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMWK daher auf, eine mit dem BMF abgestimmte Berechnungsmethode für die THG-Fördereffizienz festzulegen. Das BMF hatte schon zuvor von allen Ressorts verlangt, dass sie bei Energieeinspar-Programmen für die jährliche Haushaltsaufstellung die THG-Fördereffizienz je Förderjahr angeben.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMWK auf, die THG-Fördereffizienz einheitlich zu berechnen. Anschließend sollte es klar regeln, wie es diese Informationen für seine Förderentscheidungen nutzt. Erst mit einem solchen Bewertungsmaßstab wäre es dem BMWK möglich, wirtschaftliche Entscheidungen über die Fortführung, Anpassung oder Einstellung einer Fördermaßnahme zu treffen. Gleichzeitig könnten diese Informationen auch dem Parlament als Grundlage für seine Haushaltsentscheidungen dienen.

Das BMWK erwiderte, dass unterschiedliche Methoden zur Berechnung der THG-Fördereffizienz durchaus ihre Berechtigung hätten. Eine vergleichsweise teure Maßnahme könne z. B. notwendig sein, um in einem Bereich große Effizienzpotenziale zu realisieren, wenn die günstigen Effizienzmaßnahmen bereits ausgeschöpft seien. Außerdem sei die THG-Fördereffizienz nur aussagekräftig, wenn sie in einer Gesamtschau mit anderen Indikatoren betrachtet werde. Es stimme aber mit dem Bundesrechnungshof insoweit überein, als für die THG-

⁴ Bundestagsdrucksache 20/2682, S. 51.

⁵ Das CO₂-Äquivalent (CO₂-Äq.) einer chemischen Verbindung gibt an, wie viel eine bestimmte Masse eines Treibhausgases im Vergleich zur gleichen Masse CO₂ zur globalen Erwärmung beiträgt.

Fördereffizienz langfristig eine ressortübergreifende, einheitliche Definition erarbeitet werden müsse.

3 Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung am 28. Januar 2022 folgenden Beschluss zur Bemerkung des Bundesrechnungshofes gefasst:

1. Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.
2. Er erwartet, dass sich das BMWK als das für die Energiewende zuständige Ressort mit dem BMF auf eine einheitliche und schlüssige Berechnung für die Fördereffizienz verständigt. Diese einheitliche Berechnung ist auch für Förderprogramme der anderen Ressorts, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen CO₂-Minderungsziele beitragen, anzustreben.

In der Folge muss das BMWK klare Bewertungskriterien für Förderentscheidungen festlegen. Maßstab sollte dabei sein, dass die Programme nachweislich zur Energieeinsparung und THG-Minderung beitragen und gleichzeitig ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten Einsparungen und eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen. Das Ergebnis dieser Bewertung sollte für die Aufstellung des Bundeshaushalts zur Verfügung stehen und die Grundlage für die Fortsetzung, Anpassung oder Einstellung von Energieeinspar-Programmen liefern.

3. Der Ausschuss erwartet einen Bericht des BMWK an den Bundesrechnungshof bis zum 30. September 2022.

Das BMWK hat seinen Bericht innerhalb der gesetzten Frist an den Bundesrechnungshof übersandt.

4 Bericht des BMWK an den Bundesrechnungshof

Das BMWK teilt in seinem Bericht an den Bundesrechnungshof (siehe Tz. 3) dessen Meinung, dass eine einheitliche Definition und die transparente Darstellung der verwendeten Formeln für den Indikator Fördereffizienz für eine Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit wichtig sind. Das BMWK verwies in diesem Zusammenhang auf den 11. KTF-Bericht, mit dem erstmalig die Forderung nach einer einheitlichen, ressortübergreifenden Berechnung für die Fördereffizienz umgesetzt worden sei.

Das BMF als das für den KTF federführende Ressort habe „vertiefte Erläuterungen und Hinweise bei der Herangehensweise zur Abgrenzung und Ermittlung der THG-Fördereffizienz im

Rahmen der Berichterstattung zum Energie- und Klimafonds“ an die anderen titelbewirtschaftenden Ressorts des KTF verschickt. Damit soll die Ermittlung der Fördereffizienz konkretisiert und schließlich vereinheitlicht werden. Somit liege nunmehr – wie vom Bundesrechnungshof gefordert – eine einheitliche und schlüssige Berechnungsmethodik für die Fördermaßnahmen im Bereich Klima/Energie vor. Danach werde die Fördereffizienz im Zusammenhang mit der THG-Minderung wie folgt definiert:

$$FE = \frac{\text{Fördermittel inkl. Projektträgerkosten (Euro)}}{\text{Emissionsminderung über die Lebensdauer der Einsparung (t CO2 – Äqu.)}} \\ \text{mit Angabe der Lebensdauer der Einsparung in Klammern (LdE = x Jahre)}$$

Die Fördereffizienz soll als Brutto- sowie als Nettowert (hier werden z. B. auch Mitnahme- oder Vorzieheffekte berücksichtigt) errechnet werden. Das BMWK versteht unter den „Projektträgerkosten“ in der Formel auch die Kosten nachgeordneter Behörden und die Kosten aus Mandatarverträgen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Förderprogramms.

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass die Daten zur THG-Minderung in der Regel zum Maßnahmenbeginn geschätzt oder alternativ den Evaluationsberichten entnommen und fortlaufend aktualisiert würden. Das BMWK empfehle seinen Fachreferaten frühzeitig festzulegen, nach welchem, möglichst einheitlichen Vorgehen die notwendigen Daten zur Berechnung bzw. Abschätzung der erwarteten THG-Einsparung erhoben werden sollen.

Hinsichtlich der Nutzung einer berechneten Fördereffizienz betont das BMWK, dass die THG-Minderung kein alleiniger Maßstab sein könne. Auch Maßnahmen mit relativ niedriger THG-Fördereffizienz könnten im Gesamtkontext der Förderung einen notwendigen und sinnvollen Beitrag leisten, um die übergeordneten Klima- und Energieziele der Bundesregierung zu erreichen. So weise z. B. ein klassisches, etabliertes Förderprogramm zur stärkeren Nutzung einer bereits im Markt verfügbaren Technologie oft eine bessere THG-Fördereffizienz aus als ein innovatives Programm mit Modell- und Pilotprojekten. Bei einzelnen Programmen könnten nur sehr eingeschränkt THG-Einsparungen ermittelt werden, was die Aussagekraft des Indikators Fördereffizienz zusätzlich beschränke. Gleichzeitig seien solche Programme aber aus anderen Gründen zur Erreichung der übergeordneten Klimaschutzziele notwendig.

Aus Sicht des BMWK sei es lediglich innerhalb klar definierter Cluster (mit vergleichbaren Programmen) nach einer gewissen Anlaufphase der Programme denkbar, den Indikator Fördereffizienz zur Steuerung von Haushaltsmitteln anzuwenden. Bei Förderentscheidungen des BMWK müssten zudem neben der THG-Fördereffizienz weitere Indikatoren in die Entscheidungen einbezogen und in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dargestellt werden. Solche Faktoren, um Fehlsteuerungen zu vermeiden, seien: Lebensdauer der Maßnahmen, Aktivierbarkeit von Zielgruppen und Potenzialen, Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen, Größe der durchgeführten Einsparmaßnahmen sowie Interventionstyp und Interaktion.

5 Bewertung des Berichts des BMWK durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof bewertet die Vorgaben des BMF, wie die THG-Fördereffizienz für die aus dem KTF finanzierten Förderprogramme von den Ressorts ermittelt werden soll, zwar als deutlichen Fortschritt. Der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses, wonach die THG-Fördereffizienz einheitlich und schlüssig zu berechnen ist, ist damit aber noch nicht vollständig umgesetzt.

Zunächst muss das BMF die THG-Fördereffizienz noch präziser definieren, damit diese einheitlich berechnet werden kann.

Weitere Voraussetzung für eine solch einheitliche Berechnung ist, dass für alle Klimaschutzmaßnahmen die THG-Einsparung nach einer anerkannten Methode ermittelt wird. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Minderung bei unterschiedlichen Maßnahmen auf unterschiedliche Weise abgeschätzt werden kann. Die Gründe für das unterschiedliche Vorgehen müssen jedoch nachvollziehbar sein.

Außerdem hat das BMWK entgegen der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses bislang keine Bewertungskriterien für künftige Förderentscheidungen im Klimaschutz festgelegt. Es bleibt damit unklar, ob und wie es die THG-Fördereffizienz im Hinblick auf die Fortsetzung, Anpassung oder Einstellung seiner Klimaschutzprogramme berücksichtigen wird.

Die vom BMWK angeführte Berichterstattung im KTF-Bericht zur THG-Fördereffizienz ist unvollständig und setzt den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nicht hinreichend um. Der KTF-Bericht sollte in diesem Punkt verbessert werden.

5.1 Fördereffizienz einheitlich und schlüssig berechnen

Zur Berechnung der THG-Fördereffizienz verweist das BMWK auf die Formel des BMF, die Fördermittel inklusive Projektträgerkosten ins Verhältnis setzt zu den THG-Minderungen über die Gesamtdauer der Wirkung (Lebensdauer der Einsparung).

Um die Förderprogramme anhand des Indikators THG-Fördereffizienz vergleichen zu können, muss jedoch gewährleistet sein, dass die Berechnungsformel einheitlich angewendet wird. Hier besteht noch Präzisierungsbedarf:

- In der Formel sollen künftig auch Projektträgerkosten berücksichtigt werden. Dieser Begriff ist missverständlich und sollte durch den Begriff „administrative Kosten“ ersetzt werden. Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMWK überein, dass hier alle Kosten im Zusammenhang mit der Durchführung eines Förderprogramms zu erfassen sind. Dies können neben den Vergütungen externer Projektträger oder von Förderbanken z. B. auch die Kosten nachgeordneter Behörden sein.

- Bei der Berechnung der THG-Fördereffizienz sollen die Fördermittel einschließlich der Projektträgerkosten zu den THG-Minderungen ins Verhältnis gesetzt werden. Der Begriff „Fördermittel“ ist jedoch zu unbestimmt. Beispielsweise ist unklar, ob hier Soll- oder Ist-Ausgaben angesetzt werden sollen. Um eine einheitliche Begriffsauslegung sicherzustellen, muss der Begriff konkretisiert werden
- Dass das BMWK eine „möglichst“ einheitliche Vorgehensweise bei der Berechnung bzw. Abschätzung der erwarteten THG-Einsparungen anwenden will, wird dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses noch nicht gerecht. Um die geplanten THG-Minderungen methodisch belastbar festlegen zu können, muss das BMWK zunächst grundsätzlich entscheiden, welche Anforderungen es an die Vorgehensweise stellt und auf welche Methoden und Standards die Fachreferate zurückgreifen sollen. Das hat es bislang nicht getan. Dabei können sich die Methoden je nach Fördergegenstand durchaus unterscheiden. Das BMF unterscheidet in seinen vertieften Erläuterungen zur THG-Fördereffizienz in der KTF-Berichterstattung beispielsweise zwischen investiven und nicht-investiven Maßnahmen wie Beratungsleistungen. Generell muss die Entscheidung für eine Methode und ihre Anwendung aber immer nachvollziehbar und transparent sein. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK – aber auch die übrigen Bundesressorts – die THG-Fördereffizienz für alle Programme, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen THG-Minderungsziele beitragen sollen, künftig einheitlich ermittelt. Dies gilt unabhängig davon, ob das jeweilige Programm aus dem KTF oder einem Einzelplan des Bundeshaushaltes finanziert wird.

5.2 Indikatoren sinnvoll nutzen und klare Bewertungskriterien festlegen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Bei der Wirkungskontrolle ist zu ermitteln, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu berücksichtigen.⁶ Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle soll untersucht werden, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).⁷

Die Messung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit setzt hinreichend konkretisierte Ziele voraus. Gemessen und gesteuert wird die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit dann über geeignete Indikatoren.

Bei Förderprogrammen und -maßnahmen im Klimaschutz ist die THG-Fördereffizienz ein wesentlicher Indikator für die Wirtschaftlichkeit der Zielerreichung. Sie ist damit bei der

⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

⁷ VV-BHO Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

Entscheidung zu berücksichtigen, ob solche Förderprogramme verlängert, aufgestockt oder beendet werden sollen.

Der Bundesrechnungshof weist zur Klarstellung darauf hin, dass die Bundesregierung bei der Auswahl und Priorisierung von Klimaschutz-Förderprogrammen neben der THG-Minderung durchaus weitere (insbesondere ökonomische und soziale) Ziele berücksichtigen kann. Um Aussagen zur Wirkung seiner Maßnahmen machen zu können, muss das BMWK für sämtliche Ziele geeignete Indikatoren festlegen. Es muss auch Kriterien festlegen, wie es die Indikatoren – neben der THG-Fördereffizienz – bei seinen Entscheidungen über die Fortsetzung, Anpassung oder Einstellung des Förderprogramms berücksichtigt. Nur so kann die Bundesregierung ihre Klimaschutzausgaben im Bundeshaushalt wirkungsorientiert steuern.

5.3 Haushaltsgesetzgeber frühzeitig und vollständig informieren

Rechnungsprüfungsausschuss und Haushaltsausschuss haben mit ihren Beschlüssen (siehe Tz. 1 und 3) ihr hohes Interesse an belastbaren Informationen zur Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Klimaschutz-Förderprogramme zum Ausdruck gebracht. Der Bundesrechnungshof sieht jedoch noch erhebliche Defizite bei der Bereitstellung der entsprechenden Informationen durch die Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Bundesregierung den Haushaltsgesetzgeber bei der Haushaltsaufstellung umfassend über die Klimaschutz-Förderprogramme informiert. Dabei ist auszuführen, welche THG-Minderungen sowie welche voraussichtliche THG-Fördereffizienz diese erreichen. Diese Informationen müssten bereits vorliegen: Seit dem Jahr 2019 sind die Ressorts verpflichtet, das BMF im regierungsinternen Haushaltsaufstellungsverfahren über alle Förderprogramme zu informieren, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen THG-Minderungsziele beitragen sollen. Dazu haben sie gegenüber dem BMF die Ziele der Förderprogramme, die geplanten Wirkungen sowie die voraussichtliche THG-Fördereffizienz anzugeben.

Mit der jährlichen Berichterstattung zum KTF steht außerdem grundsätzlich ein Instrument zur Verfügung, um den Haushaltsausschuss ex-post über die Förderprogramme zu informieren, für die Mittel im KTF veranschlagt wurden. Im KTF-Bericht sind die erzielten THG-Minderungen und die THG-Fördereffizienz der Förderprogramme anzugeben. Diese Angaben sind jedoch bislang weder vollständig noch vergleichbar. Entgegen der Auffassung des BMWK erfüllt der KTF-Bericht damit die Forderung nach einer „einheitlichen, ressortübergreifenden Berechnung für die THG-Fördereffizienz“ derzeit nicht – nicht zuletzt, da Klimaschutz-Fördermaßnahmen nicht nur im KTF, sondern auch in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt werden.

6 Stellungnahme des BMWK

zu 5.1 Fördereffizienz einheitlich und schlüssig berechnen

Das BMWK weist in seiner mit dem BMF abgestimmten Stellungnahme darauf hin, dass in Anhang 11 des Aufstellungsschreibens für den Bundeshaushalt 2024 und den Finanzplan 2025 bis 2027 eine Definition des Begriffs „Projektträgerkosten“ enthalten sei. Danach sind Projektträgerkosten alle administrativen Kosten, die mit der Abwicklung eines Förderprogramms in Zusammenhang stehen. Dazu würden z. B. auch Kosten der nachgeordneten Behörden und Mandatarverträge gehören, unabhängig davon, welche Stelle mit der Abwicklung der Fördermaßnahme betraut sei und aus welchem Titel die Kosten der Administration finanziert würden.

Zum derzeit noch zu unbestimmten Begriff „Fördermittel“ stellt das BMWK eine Klärung in Aussicht. Es sei einer von mehreren Punkten, der im weiteren Verlauf zur Vereinheitlichung der Ermittlung der THG-Fördereffizienz konkretisiert werden müsse.

Hinsichtlich der Berechnung und Abschätzung der erwarteten THG-Einsparungen erläutert das BMWK, weshalb es in seinem Bericht die Formulierung einer „möglichst“ einheitlichen Vorgehensweise gewählt habe: Nach gemeinsamer Auffassung von BMWK und BMF gebe es in verschiedenen Förderfeldern Interventionen, die einer Messung der THG-Minderung unterschiedlich gut zugänglich seien und für die die Datenqualität variere. Lägen keine Daten der tatsächlichen THG-Einsparung einer Maßnahme vor, müssten zum Maßnahmenbeginn Schätzungen der THG-Minderung über den Zeitverlauf erstellt werden. Alternativ könnten auch Angaben zur THG-Minderung aus Evaluationsberichten entnommen und fortlaufend aktualisiert werden. Vergleichbare Interventionen werde es nach einheitlichen Vorgaben bewerten.

Das BMWK verweist auf die vom BMF mit den Ressorts entwickelte Handreichung vom Januar 2022. Damit sei ein erster Aufschlag gemacht, um den Forderungen des Bundesrechnungshofes nach einer einheitlichen Berechnung der THG-Fördereffizienz im Bereich des Sondervermögens KTF nachzukommen. Ob diese Handreichung nun auch auf Förderprogramme außerhalb des KTF ausgedehnt werde, müsse innerhalb der Bundesregierung mit allen Ressorts abgestimmt werden.

zu 5.2 Indikatoren sinnvoll nutzen und klare Bewertungskriterien festlegen

Das BMWK teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die THG-Fördereffizienz bei Förderprogrammen zum Klimaschutz ein wichtiger Bestandteil sei, um die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen zu beurteilen. Sie sei dann zu berücksichtigen, wenn Förderprogramme zum Klimaschutz verlängert, aufgestockt oder beendet werden sollen. Wie der Bundesrechnungshof geht auch das BMWK davon aus, dass man bei der Auswahl und Priorisierung von Klimaschutz-Förderprogrammen neben der THG-Minderung weitere (insbesondere ökonomische und soziale) Ziele berücksichtigt werden können.

BMWK und BMF seien sich einig, dass für Förderprogramme mit vielseitiger Zieldefinition – wie in den Bereichen Klima und Energie – die THG-Fördereffizienz nicht das alleinige Maß für die Wirtschaftlichkeit darstellen könne. In manchen Fällen sei eine genaue Berechnung der THG-Minderung nur teilweise oder gar nicht möglich. Im letztgenannten Fall solle jedoch dargelegt werden, wie die Maßnahme nachweislich und in besonderem Maße zu einer THG-Minderung führt bzw. wie sie mittelbar und langfristig essenziell zur Erreichung der Sektorziele beitrage.

zu 5.3 Haushaltsgesetzgeber frühzeitig und vollständig informieren

Auch nach Einschätzung des BMWK steht mit der jährlichen KTF-Berichterstattung grundsätzlich ein Instrument zur Verfügung, um den Haushaltsausschuss über die erzielten THG-Minderungen und die THG-Fördereffizienz der Förderprogramme zu informieren. Es werde deshalb die Arbeit an der Handreichung fortsetzen und die Umsetzung für die Förderprogramme des KTF beschleunigen.

BMWK und BMF wollen auch der Forderung nach einer geeigneten Darstellung nachkommen, die den Stand der Erreichung der nationalen THG-Minderungsziele im Rahmen des KTF-Berichtes wiedergibt. Im 11. KTF-Bericht würden für einige Förderprogramme des BMWK die THG-Minderung und die THG-Fördereffizienz bereits dokumentiert – beispielsweise für die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), die Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW) und die Programme zur Energieberatung.

7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

zu 5.1 Fördereffizienz einheitlich und schlüssig berechnen

Das BMF hat den bislang missverständlichen Begriff der „Projekträgerkosten“ nunmehr ausreichend konkretisiert. Die noch fehlende Definition der „Fördermittel“ für die Anwendung der Berechnungsformel müssen BMWK und BMF ebenfalls zügig erarbeiten. Bis wann sie dies erreichen wollen und wie diese Konkretisierung aussehen könnte, ist weiter offen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass künftig alle Ressorts die Berechnungsformel für die THG-Fördereffizienz – unter Berücksichtigung dieser Konkretisierung – bei ihren Förderprogrammen im Klimaschutz anwenden.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, dass diese Berechnung möglichst einheitlich erfolgen soll. Dies bezieht sich insbesondere auf die zugrunde liegenden THG-Einsparungen. Diese müssen für sämtliche Klimaschutzmaßnahmen methodisch belastbar und nachvollziehbar sein. Das schließt nicht aus, dass es neben Förderprogrammen mit direkter THG-Minderung auch begleitende Maßnahmen geben kann, wie z. B. Forschungsvorhaben

oder Beratungsprojekte. Der Fokus im Klimaschutz sollte jedoch stets auf bezifferbaren THG-Minderungen liegen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die THG-Fördereffizienz auch außerhalb des KTF einheitlich berechnet werden. Denn für Klimaschutzmaßnahmen, die die Ressorts aus ihren Einzelplänen finanzieren, müssen dieselben Maßgaben sowohl hinsichtlich der Ermittlung der THG-Einsparung als auch der THG-Fördereffizienz gelten. Das BMF sollte deshalb zügig darauf hinwirken, dass eine einheitliche Vorgehensweise in der Bundesregierung vereinbart wird.

In diesem Sinne hat der Bundesrechnungshof auch das „Konzept zur Einführung einer wirkungsorientierten Haushaltsführung“ verstanden, welches das BMF mit seinem Bericht an den Haushaltsausschuss in Aussicht gestellt hat. Dieses Konzept soll auch die Programme und Maßnahmen des KTF umfassen (siehe Tz. 1 dieses Berichts).

zu 5.2 Indikatoren sinnvoll nutzen und klare Bewertungskriterien festlegen

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass sämtliche Klimaschutzmaßnahmen grundsätzlich anhand der THG-Fördereffizienz zu überprüfen sind. Diese ist ein maßgeblicher Indikator, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen bewerten zu können.

Es fehlt aber weiterhin an den vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderten klaren Bewertungskriterien. Das BMWK ist hierauf in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Es betont lediglich erneut, dass Förderprogramme in den Bereichen Klima und Energie viele verschiedene Ziele verfolgen können, weshalb die THG-Fördereffizienz in Bezug auf die THG-Minderung kein alleiniges Maß der Wirtschaftlichkeit sei. Dem widerspricht der Bundesrechnungshof nicht. Seiner Ansicht nach muss das BMWK jedoch auch für diese Fälle festlegen, wie die Wirtschaftlichkeit auf Grundlage der bestehenden Regelungen ermittelt werden kann.

Die Wirtschaftlichkeit ist im Klimaschutz deshalb bislang nicht sichergestellt. Angesichts der Tatsache, dass das Klimaschutzziel für das Jahr 2030 nach Einschätzung der Bundesregierung mit den derzeitigen Maßnahmen voraussichtlich deutlich verfehlt wird, ist dies nicht hinnehmbar.

Förderprogramme und -maßnahmen sind – anders als andere Klimaschutzmaßnahmen – teilweise mit hohen Ausgaben verbunden. Wenn der Haushaltsgesetzgeber dafür Mittel bewilligt, muss er darauf vertrauen können, dass die Ausgaben für die Zielerreichung notwendig sind und die Bundesregierung die Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzt. Die Bundesregierung sollte dieses Instrument deshalb nur dann einsetzen, wenn es im Vergleich zu anderen Klimaschutz-Instrumenten nachweislich wirtschaftlich ist. Dazu benötigt die Bundesregierung belastbare Informationen.

zu 5.3 Haushaltsgesetzgeber frühzeitig und vollständig informieren

Das BMF sollte die in Aussicht gestellte Verbesserung der KTF-Berichterstattung umgehend umsetzen. Es muss sicherstellen, dass alle beteiligten Ressorts die Informationen zu THG-Minderung und THG-Fördereffizienz für alle Förderprogramme im KTF vollständig und nach einheitlichen Kriterien zur Verfügung stellen. Die verpflichtende KTF-Berichterstattung⁸ ist kein Selbstzweck, sondern ein wichtiges Instrument, um die Erreichung der Klimaschutzziele zu überwachen. Der KTF-Bericht soll vor allem dazu dienen, dem Parlament regelmäßig einen Überblick über die wesentlichen Ausgaben und Einnahmen im Klimaschutz zu verschaffen und ihm eine entsprechende Bewertung des Regierungshandelns zu ermöglichen.

Dies gilt gleichermaßen für alle Förderprogramme, die direkt oder indirekt zur Erreichung der nationalen THG-Minderungsziele beitragen sollen. Deshalb muss die Regierung das Parlament bei der Haushaltsaufstellung über die konkreten Ziele, die erwarteten Wirkungen sowie zur voraussichtlichen THG-Fördereffizienz der Programme informieren.

Ziel muss es sein, dem Haushaltsgesetzgeber einen Überblick dahingehend zu ermöglichen, welchen Beitrag die Förderprogramme in Bezug auf die eingesetzten Haushaltsmittel zur THG-Minderung tatsächlich leisten.

Das BMWK muss für diese Förderprogramme Minderungsziele festlegen und darauf aufbauend die THG-Fördereffizienz ermitteln. Sofern dies ausnahmsweise nicht möglich sein sollte, sind die Gründe in den Unterlagen zur Haushaltsaufstellung und im KTF-Bericht anzugeben. Grundsätzlich muss aber auch in diesen Fällen dargelegt werden, inwieweit die entsprechende Maßnahme – ggf. indirekt – zu einer THG-Minderung und damit zur Erreichung der Klimaschutzziele beiträgt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Pläne des BMF – auf Basis der Ergebnisse des laufenden Forschungsvorhabens – die Wirkungsorientierung des Bundeshaushaltes weiter zu erhöhen. Gleichzeitig geht er davon aus, dass darüber Einigkeit besteht, dass effizienter Klimaschutz höchste Priorität für die Bundesregierung haben muss, um die im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten Ziele zu erreichen. Eine Verfehlung der Klimaschutzziele würde zwangsläufig dazu führen, dass der Bund Haushaltsmittel zur Nachsteuerung einsetzen muss.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seinem Beschluss (siehe Tz. 3) seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass Klimaschutzmaßnahmen nachweislich zur THG-Minderung beitragen und gleichzeitig ein günstiges Verhältnis zwischen erzielten THG-Einsparungen und

⁸ Siehe § 8 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (Klima- und Transformationsfondsgesetz – KTFG).

eingesetzten Haushaltsmitteln aufweisen. Die hierzu von BMWK und BMF bislang eingeleiteten Schritte werden dieser Erwartung jedoch nicht vollständig gerecht.

Dr. Wenz

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.