



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Bundesförderung für effiziente Gebäude

Kapitel 6092 Titel 893 10

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 - 0000934

11. Juli 2024

Diese Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	BEG und Treibhausgasminderungen im Gebäudesektor	9
2	Veranschlagung und Inanspruchnahme der Haushaltsmittel für die BEG	11
2.1	Prüfungsfeststellungen	11
2.2	Würdigung und Empfehlungen	13
2.3	Stellungnahme des BMWK	14
2.4	Abschließende Würdigung	15
3	Maßnahmenbeginn vor Antragstellung	15
3.1	Prüfungsfeststellungen	15
3.2	Würdigung und Empfehlungen	17
3.3	Stellungnahmen des BMWK und des BAFA	18
3.4	Abschließende Würdigung	19
4	Prüfung der Verwendungsnachweise	20
4.1	Prüfungsfeststellungen	21
4.2	Würdigung und Empfehlungen	23
4.3	Stellungnahme des BMWK	24
4.4	Abschließende Würdigung	25
5	Evaluierung	27
5.1	Prüfungsfeststellungen	27
5.2	Würdigung und Empfehlungen	28
5.3	Stellungnahme des BMWK	28
5.4	Abschließende Würdigung	29

Abkürzungsverzeichnis

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*
BEG *Bundesförderung für effiziente Gebäude*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

D

dena *Deutsche Energie Agentur*

E

EM *Einzelmaßnahme(n)*
ERK *Expertenrat für Klimafragen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*
KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*
KTF *Klima- und Transformationsfonds*

M

Mt CO₂e *Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente*

N

NWG *Nichtwohngebäude*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

T

THG *Treibhausgas*

U

UBA *Umweltbundesamt*

V

VV *Verwaltungsvorschrift*

W

WG *Wohngebäude*

0 Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2021 finanziert das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) über die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) verschiedene Maßnahmen für Wohngebäude (WG) und Nichtwohngebäude (NWG). Mit der BEG will es Investitionen anreizen, die die Energieeffizienz und den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte in Gebäuden steigern und die Treibhausgas (THG)-Emissionen des Gebäudesektors wesentlich senken sollen. Die BEG soll nach den Projektionen des Umweltbundesamtes (UBA) neben dem Gebäudeenergiegesetz das wirksamste Instrument zur Minderung von THG-Emissionen im Gebäudesektor sein. Das UBA geht bei dieser Bewertung von einer vollständigen Inanspruchnahme der für die BEG veranschlagten Haushaltsmittel aus. Im Haushaltsjahr 2023 standen dem BMWK im Klima- und Transformationsfonds (KTF) 16,9 Mrd. Euro Ausgabemittel sowie 12,4 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen für die BEG zur Verfügung (Kapitel 6092 Titel 893 10, Titelerläuterungen Nummern 1 bis 3).

Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Aspekte der BEG geprüft. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2021 bis 2023. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK stellt der Bundesrechnungshof Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Das BMWK verausgabte in diesem Zeitraum etwa ein Drittel (10,8 Mrd. Euro) weniger Mittel als im Bundeshaushalt veranschlagt waren. Dazu hat auch beigetragen, dass eingegangene Verpflichtungen zu Lasten der Haushaltsjahre 2022 und 2023 in erheblichem Umfang (über 25 %) nicht zu Auszahlungen geführt haben.

Anstatt immer höhere Ansätze zu beantragen, hätte das BMWK die Verzögerungen bei der Administration des Förderprogramms durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und die spezifische Ausgestaltung der Förderung berücksichtigen müssen.

Das BMWK hat erklärt, es wolle die Mittelabflüsse genau beobachten und so seine Prognosefähigkeit erhöhen. Zur Entwicklung der Mittelabflüsse und Festlegungen berichte das BAFA dem BMWK wöchentlich. Die Schätzung der Mittelabflüsse sei aber wegen Art, Umfang und Ausgestaltung der BEG komplex. Die BEG sei außerdem vergleichsweise neu. Ihre politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie ihre Förderkonditionen würden sich häufig ändern. Durch organisatorische Änderungen sowie die Rekrutierung von neuen Beschäftigten beim BAFA hätten die Antragsrückstände bei der BEG sukzessive abgebaut und die Reaktionszeiten verringert werden können.

Die Ausführungen des BMWK überzeugen nicht. Die BEG ist durch die Integration mehrerer langjährig bestehender Gebäudeförderprogramme entstanden. Somit konnte das BMWK bei der Veranschlagung auf umfassende und belastbare Erfahrungen zurückgreifen. Für die Förderkonditionen und ihre möglichen Auswirkungen auf die Mittelabflüsse ist das BMWK verantwortlich. Würden sich die

Bewilligungszeiträume beispielsweise nicht über mehrere Jahre erstrecken, wäre die Mittelplanung deutlich einfacher.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Das BMKW hätte die Veranschlagung und Inanspruchnahme der Mittel für die BEG besser und verlässlicher steuern und die Gründe für die geringe Mittelinanspruchnahme analysieren müssen. Der BEG kommt für das Erreichen der THG-Minderungsziele im Gebäudesektor eine zentrale Bedeutung zu. Das UBA legt seiner Bewertung der Minderungswirkung eine vollständige Inanspruchnahme der veranschlagten Haushaltsmittel zugrunde. Eine geringe Mittelabrufquote führt dazu, dass die Minderungswirkung der BEG systematisch überschätzt wird. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Klimaschutzziele im Gebäudesektor nicht erreicht werden. (Nummer 2)

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat 62 266 Verwendungsnachweise ausgewertet und festgestellt, dass in zahlreichen Fällen der Zeitraum zwischen Antragseingang und Abschluss der Maßnahme kleiner oder gleich Null war oder nur auf wenige Tage betrug. Trotz dieser deutlichen Hinweise, dass die Maßnahmen bereits vor Antragstellung begonnen wurden, zahlte das BAFA die beantragten Zuwendungen unzulässigerweise aus.

Das BMWK muss sicherstellen, dass das BAFA das Förderverfahren ordnungsgemäß durchführt. Vor der Auszahlung der Förderung ist in jedem Fall zu prüfen, ob mit der jeweiligen Maßnahme erst nach Antragstellung begonnen wurde. Unklare Fälle sollte das BAFA vertieft prüfen.

Das BMWK hat dargelegt, dass es für alle im Prüfungszeitraum eingegangenen 591 715 Verwendungsnachweise das Antrags- und Inbetriebnahmedatum ausgewertet habe. Die Auswertung habe ergeben, dass es sich bei einigen Anträgen um Eingabefehler handle. Bei Maßnahmen mit geringem Investitionsvolumen seien kurze Umsetzungszeiträume plausibel. Das BAFA hat angekündigt, künftig bei Umsetzungen von Maßnahmen innerhalb von weniger als einer Woche Auftragsbestätigungen anzufordern.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest, dass das BAFA den Zeitpunkt des jeweiligen Maßnahmenbeginns nicht (mit der gebotenen Sorgfalt) geprüft hat. Insbesondere hat es die Plausibilität der Angaben der Antragsteller nicht ausreichend hinterfragt. Weder aus dem Inbetriebnahmedatum noch dem Umsetzungszeitraum lässt sich der Beginn der Maßnahme eindeutig ableiten. Eine Zuwendung bei der BEG darf grundsätzlich nur dann ausgezahlt werden, wenn mit der Maßnahme erst nach Antragstellung begonnen wurde.

Die Ankündigung des BAFA, künftig bei Umsetzungszeiträumen innerhalb von weniger als einer Woche Auftragsbestätigungen anzufordern, reicht nicht aus und ist nur ein erster Schritt. Der Bundesrechnungshof hat auch Fälle mit Maßnahmenbeginn vor Antragstellung beanstandet, bei denen zwischen Antragstellung und Inbetriebnahme der Anlage mehrere Monate lagen.

Das BMWK muss zusammen mit dem BAFA sicherstellen, dass bei der BEG-EM die Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung ordnungsgemäß geprüft werden. (Nummer 3)

- 0.3 Das BAFA schloss die Prüfung der Verwendungsnachweise weit überwiegend nicht innerhalb der mit dem BMWK vereinbarten Fristen ab. Dies führte zu Verzögerungen beim Mittelabfluss und kann die Akzeptanz des Förderprogramms sowie die Erreichung der mit ihm angestrebten Ziele erheblich beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof hat anhand von 128 Verwendungsnachweisen festgestellt, dass die Prüfung durch das BAFA darüber hinaus zahlreiche Mängel aufwies.

Das BMWK ist daher aufgefordert, im Wege seiner Fachaufsicht sicherzustellen, dass das BAFA die Verwendungsnachweise künftig fristgerecht und ordnungsgemäß prüft.

Das BMWK hat erwidert, dass die Qualitätssicherung sowie die ordnungsgemäße und fristgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise eine hohe Bedeutung hätten. Im Zeitraum 2021 bis 2023 seien 14 % der Verwendungsnachweise innerhalb der vereinbarten Frist geprüft worden, zuletzt aber mit deutlich steigender Tendenz. Das BAFA gehe davon aus, dass Antragsteller, Bevollmächtigte und Energieeffizienzexperten wahrheitsgemäße Angaben einreichen. Es habe die 128 Verwendungsnachweise nochmals geprüft. Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes seien nicht in allen Einzelfällen nachvollziehbar. Das BMWK und das BAFA haben ihre abweichenden Auffassungen begründet. Außerdem haben sie mitgeteilt, dass das BAFA vier Rückforderungen eingeleitet habe.

Der Bundesrechnungshof hält es mit Blick auf die Förderziele der BEG für unzureichend, lediglich die Einhaltung der technischen Mindestanforderungen zu prüfen. Entscheidend ist, ob sich durch die geförderte Maßnahme die Energieeffizienz verbessert hat. Der Bundesrechnungshof hält auch daran fest, dass in mehreren der von ihm geprüften Fällen mit der Maßnahme bereits vor Antragstellung begonnen wurde oder nicht förderfähige Maßnahmen bezuschusst worden sind.

Das BMWK muss sicherstellen, dass die Förderung zu einer Verbesserung der Energieeffizienz führt und die Verwendungsnachweise ordnungsgemäß und fristgerecht geprüft werden. Das BAFA muss über die vier bereits eingeleiteten Rückforderungen hinaus in 49 Fällen mit einem Gesamtfördervolumen von 2,22 Mio. Euro noch Sachverhalte aufklären und im Anschluss ggf. Rückforderungen einleiten. Angesichts der hohen Fehlerquote sollte das BMWK reagieren und sich mit den mit der Verwaltung der BEG-EM befassten Stellen zügig auf Änderungen bei Umfang und Inhalten der Verwendungsnachweisprüfung verständigen. (Nummer 4)

- 0.4 Die beiden bisherigen Evaluierungen der BEG-EM haben ergeben, dass die Förderung mit erheblichen wirkungsmindernden Mitnahmeeffekten (45 %) – insbesondere bei Unternehmen – einhergegangen ist.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK aufgefordert, dieses Ergebnis der Evaluierungen zügig bei der Ausgestaltung der BEG-EM zu berücksichtigen.

Das BMWK hat eingeräumt, dass bei Unternehmen hohe Mitnahmeeffekte aufgetreten sind. Es handele sich bei rund einem Drittel der Vorhaben um Ersatzinvestitionen. Bei der neuen Förderrichtlinie für die BEG lägen deshalb die Förderhöchstsätze für selbstnutzende private Eigentümer über denjenigen für Unternehmer und Vermieter.

Die bisherigen Maßnahmen des BMWK zur Begrenzung der Mitnahmeeffekte genügen nicht. Unternehmen und Vermieter haben ein erhebliches Eigeninteresse an erforderlichen Ersatzinvestitionen. Dies gilt es deutlich stärker als bisher bei der Förderung zu gewichten. Das BMWK hat dabei zu prüfen, inwieweit hier eine Förderung überhaupt notwendig ist. (Nummer 5)

1 BEG und Treibhausgasminderungen im Gebäudesektor

Die BEG ist nach dem Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung eine ihrer wesentlichen Maßnahmen zur Senkung der THG-Emissionen im Gebäudesektor.

Dringender Handlungsbedarf für THG-Minderungen im Gebäudesektor

Im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) ist das Ziel der Treibhausgasneutralität¹ bis zum Jahr 2045 verankert. Zuvor sollen die Emissionen bereits bis zum Jahr 2030 um 65 % gegenüber dem Basisjahr 1990 reduziert werden. Zur Einhaltung dieser Ziele legt das novellierte KSG verbindliche Jahresemissionsgesamtmengen fest. Diese werden auf die verschiedenen Sektoren (z. B. Industrie, Verkehr, Gebäude) aufgeteilt. Etwa 15 % der Gesamtemissionen in Deutschland entfallen gegenwärtig auf den Gebäudesektor.² Im Gebäudesektor werden die direkten Emissionen aus dem Brennstoffeinsatz für Gebäudewärme und -kühlung sowie Warmwasserbereitung erfasst.³ In Deutschland gab es im Jahr 2022 knapp 25 Millionen Wärmeerzeuger. Davon betrug der Bestand an fossilen Wärmeerzeugern 78 % und derjenige auf Basis erneuerbarer Energien 22 %. Ältere Wärmeerzeuger, also Öl- und Gasheizungen, die vor dem Jahr 1990 eingebaut wurden oder die im Jahr 2024 älter als 30 Jahre sein werden, haben einen Anteil von ca. 15 %.⁴ Der Gebäudesektor unterliegt nicht dem Europäischen Emissionshandel. Die EU-Mitgliedstaaten haben aber die Minderungsziele der EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation) zu beachten.

Im Jahr 2023 hat der Gebäudesektor nach den aktuellen Projektionen des UBA 102 Mt CO₂e emittiert. In den kommenden sechs Jahren müssen diese Emissionen um mehr als ein Drittel auf 67 Mt CO₂e reduziert werden. Der Gebäudesektor hat allerdings die im KSG festgelegten Jahresemissionsmengen bereits viermal in Folge verfehlt. Das UBA geht davon aus, dass der Sektor die kumulierten Jahresemissionsgesamtmengen bis zum Jahr 2030 voraussichtlich um 32 Mt CO₂e verfehlen wird.

Die BEG ist nach Einschätzung des UBA für die Minderung der THG-Emissionen im Gebäudesektor neben dem Gebäudeenergiegesetz das wirksamste Instrument. Nach seinen

¹ Klimaneutralität bedeutet, dass die Menge an klimarelevanten Gasen in der Atmosphäre nicht mehr ansteigt. Hierfür muss ein Gleichgewicht zwischen THG-Emissionen und der Aufnahme von THG aus der Atmosphäre z. B. in natürlichen Senken wie Wäldern oder Meeren hergestellt werden. Daneben können Kohlenstoffemissionen durch dauerhafte Einlagerung in unterirdischen Lagerstätten reduziert werden.

² UBA: Entwicklung der THG-Emissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG, 13. März 2024).

³ Die Emissionen aus der Energiebereitstellung aus Strom und Fernwärme werden im Sektor Energiewirtschaft bilanziert, Emissionen von Industriegebäuden werden im Sektor Industrie bilanziert.

⁴ dena, DENA-GEBÄUDEREPORT 2024. Zahlen, Daten, Fakten zum Klimaschutz im Gebäudebestand, 11/2023.

Projektionen soll die BEG im Jahr 2030 zu einer THG-Minderung von 15 Mt CO₂e führen. Voraussetzung dafür ist, dass die für die BEG vorgesehenen Haushaltsmittel vollständig in Anspruch genommen werden.

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) hat die vom UBA ermittelten Projektionsdaten 2024 bewertet und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die im KSG für den Zeitraum 2021 bis 2030 sektorübergreifend zulässigen Jahresemissionsgesamtmengen vermutlich nicht eingehalten werden. Er erwartet, dass die THG-Emissionen im Sektor Gebäude weniger stark zurückgehen als vom UBA dargestellt. Ursächlich hierfür sei, dass das UBA die Minderungswirkungen der Maßnahmen, darunter auch der BEG, überschätze. Überdies geht der ERK davon aus, dass nach den Projektionsdaten 2024 Deutschland seine Verpflichtungen nach der EU-Klimaschutzverordnung ab dem Jahr 2024 nicht mehr erfüllen kann. Bis zum Jahr 2030 würden die Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung um voraussichtlich 126 Mt CO₂e überschritten. Deutschland drohe ein Vertragsverletzungsverfahren, wenn es nicht zum Ausgleich Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten erwerben kann. Aktuell wird in den Projektionen von einem europaweiten hohen Defizit im Bereich der EU-Klimaschutzverordnung von 574 Mt CO₂e ausgegangen.

Grundlagen der BEG

Als Teil des Klimaschutzprogramms 2030 begann die Bundesregierung Anfang 2021 mit der neuen BEG. Ziel war eine einheitliche Förderstruktur für WG und NWG. Die inhaltliche Komplexität der bisherigen Förderprogramme sollte reduziert werden. Antragsteller sollten eine Förderung auf der Grundlage eines einzigen Antrags für alle relevanten Teilaspekte – Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Fachplanung und Baubegleitung – erhalten können. Die BEG sollte Investitionen anreizen, die die Energieeffizienz und den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte in Gebäuden steigern und die THG-Emissionen des Gebäudesektors wesentlich senken. Mit der BEG sollten bis zum Jahr 2030 kumuliert zusätzliche 50 Mt CO₂e eingespart werden.

Die BEG hat drei Teilprogramme:

- die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Wohngebäude (BEG-WG, Beginn 1. Juli 2021),
- die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Nichtwohngebäude (BEG-NWG, Beginn 1. Juli 2021) und
- die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEG-EM, Beginn 1. Januar 2021).

Die Teilprogramme hatten zunächst jeweils eine Zuschuss- und eine Kreditvariante. Für erstere war das BAFA zuständig, für letztere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Mit der BEG-Reform vom Juli 2022 wurde die Kreditförderung eingestellt. Die KfW schied als administrierende Stelle aus. Im Haushaltsjahr 2023 stand dem BMWK für die BEG insgesamt 13,8 Mrd. Euro Ausgabemittel im KTF zur Verfügung (Kapitel 6092 Titel 893 10,

Titelerläuterungen Nummern 1 bis 3). Die Investitionszuschüsse werden bei der BEG-EM nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt.

Für jedes Teilprogramm gibt es eine Förderrichtlinie. Gefördert wird die Sanierung von WG und NWG zur Erreichung einer Effizienzhausstufe. Außerdem werden Einzelmaßnahmen an WG und NWG gefördert, nämlich an der Gebäudehülle (z. B. Dämmung, Erneuerung von Fenstern), Anlagentechnik, Heizungstechnik (z. B. Wärmepumpen), Heizungsoptimierung sowie Fachplanung und Baubegleitung. Die Förderung der Einzelmaßnahmen setzt nicht voraus, dass eine Effizienzhausstufe erreicht wird. Es genügt, wenn eingebaute Bauteile bestimmte technische Mindestanforderungen erfüllen. Außerdem muss die geförderte Maßnahme das energetische Niveau verbessern und/oder den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Gebäudes erhöhen.

Wir haben uns mit ausgewählten Aspekten der BEG-EM befasst, darunter die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, die Wirtschaftlichkeit der BEG und ihre Administration durch das BAFA. Während der Prüfung haben wir mehrfach Stellung zu Entwürfen von überarbeiteten Förderrichtlinien zur BEG-EM genommen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat der letzten Neufassung der Förderrichtlinie BEG-EM im November 2023 zugestimmt. Mit dieser Neufassung wurde die Durchführung der Zuschussförderung für Wärmeerzeuger vom BAFA an die KfW übertragen. Außerdem wurden zusätzlich eine einkommensabhängige Staffelung der Förderquoten sowie eine ergänzende Kreditförderung für Einzelmaßnahmen eingeführt. Die neue Förderrichtlinie ist nicht Gegenstand dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung.

2 Veranschlagung und Inanspruchnahme der Haushaltsmittel für die BEG

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) und das Fälligkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz) zu berücksichtigen. Daneben ist der Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit gemäß Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.3 § 9 BHO einzuhalten. Dieser Grundsatz besagt, dass die im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen sind.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Zur Finanzierung der BEG mit ihren drei Teilprogrammen sowie zur Ausfinanzierung ihrer Vorgängerprogramme wurde ab dem Jahr 2021 im Wirtschaftsplan des Sondervermögens KTF (Kapitel 6092) der Titel 893 10 „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“ ausgebracht.

Die Ansätze für die Ausgaben und die Mittelabflüsse stellen sich bisher wie folgt dar:

Tabelle 1

Ausgaben aus Kapitel 6092 Titel 893 10 in Tsd. Euro

Jahr	Soll	Ist	Nicht verausgabte Mittel (in %)
2021	5 782 311	3 863 035	1 919 273 (33,2)
2022	9 610 717	6 501 441	3 109 276 (32,4)
2023	16 862 136	11 049 533	5 812 603 (34,5)
2024	16 741 923		

Quelle: Wirtschaftsplan für den KTF und Haushaltsrechnungen des Bundes.

Seit dem Jahr 2021 flossen im Durchschnitt 67,3 % der Ausgabeansätze des Titels 893 10 im KTF für die BEG und zur Ausfinanzierung von Vorgängerprogrammen ab, im Jahr 2023 waren es 65,5 %. Bewilligte Fördermittel werden bei der BEG-EM erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises ausgezahlt.

Die nicht verausgabten Haushaltmittel führte das BMWK der Rücklage des KTF zu.

Die insgesamt für die BEG veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und ihre Inanspruchnahme stellen sich bisher wie folgt dar:

Tabelle 2

Veranschlagte und in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen bei Kapitel 6092 Titel 893 10 in Tsd. Euro

Jahr	Soll	Ist	Nicht in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (in %)
2021	16 709 874	16 709 874	0 (0,0)
2022	32 469 150 ^a	29 858 900	2 610 250 (8,0)
2023	12 382 530	11 809 164	573 366 (4,6)
2024	10 777 992		

Erläuterung:

^a Inklusive der überplanmäßigen und sonstigen Verpflichtungsermächtigungen von 23,0 Mrd. Euro.

Quelle: Wirtschaftsplan für den KTF und Haushaltsrechnungen des Bundes.

Das BMF bewilligte zwischen Juni 2021 und März 2022 insgesamt 23 Mrd. Euro überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen. Das BMWK begründete seine Anträge mit

Nachholeffekten, verursacht durch die Programmunterbrechung im Januar 2022⁵, und externen Effekten (Preissteigerungen für Öl und Gas, absehbare Verschärfung ordnungsrechtlicher Vorgaben usw.). Das BMWK habe deshalb mehr Mittel benötigt, um einen erneuten Förderstopp abzuwenden und die Fortsetzung der BEG bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 2022 sicherzustellen.

Das Verhältnis zwischen den zu Lasten der Jahre 2021 bis 2023 jeweils eingegangenen Verpflichtungen (Stand 31. Dezember des Vorjahres) zu den Ausgaben für die BEG und ihre Vorgängerprogramme stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 3

Verhältnis zwischen Mittelbelegung und Mittelabruf in Tsd. Euro

Jahr	Zum Stand 31.12. des Vorjahres für das jeweilige Jahr eingegangene Verpflichtungen ^a	Ist-Ausgaben	Differenz (in %)
2021	4 325 841	3 863 035	462 806 (10,7)
2022	8 797 566	6 501 441	2 296 125 (26,1)
2023	14 919 205	11 049 533	3 869 672 (25,9)
2024	17 617 008		

Erläuterung:

^a Die eingegangenen Verpflichtungen enthalten auch Verpflichtungen aus Vorgängerprogrammen der BEG mit Fälligkeit in den Jahren 2021, 2022, 2023 oder 2024.

Quelle: Wirtschaftsplan für den KTF und Haushaltsrechnungen des Bundes.

2.2 Würdigung und Empfehlungen

Das BMWK hat in den Jahren 2021 bis 2023 die Ansätze für Ausgaben aus Kapitel 6092 Titel 893 10 „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ bei weitem nicht in Anspruch genommen. Trotz hoher Verbindungen aus eingegangenen Verpflichtungen wurde ein Drittel der Ausgabermächtigungen nicht in Anspruch genommen. Dazu hat beigetragen, dass beispielsweise in den Jahren 2022 und 2023 ein Viertel der für diese Jahre eingegangenen Verpflichtungen gar nicht zu Auszahlungen geführt hat (vgl. Tabelle 3). Wir gehen deshalb davon aus, dass

⁵ Aufgrund absehbar nicht ausreichender Fördermittel für den Förderbereich in Verantwortung der KfW sah sich die Bundesregierung veranlasst, die Förderung über die BEG am 24. Januar 2022 vorübergehend zu stoppen. Anlass war ein stark erhöhtes Antragsaufkommen, das durch die im November 2021 angekündigte Beendigung der Förderung von Neubauten nach dem Energieeffizienzstandard 55 (EH55) zum 1. Februar 2022 ausgelöst worden war. Allein im Zeitraum November 2021 bis zum 23. Januar 2022 waren bei der KfW Anträge mit einem Kredit-/ Zuschussvolumen von insgesamt über 20 Mrd. Euro eingegangen. Die Bundesregierung hat die BEG-Förderung über die KfW am 22. Februar 2022 wieder aufgenommen.

das BMWK den Mittelbedarf nicht sachgerecht ermittelt hat. Dies erschwerte die Liquiditätsplanung des BMF und lief den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit (VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO) und der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) sowie dem Fälligkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 4 Grundgesetz) zuwider.

Die geringe Inanspruchnahme der Ausgabenansätze ist auch auf die verspätete Prüfung von Verwendungsnachweisen durch das BAFA zurückzuführen, da sich hierdurch der Zeitpunkt der Auszahlung der Förderung zum Teil bis in das Folgejahr verzögert hat (siehe Nummer 4 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung). Dazu kommt, dass das BMWK die Förderungen mit mehrjährigen Bewilligungszeiträumen gewährt. Da Mittel bei der BEG-EM erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises ausgezahlt werden, führt dies zu sehr späten Mittelabflüssen. Antragsteller beantragen zudem häufig höhere Zuwendungen als sie benötigen und verausgaben die bewilligten Zuschüsse nicht oder nur teilweise.

Anstatt immer höhere Ansätze zu beantragen, hätte das BMWK bei der Veranschlagung die Bearbeitungsprozesse beim BAFA und die Folgen der spezifischen Ausgestaltung der Förderung berücksichtigen müssen.

2.3 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass die Prognose und Veranschlagung für die BEG sehr komplex seien. Dies liege u. a. an Art und Umfang des Förderprogramms, am inhärenten zeitlichen Versatz zwischen Bewilligung und Auszahlung sowie an dem dynamischen Kontext (z. B. geänderte politische Rahmenbedingungen und Förderkonditionen, Energiekrise und konjunkturelle Entwicklungen). Das BMWK ermittle die Haushaltsmittelansätze anhand vorliegender und berechneter Daten (offene Auszahlungen/vorliegende Bewilligungen und prognostizierte Neuzusagen). Mit Start der BEG sei dazu zunächst auf vorhandene Erfahrungen aus den Vorgängerprogrammen mit anderen Förderkonditionen zurückgegriffen worden. Insofern habe es eine erhöhte Unsicherheit in der Prognose gegeben. Daneben seien die Antragszahlen niedriger ausgefallen als erwartet.

Die genaue Beobachtung des Mittelabflusses und die Verbesserung der Prognosefähigkeit hätten für das BMWK, das BAFA und die KfW eine hohe Priorität. Gleichzeitig bestünden deutliche Volatilitäten sowohl im Antragseingang als auch in den Förderbedingungen. Deshalb seien die Informationen und statistische Daten nur bedingt vergleichbar. Eine pauschale, reduzierte Anmeldung der Haushaltsansätze entspreche daher nicht den geltenden Haushaltsgrundsätzen und führe unter Umständen zu einem Mehrbedarf, welcher durch verfügbare Barmittel im KTF unterjährig nicht mehr gegenfinanziert werden könne.

Zur Entwicklung von Mittelabfluss und Festlegungen berichte das BAFA dem BMWK wöchentlich. So könne das BMWK rechtzeitig reagieren bzw. nachsteuern. Zudem sei es für das Erreichen der Programmziele erforderlich, dass das BMWK und das BAFA eine hinreichende finanzielle Ausstattung sicherstellen. Durch eine Fortführung der Administrierungs- und Umsetzungsprozesse sowie die Rekrutierung von neuen Beschäftigten beim BAFA hätten die

Antragsrückstände bei der BEG sukzessive abgebaut und die Reaktionszeiten verringert werden können.

2.4 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung. Das BMWK hätte die Veranschlagung und Inanspruchnahme der Mittel für die BEG besser und verlässlicher steuern und die Gründe für die geringe Mittelinanspruchnahme analysieren müssen.

Die BEG ist durch die Integration mehrerer langjährig bestehender Gebädeförderprogramme entstanden. Insofern lagen langjährige, umfangreiche und belastbare Erfahrungen aus diesen Programmen zur Veranschlagung und Inanspruchnahme vor. Der Verweis des BMWK auf „Volatilitäten“ überzeugt insofern nicht, da es solche „Volatilitäten“ auch selbst zu verantworten hatte. Mehrfach änderte es die Förderbedingungen. Dies dürfte potenzielle Antragstellende erheblich verunsichert haben. Als Reaktion dürften diese beispielsweise Anträge zurückgehalten oder Anträge auf Vorrat gestellt haben, um sich noch die „alten“ Förderkonditionen zu sichern. Außerdem wäre bei kürzeren Bewilligungszeiträumen die Mittelplanung deutlich einfacher gewesen und die Haushaltsmittel hätten zügiger abfließen können. Insbesondere sollte das BMWK die Förderungen nicht pauschal für den maximal zulässigen Bewilligungszeitraum, sondern für einen an den Umfang und die Art der jeweiligen Maßnahme angepasster Zeitraum gewähren. Das BMWK hätte zudem die Bearbeitungsprozesse beim BAFA bei der spezifischen Ausgestaltung der Förderung berücksichtigen müssen.⁶ Der BEG kommt für das Erreichen der THG-Minderungsziele im Gebäudesektor eine zentrale Bedeutung zu. Grundsätzlich ist das Interesse an der Förderung hoch. Die Projektionen des UBA zur Minderungswirkung der BEG gehen von einer vollständigen Inanspruchnahme der veranschlagten Haushaltsmittel aus. Eine geringe Mittelabrufquote führt dazu, dass die Minderungswirkung der BEG systematisch überschätzt wird. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Klimaschutzziele im Gebäudesektor nicht erreicht werden.

3 Maßnahmenbeginn vor Antragstellung

3.1 Prüfungsfeststellungen

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind (VV Nummer 1.3 zu § 44 Absatz 1 BHO). Damit sollen ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz sichergestellt, zusätzliche Investitionen angereizt und Mitnahmeeffekte reduziert werden.

⁶ Vgl. III 1 – 0000939, Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA, abrufbar unter folgendem [Link](#) und Bemerkungen 2023, Bundestagsdrucksache 20/11000 Nummer 29, Verspätete Auszahlung von 10 Mrd. Euro gefährdet Zielerreichung und Akzeptanz von Förderprogrammen, abrufbar unter folgendem [Link](#).

Abbildung 1

Vorhabenbeginn grundsätzlich erst nach Bewilligung zulässig

Der Subsidiaritätsgrundsatz verbietet die Förderung bereits begonnener Maßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Abweichend davon ist bei der BEG der vorzeitige Maßnahmenbeginn zulässig. Das BMF hat dieser Abweichung zugestimmt. Ein Antragsteller kann damit bereits vor Bewilligung einer Zuwendung auf eigenes Risiko mit der Maßnahme beginnen. Ein Rechtsanspruch auf Förderung wird dadurch nicht begründet.

Abbildung 2

Vorhabenbeginn ausnahmsweise vor Bewilligung zulässig

Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns bei der BEG.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Förderanträge für Investitionszuschüsse müssen bei der BEG allerdings vor Vorhabenbeginn beim BAFA vorliegen. Die bisherige Förderrichtlinie regelte, dass als Vorhabenbeginn grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrags gilt. Planungs- und Beratungsleistungen dürfen vor Antragstellung erbracht werden und führen für sich genommen nicht zur Annahme eines Vorhabenbeginns. Als Zeitpunkt der Antragstellung galt das Eingangsdatum des Antrags beim BAFA. Der Antragsteller hatte in seinem Antrag zu versichern, dass er mit der Maßnahme noch nicht begonnen hat.

Das BAFA erfasste den Eingang der Anträge und Verwendungsnachweise in einer IT-Fachanwendung. Darin vermerkte es auch den Abschluss der Antrags- bzw. Verwendungsnachweisprüfung. Wir haben die Eintragungen zu 62 266 Verwendungsnachweise aus den Jahren 2021 bis 2023 ausgewertet. Die Zeiträume zwischen dem Eingang des Förderantrags und der Fertigstellung der Maßnahme/Inbetriebnahme der geförderten Anlage gemäß den Verwendungsnachweisen stellten sich wie folgt dar (siehe Tabelle 4):

Tabelle 4

Antragseingang und Fertigstellung der Maßnahme/Inbetriebnahme der geförderten Anlage

Zeitraum zwischen Antragseingang und Fertigstellung der Maßnahme/Inbetriebnahme der Anlage	Anzahl Fälle	Anteil <i>in %</i>	Bewilligungsvolumen <i>in Euro</i>	Anteil <i>in %</i>
Kleiner/gleich 0 Tage	283 ⁷	0,5	2 102 905	0,3
Bis 10 Tage	982	1,6	4 838 440	0,7
Bis 20 Tage	1 208	1,9	8 161 690	1,2
Bis 30 Tage	1 683	2,7	12 166 838	1,8
Bis 40 Tage	1 808	2,9	12 491 835	1,8
Bis 50 Tage	2 323	3,7	17 019 487	2,5
Bis 60 Tage	2 501	4,0	21 143 853	3,1
Bis 90 Tage	8 905	14,3	80 040 927	11,6
Bis 120 Tage	9 644	15,5	100 199 644	14,5
Bis 150 Tage	8 605	13,8	99 675 515	14,4
Bis 180 Tage	7 316	11,8	92 546 850	13,4
Über 180 Tage	17 008	27,3	241 465 444	34,9
Gesamt	62 266	100,0	691 853 528	100,0

Quelle: BAFA.

3.2 Würdigung und Empfehlungen

Für die BEG gilt eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Das bedeutet aber auch in diesem Fall, dass erst nach der Antragstellung ein Auftrag ausgelöst und mit der Ausführung begonnen werden darf. Trotz deutlicher Hinweise auf zahlreiche bereits vor Antragstellung begonnener Maßnahmen hat das BAFA die in diesen Fällen beantragten Zuwendungen unzulässigerweise ausgezahlt. Selbst wenn das BAFA bei einigen der in Tabelle 4 aufgeführten 283 Fälle das Antrags- und/oder das Fertigstellungs-/Inbetriebnahmedatum fehlerhaft erfasst haben sollte, bleibt eine erhebliche Zahl von unzulässigen Zuwendungsgewährungen. Es ist nicht auszuschließen, dass in noch mehr Fällen Anträge erst nach Maßnahmenbeginn gestellt worden sind. Bei den von uns ausgewerteten Fällen lagen häufig nur wenige Tage zwischen dem Antrag und der Fertigstellung der Maßnahme/Inbetriebnahme der Anlage laut Eintrag in der BAFA-Datenbank (siehe Tabelle 4).

⁷ Aus den Unterlagen des BAFA geht hervor, dass in 48 Fällen das Datum der Inbetriebnahme identisch mit dem Datum des Förderantrags ist. In den übrigen 235 der 283 Fälle liegt das Datum der Inbetriebnahme vor dem Datum des Förderantrags.

Förderung trotz Vorhabenbeginn vor Antragstellung

BAFA zahlte in zahlreichen Fällen unzulässig Zuschüsse aus.

Unzulässiger vorzeitiger Vorhabenbeginn – Variante A



Unzulässiger vorzeitiger Vorhabenbeginn – Variante B



Grafik: Bundesrechnungshof.

Das BMWK muss dafür Sorge tragen, dass das BAFA seine zuwendungsrechtlichen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt. Vor der Auszahlung der Förderung ist in jedem Fall zu prüfen, ob mit der Maßnahme nicht bereits schon vor Antragstellung begonnen wurde. Hierfür muss der Verwendungsnachweis den Zeitpunkt der Auftragserteilung enthalten. Diese Angabe ist zu belegen, z. B. durch eine Auftragsbestätigung oder eine Rechnung. Bestehen Zweifel, ob eine Maßnahme nach Antragstellung begonnen wurde, sollte das BAFA solche Fälle in seine Stichprobe für die erweiterte vertiefte Prüfung einbeziehen (siehe Nummer 4 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung).

3.3 Stellungnahmen des BMWK und des BAFA

Nach Darlegung des BMWK habe das BAFA unsere Feststellungen zum Anlass genommen, für alle in den Jahren 2021 bis 2023 eingegangenen 591 715 Verwendungsnachweise das Antrags- und das Inbetriebnahmedatum zu überprüfen. In 389 Fällen seien beide Daten identisch, in 397 Fällen liege das Inbetriebnahme- vor dem Antragsdatum. Offensichtlich fehlerhaft seien die Datumsangaben in 810 Fällen. Bei der Auswertung des BAFA betrage der Anteil von Anträgen mit einem Antrags- und Inbetriebnahmedatum kleiner/gleich Null Tagen 0,13 %, während er in unserer Stichprobe mehr als dreimal höher liege. Das BAFA vermute, es handele sich bei den Fällen um Eingabefehler, da Plausibilitätsprüfungen im Jahr 2021 noch nicht implementiert gewesen seien. In vielen Fällen sei trotzdem zu Recht ausgezahlt worden. Seit dem 19. Januar 2022 würden Daten automatisch in die IT-Fachanwendung überführt.

Kurze Zeiträume zwischen Antragstellung und Umsetzung könnten plausibel sein, da die BEG auch niedriginvestive Vorhaben fördere, bei denen eine schnellere Umsetzung unterstellt werden könne. Da Planungs- und Beratungsleistungen bereits vor Antragstellung zulässig gewesen seien, sei es in Einzelfällen plausibel, dass nach Antragstellung und dem Abschluss eines Liefer- und Leistungsvertrages Vorhaben in wenigen Tagen oder Wochen umgesetzt

werden. Für diese Annahme spreche die Tatsache, dass nur 4 % des Bewilligungsvolumens auf Vorhaben entfalle, die innerhalb von 30 Tagen umgesetzt wurden.

Das BAFA will unsere Feststellungen zum Anlass nehmen, künftig bei sehr kurzfristigen Umsetzungen von Maßnahmen (z. B. < 1 Woche) Auftragsbestätigungen anzufordern.

3.4 Abschließende Würdigung

Unsere Kritik zielt weder auf vereinzelte Eingabefehler noch auf nachvollziehbare kurze Umsetzungszeiträume bei bestimmten Maßnahmen ab. Wir haben vielmehr beanstandet, dass das BAFA den Zeitpunkt des Maßnahmenbeginns nicht (mit der gebotenen Sorgfalt) ermittelt hat. Insbesondere hat es die Plausibilität der Angaben der Antragsteller nicht ausreichend hinterfragt.

Eine Zuwendung darf grundsätzlich nur dann ausgezahlt werden, wenn mit der Maßnahme erst nach Antragstellung begonnen wurde. Der Zeitpunkt des Maßnahmenbeginns ist deshalb zwingend in jede Verwendungsnachweisprüfung (kursorische Prüfung) einzubeziehen. Bei der BEG müssen die Antragsteller nicht das konkrete Datum des Maßnahmenbeginns angeben. Das BAFA verlässt sich stattdessen auf die Erklärungen der Antragsteller, noch nicht mit der Maßnahme begonnen zu haben, und auf Indizien, wie z. B. das Inbetriebnahmedatum, anstatt sich Belege vorlegen zu lassen. Nur ausnahmsweise versucht es eigeninitiativ aufzuklären, wann mit der Maßnahme begonnen wurde.

Wir bleiben dabei, dass das BAFA vor der Auszahlung der Förderung in jedem Fall prüfen muss, wann mit den Maßnahmen begonnen wurde. Die Ankündigung des BAFA, künftig bei sehr kurzen Umsetzungszeiträumen eine Auftragsbestätigung anzufordern, reicht nicht aus und ist nur ein erster Schritt. Bei den von uns stichprobenhaft geprüften 128 Verwendungsnachweisen (siehe Nummer 4.1.2 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung) gab es auch Fälle, in denen der Zeitraum zwischen Antragstellung und Inbetriebnahme der Anlage mehrere Monate betrug und die Antragsteller trotzdem mit der Maßnahme vor Antragstellung begonnen hatten. Diese Beispiele zeigen, dass das Inbetriebnahmedatum keine Rückschlüsse auf den Maßnahmenbeginn zulässt.

Dass zahlreiche Antragsteller zudem auf eigenes Risiko mit den Maßnahmen beginnen, ist ein Indikator für erhebliche Mitnahmeeffekte, wie die ersten beiden Evaluierungen der BEG bestätigt haben (vgl. Nummer 5). Bei den innerhalb von 30 Tagen nach Antragstellung umgesetzten Maßnahmen handelt es sich nicht nur um solche mit geringem Investitionsvolumen. So liegt die Fördersumme bei den 283 Fällen (siehe Tabelle 4) zwischen 64 und 50 000 Euro. 73 dieser Fälle haben ein Fördervolumen von über 10 000 Euro. In diesen Fällen ist es aufgrund des Umfangs der Maßnahmen unwahrscheinlich, dass diese innerhalb von 30 Tagen durchgeführt worden sein sollen. Zum Hinweis des BMWK, dass nur 4 % des Fördervolumens auf die Maßnahmen entfällt, die nach unserer Auswertung innerhalb von 30 Tagen umgesetzt wurden (siehe Tabelle 4), ist anzumerken, dass nach Angaben des BAFA rund die Hälfte der veranschlagten 50 Mrd. Euro Haushaltsmittel in den Jahren 2021 bis 2024 auf die

BEG—EM entfallen. 4 % davon entsprächen 1 Mrd. Euro. Dies zeigt eindrücklich die Bedeutung, die einer ordnungsgemäßen Prüfung der Auszahlungsvoraussetzungen beizumessen ist.

Das BMWK muss zusammen mit dem BAFA sicherstellen, dass in den Verwendungsnachweisen das Datum des Maßnahmenbeginns angegeben und der Maßnahmenbeginn nachgewiesen wird (z. B. durch Auftragsbestätigungen, Liefer- und Leistungsverträge). Auch wenn eine Förderung stark nachgefragt ist, muss sichergestellt bleiben, dass das BAFA die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendungen ordnungsgemäß prüft. Seit Anfang 2024 sieht die geänderte Förderrichtlinie vor, dass bereits bei Antragstellung ein Lieferungs- oder Leistungsvertrag unter einer auflösenden oder aufschiebenden Bedingung der Förderzusage nachzuweisen ist. Deshalb sollten die Antragsteller bei den unter die geänderte Förderrichtlinie fallenden Anträgen verpflichtet werden, mit dem Verwendungsnachweis künftig den Beginn der Umsetzung der bewilligten Maßnahme anzugeben und in geeigneter Weise zu belegen.

Abbildung 5

Neue Förderregeln für die BEG seit 2024

Vertragsabschluss mit aufschiebender/auflösender Bedingung vor Antragstellung verpflichtend.



Grafik: Bundesrechnungshof.

4 Prüfung der Verwendungsnachweise

Das BAFA hat für die BEG-EM ein mit dem BMWK abgestimmtes Stichprobenkonzept zur Verwendungsnachweisprüfung beschlossen. Es umfasst ein Prüfschema mit zwei Prozessarten. Die erste Prozessart ist der Regelprozess, der vor Auszahlung der Zuschüsse durchgeführt wird. Die zweite Prozessart ist die nachgelagerte Prüfung; sie findet nach Auszahlung der Zuschüsse statt. Die den beiden Prozessarten zugeordneten Prüfungen unterscheiden sich im Umfang und der Prüftiefe der Stichprobe.

1. **Regelprozess – vereinfachte vertiefte Prüfung** (80 bis 90 % der Verwendungsnachweise): Schlüssigkeits- und Vollständigkeitsprüfung sowie ergänzend Belegprüfung der Hauptrechnung sowie fachliche Prüfung der Einhaltung der technischen Mindestanforderungen.
2. **Regelprozess – erweiterte vertiefte Prüfung** (10 bis 20 % der Verwendungsnachweise): Vereinfachte vertiefte Prüfung ergänzt um Belegprüfung aller Rechnungen ab 5 000 Euro.

3. **Nachgelagerte Prüfung – Unterlagenprüfung** (1 % der Verwendungsnachweise): Erweiterte vertiefte Prüfung ergänzt um Prüfung der Umsetzung der Maßnahme sowie Kontrolle der Qualifikation und Leistung der Energieeffizienzexperten und Fachunternehmer. Dieser Schritt soll die Qualität der BEG-EM sichern.
4. **Nachgelagerte Prüfung – Vor-Ort-Kontrollen:** Die Deutsche Energie Agentur (dena) soll als zusätzliche Qualitätssicherung anhand von Fragebögen und Simulationen Vor-Ort-Kontrollen durchführen. Ergibt die Prüfung Rückforderungsansprüche des Bundes, wird der Vorgang an das BAFA zurückverwiesen.

Für die BEG-EM vereinbarte das BMWK mit dem BAFA Reaktionszeiten für die Administration der Förderung (Service Level⁸). Das BAFA erstellte für seine Hausleitung und das BMWK regelmäßig Controllingberichte mit entsprechenden Soll-Ist-Vergleichen. Diese Controllingberichte unterscheiden nach geprüften und ungeprüften Verwendungsnachweisen. Angaben zur Prüftiefe enthalten sie nicht. Das BAFA sieht ein Monitoring und Controlling des mit dem BMWK abgestimmten Stichprobenkonzepts vor. BMWK, BAFA, dena und KfW wollen sich im Falle einer künftigen Erweiterung/Verringerung der Prüfinhalte sowie bei Veränderungen der Zielstichprobenquote eng abstimmen.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Verspätete Prüfung durch das BAFA

Nach den uns vorliegenden Controllingberichten benötigte das BAFA in den Jahren 2021 bis 2023 deutlich mehr als die vorgesehenen 20 Arbeitstage, um die Verwendungsnachweise bei der BEG-EM zu prüfen. Ergänzend haben wir für jeweils zwei Monate in den Jahren 2021, 2022 und 2023 die Zeiträume zwischen den Eingängen der Verwendungsnachweise und dem Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung ermittelt (siehe Tabelle 5).

⁸ Service Levels sind nach Definition des BMWK Mindeststandards zur Konkretisierung der Leistungspflichten der Förderinstitute bei der Programmdurchführung. Sie sollen die Kundenzufriedenheit erhöhen, einen möglichst hohen Wiedererkennungswert der Förderprogramme und eine Förderung „aus einem Guss“ zu schaffen sowie eine möglichst einheitliche, transparente und effiziente Programmüberwachung durch das BMWK ermöglichen.

Tabelle 5

Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung

Vorgaben des BMWK		Verwendungsnachweise geprüft (Anteil in %)
vereinfachte vertiefte Prüfung:	fristgerecht	4 212 (3)
20 Arbeitstage	verspätet	142 346 (97)
erweiterte vertiefte Prüfung:	fristgerecht	11 300 (21)
20 Arbeitstage	verspätet	42 734 (79)

Quelle: BAFA.

Bei seiner vereinfachten vertieften Prüfung prüfte das BAFA 142 346 von 146 558 Verwendungsnachweise (97 %) nicht fristgerecht. Die nicht fristgerecht geprüften Verwendungsnachweise hatten ein Gesamtfördervolumen von 1,9 Mrd. Euro. 404 Verwendungsnachweise prüfte es erst nach über einem Jahr.

Bei seiner erweiterten vertieften Prüfung prüfte das BAFA 54 034 Verwendungsnachweise. Davon prüfte es 42 734 (79 %) nicht innerhalb der vorgesehenen Frist. Das Fördervolumen der nicht fristgerecht geprüften Verwendungsnachweise betrug 612,6 Mio. Euro.

Die im Stichprobenkonzept vorgesehenen nachgelagerten Prüfungen (Unterlagenprüfungen) hatte das BAFA zum Zeitpunkt unserer Prüfung noch nicht durchgeführt. Vor-Ort-Kontrollen durch die dena waren zum Zeitpunkt unserer Erhebungen in Planung.

Mängelbehaftete Prüfung durch das BAFA

Wir werteten anhand von 128 Verwendungsnachweisen aus, inwieweit das BAFA sie ordnungsgemäß geprüft hatte. In 65 Fällen ließ das BAFA Mängel unbeanstandet. Zum Teil lagen mehrere Mängel gleichzeitig vor:

- Zahlungen wurden in drei Fällen mit Kassenanordnungen angewiesen, in denen der Zahlungsbetrag nicht mit den begründenden Unterlagen übereinstimmte.
- In vier Fällen wurde der Rechnungsbetrag in voller Höhe bezuschusst, obwohl der Zuwendungsempfänger 2 bzw. 3 % Skonto in Anspruch genommen hatte bzw. hätte nehmen können.
- In 33 Fällen liegen starke Anhaltspunkte vor, dass Leistungen vor Antragstellung beauftragt worden sind (siehe Nummer 3 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung). Teilweise sind das Datum des Förderantrags und der Rechnung identisch. Bei einem im Jahr 2021 bewilligten Vorhaben trägt die Hauptrechnung ein Datum aus dem Jahr 2020.
- Die BEG ermöglicht die Förderung bestimmter Einzelmaßnahmen an Bestandsgebäuden, wenn dies die Energieeffizienz des Gebäudes verbessert. Lediglich in 14 Fällen enthielten die Verwendungsnachweise zu solchen Förderungen Angaben zu den Wärmedurchgangskoeffizienten. In diesen Fällen waren aber nicht immer die ursprünglichen und die

erreichten Koeffizienten ausgewiesen. Teilweise waren beide Werte identisch oder stimmten nicht mit den Werten in der Rechnung überein.

- Abrechnung nicht förderfähiger Leistungen:
 - Bei elf Vorhaben ging aus den Rechnungen hervor, dass Material ausgebaut, gelagert und wieder eingebaut wurde. Das BAFA erkannte die Ausgaben als förderfähig an. Förderfähig war aber nur die erstmalige Herstellung.
 - Bei einem Vorhaben erkannte das BAFA die Ausgaben für die Sanierungsarbeiten infolge eines Brandschadens als förderfähig an. Eine Erklärung, dass keine Versicherung den Schaden beglichen hatte, lag nicht vor.
 - Zwei Verwendungsnachweise enthielten die Rechnung eines Unternehmens, dessen Inhaber gleichzeitig Antragsteller war. Dennoch erkannte das BAFA diese Eigenleistungen als förderfähig an.
 - Bei einem Vorhaben lag der erforderliche Sanierungsfahrplan nicht vor. Dennoch förderde das BAFA das Vorhaben.

4.2 Würdigung und Empfehlungen

Das BMWK hätte aus den monatlichen Controllingberichten des BAFA erkennen müssen, dass dieses die Zielvorgaben für die Bearbeitung der Verwendungsnachweise erheblich (teilweise um ein Jahr oder mehr) überschritt. Die fristgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise ist aber gerade bei der BEG besonders wichtig, da die Förderung erst nach dieser Prüfung ausbezahlt wird. Wenn 97 % der Verwendungsnachweise nicht fristgerecht geprüft werden, kann dies die Erreichung der Ziele und die Akzeptanz der Förderung erheblich beeinträchtigen, da die Antragstellenden die Investitionen lange vorfinanzieren müssen. Das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung ist außerdem wichtig, wenn darüber zu entscheiden ist, ob beantragte Anschlussförderungen bewilligt werden.

Ungeachtet dessen, dass die Bearbeitung von „Massenprogrammen“ wie der BEG mit mehreren hundert Anträgen pro Tag für einen Aufgabenträger wie das BAFA herausfordernd ist, muss das BMWK als Aufsichtsbehörde eingreifen und Abhilfe schaffen, wenn absehbar ist, dass die Bearbeitung der Anträge nicht innerhalb angemessener Zeiträume bewältigt werden kann.

Da die Controllingberichte keine Informationen zur Prüftiefe enthielten, konnte das BMWK nicht erkennen, dass das BAFA die vorgesehenen nachgelagerten Prüfungen nicht durchführte. Diese sind aber wegen der Besonderheiten der BEG unverzichtbar: Das Zuwendungsverfahren basiert bis zur Auszahlung der Zuschüsse wesentlich auf den Bewertungen der Energieeffizienzexperten und Fachunternehmer. Diese bestätigen, dass die Fördervoraussetzungen und technischen Anforderungen eingehalten und die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Erst mit seiner nachgelagerten Kontrolle kann sich das BAFA einen genaueren Eindruck verschaffen, ob die Bewertungen der Energieeffizienzexperten und Fachunternehmer ausreichend belastbar waren und die Förderziele erreicht wurden.

Das BAFA hat außerdem zahlreiche Mängel bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen unbeanstandet gelassen (siehe Nummer 4.1). Bei 33 (26 %) der 128 Verwendungsnachweise, die wir in unsere Prüfung einbezogen haben, geben die begründenden Unterlagen Anlass zu der Annahme, dass mit den Maßnahmen vor Antragstellung begonnen wurde. 14 Vorhaben erfüllen die Fördervoraussetzung „Verbesserung des energetischen Niveaus“ nicht. Darüber hinaus hat das BAFA mehrfach nicht förderfähige Leistungen bezuschusst.

Die hohe Fehlerquote zeigt, dass das BMWK seine Fachaufsicht gegenüber dem BAFA deutlich intensivieren muss. Dies gilt insbesondere bei einem Förderprogramm wie der BEG, das in der Öffentlichkeit stark und zum Teil auch kritisch wahrgenommen wird. Aus der Verwendungsnachweisprüfung muss sich zweifelsfrei ergeben, dass die Fördervoraussetzungen vorliegen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Haushaltsmittel in erheblichem Umfang zweckwidrig eingesetzt werden.

Das BMWK muss künftig konsequent sicherstellen, dass das BAFA die für die BEG geltenden Regelungen einhält.

4.3 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat erwidert, dass die Qualitätssicherung sowie die ordnungsgemäße und fristgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise eine hohe Bedeutung hätten. Es sei in diversen Fällen zu sehr langen Bearbeitungszeiten gekommen. Die enorm hohen Antragszahlen hätten eine Priorisierung der Aufgabenerledigung unumgänglich gemacht. Aufgrund verschiedener Anpassungen im BAFA würden die vereinbarten Fristen wieder überwiegend eingehalten. Um unsere Kritik bezüglich der Reaktionszeiten nachvollziehen zu können, habe das BAFA die Verwendungsnachweise der Jahre 2021 bis 2023 selbst ausgewertet. Demnach habe es in 92 392 von 638 710 Fällen (14 %) die Verwendungsnachweise fristgerecht geprüft. Im vierten Quartal 2023 sei dieser Anteil auf 62 % gestiegen.

Das BMWK wolle die Vor-Ort-Kontrollen von derzeit jährlich 300 auf bis zu 1 200 erhöhen. Auf die nachgelagerten Kontrollen (Unterlagenprüfungen) ist das BMWK in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

Zu unserer Kritik, dass das BAFA 65 Verwendungsnachweise mangelhaft geprüft hat, hat das BMWK Folgendes ausgeführt: Das BAFA gehe davon aus, dass die Angaben von Antragstellern, Bevollmächtigten und Energieeffizienzexperten korrekt sind, z. B. zur Inanspruchnahme von Skonti. Das BAFA habe die 65 Fälle nochmals geprüft. Unsere Beanstandungen seien trotz zweier zusätzlicher Gespräche mit ihm nicht in allen Einzelfällen nachvollziehbar. Beispielsweise sei in 25 Fällen ein Maßnahmenbeginn vor Antragstellung nicht festzustellen. In 13 der von uns erwähnten 14 Fälle seien die technischen Mindestanforderungen erfüllt. Die Prüfung, ob sich die Energieeffizienz erhöht habe, obliege den Energieeffizienzexperten. Als Ergebnis seiner nochmaligen Prüfung habe das BAFA vier Rückforderungen eingeleitet. Drei weitere Fälle prüfe es noch.

BMWK und BAFA wollen künftig für die Ermittlung der Fördersumme alle einem Antragsteller eingeräumten Skonti abziehen. Der Antragsteller könne dann Widerspruch einlegen. Wenn er entsprechende Zahlungsnachweise einreiche, könne seinem Widerspruch abgeholfen werden. Bei sehr kurzfristigen Umsetzungen von Maßnahmen innerhalb einer Woche werde das BAFA die Auftragsbestätigung anfordern. Unsere Hinweise würden in Arbeitsanweisungen für die Bearbeitenden im BAFA aufgenommen.

4.4 Abschließende Würdigung

Wir weisen nochmals darauf hin, dass das BMWK und das BAFA zu einer frist- und ordnungsgemäßen Prüfung der Verwendungsnachweise verpflichtet sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Förderung infolge hoher Antrags- und Verwendungsnachweiszahlen besonders verwaltungsaufwändig ist.

Zu den beim BAFA ergriffenen organisatorischen Maßnahmen verweisen wir auf unsere Ausführungen in der Abschließenden Prüfungsmitteilung⁹ und der Bemerkung¹⁰ zur Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA. Wir haben in beiden Veröffentlichungen aufgezeigt, dass das BMWK das BAFA mit der Umsetzung verschiedener Förderprogramme überlastet hat. Zu diesen Förderprogrammen gehört auch die BEG-EM. Insgesamt hat das BAFA bei drei Programmen über 10 Mrd. Euro Fördermittel verspätet an Unternehmen und Privatpersonen ausgezahlt. Wir haben auch darauf hingewiesen, dass mit Inkrafttreten der überarbeiteten Förderrichtlinie für die BEG-EM zu Jahresbeginn die Anzahl der Anträge und der Verwendungsnachweise wieder erheblich ansteigen dürfte. Auch wenn das BMWK die Aufgaben teilweise auf die KfW verlagert hat, muss das BAFA nach wie vor den überwiegenden Teil der Förderung umsetzen.

Wir nehmen die Ausführungen des BMWK zur Kenntnis, wonach das BAFA inzwischen deutlich schneller die Verwendungsnachweise prüft. Nach diesen Ausführungen hat das BAFA aber auch im vierten Quartal 2023 über ein Drittel der Verwendungsnachweise nicht fristgerecht geprüft. Unverändert müssen also zahlreiche Unternehmen und Privatpersonen auf die Auszahlung der Fördermittel warten und in Vorleistung treten. Dies gefährdet nicht nur die Erreichung der Förderziele, sondern auch die Akzeptanz des Förderprogramms.

Wir weisen darauf hin, dass das BAFA generell über Anträge nur dann entscheiden darf, wenn die erforderlichen Unterlagen vollständig vorliegen. Sachverhalte, die sich auf die Förderung auswirken können, sind vorab aufzuklären.

Zur geplanten erheblichen Ausdehnung der Vor-Ort-Kontrollen weisen wir darauf hin, dass diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden müssen. In einem Fall bezuschusste das BAFA u. a. eine Dachinstandsetzung (Förderung insgesamt: 180 000 Euro). Aus dem

⁹ Vgl. III 1 – 0000939, Umsetzung von Förderprogrammen durch das BAFA, abrufbar unter folgendem [Link](#).

¹⁰ Vgl. Bemerkungen 2023, Bundestagsdrucksache 20/11000 Nummer 29, Verspätete Auszahlung von 10 Mrd. Euro gefährdet Zielerreichung und Akzeptanz von Förderprogrammen, abrufbar unter folgendem [Link](#).

Vorblatt der Hauptrechnung ging hervor, dass der Auftrag bereits im Mai 2020 erteilt worden war – sieben Monate vor Erlass der ersten Förderrichtlinie für die BEG-EM. Anders als beantragt wurden außerdem nicht neue Fenster eingebaut, sondern wieder die alten. Die Verwendung der Fördermittel wurde nach Angaben des BAFA inzwischen nachgelagert vor Ort kontrolliert. Beanstandungen ergaben sich nicht. Erst mit Blick auf unsere entsprechenden Feststellungen hat das BAFA die Rückforderung der Förderung eingeleitet, ebenso wie in drei weiteren Fällen. Wir halten daran fest, dass auch bei den meisten anderen Fällen, die wir beanstandet haben, Rückforderungen der gesamten oder eines Teils der Förderung einzuleiten sind (siehe im Einzelnen Anlage 1):

- Bei 18 Vorhaben (14 % der geprüften Fälle) ist davon auszugehen, dass mit den Maßnahmen vor Antragstellung begonnen wurde. Dies lässt insgesamt hohe Mitnahmeeffekte befürchten, von denen auch die ersten beiden Evaluierungen der BEG ausgehen (siehe Nummer 5.1).
- Die Verbesserung der Energieeffizienz ist wesentliches Förderziel der BEG und damit auch wesentliche Fördervoraussetzung für die Einzelvorhaben. Nur so kann die BEG mit ihrem hohen Fördervolumen die ihr zugedachte Rolle bei der Erreichung der Klimaschutzziele im Gebäudesektor erfüllen (siehe Nummer 1). Dem wird nicht gerecht, wenn das BAFA lediglich prüft, ob die technischen Mindestanforderungen erfüllt sind, und es sich ansonsten auf die von den Antragstellern beauftragten Energieeffizienzexperten verlässt. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs, die THG-Emissionen im Gebäudesektor nachhaltig zu mindern, muss das BAFA selbst nachvollziehen können, dass sich eine Maßnahme positiv auf die Energieeffizienz ausgewirkt hat.
- Zum geplanten künftigen Umgang mit Skonti weisen wir darauf hin, dass es nicht im Sinne einer sparsamen Haushaltsmittelverwendung ist, wenn Antragsteller für die Nichtinanspruchnahme von Skonti durch eine zusätzliche Förderung „belohnt“ werden. Das BAFA sollte eingeräumte Skonti immer fördermindernd berücksichtigen, unabhängig davon, ob sie in Anspruch genommen worden sind oder nicht.
- Das BAFA hat wiederholt Zuwendungen zu nicht förderfähigen Maßnahmen bewilligt. Dazu zählen u. a. Sanierungsarbeiten infolge eines Brandschadens, die Erneuerung von Sanitäranlagen in einem Fitnesscenter oder die Installation einer Ausschankanlage in einer Sauna.

Auch nach Durchführung des kontradiktorischen Verfahrens mit dem BMWK und dem BAFA halten wir unsere Beanstandung aufrecht, dass das BAFA einen erheblichen Anteil der 128 Verwendungsnachweise nicht ordnungsgemäß geprüft hat. In 49 Fällen mit insgesamt 2,22 Mio. Euro Fördervolumen muss das BAFA Sachverhaltsaufklärungen durchführen. Anschließend sind ggf. Rückforderungen einzuleiten. Angesichts der hohen Fehlerquote von 38 % sollte das BMWK reagieren und sich mit dem BAFA und der dena zügig auf Änderungen bei Umfang und Inhalten der Verwendungsnachweisprüfung bei der BEG-EM verständigen.

5 Evaluierung

5.1 Prüfungsfeststellungen

Für die BEG soll jährlich eine Programmevaluierung durchgeführt werden. Den Auftrag für die erstmalige Evaluierung der drei Teilprogramme für die Jahre 2021 bis 2023 vergab das BMWK im Dezember 2021.

Das Evaluierungskonzept stimmte das BMWK im März 2022 mit dem beauftragten Evaluator ab. Es hatte nicht darauf hingewirkt, dass der Evaluator die vom BMF eingeführte Formel zur Berechnung der Fördereffizienz verwendet. Das BMF hatte im Januar 2022 eine Handreichung zur Anwendung dieser Formel an die titelbewirtschaftenden Ressorts des KTF verschickt (Handreichung zur Ermittlung der Fördereffizienz). Damit sollte die Ermittlung der Fördereffizienz konkretisiert und vereinheitlicht werden.

In der Handreichung wird die Formel zur Ermittlung der THG-Fördereffizienz wie folgt festgelegt:

$$FE = \frac{\text{Fördermittel inkl. Projektträgerkosten (Euro)}}{\text{Emissionsminderung über die Lebensdauer der Einsparung (t CO}_2\text{ – Äqu.) mit Angabe der Lebensdauer der Einsparung in Klammern (LdE = x Jahre)}}$$

Anfang 2023 präzisierte das BMF den Projektträgerkostenbegriff aus der Formel in seinem Rundschreiben zur Aufstellung des Bundeshaushaltes 2024. Danach sind Projektträgerkosten alle administrativen Kosten, die mit der Abwicklung eines Förderprogramms im Zusammenhang stehen. Dazu gehören z. B. auch Kosten der nachgeordneten Behörden und Mandatarverträge, unabhängig davon, welche Stelle mit der Abwicklung der Fördermaßnahme betraut ist und aus welchem Titel die Kosten der Administration finanziert werden.

Das BMF hat dem Haushaltsausschuss jährlich bis zum 31. März über die zweckentsprechende Verwendung der im Vorjahr verausgabten Mittel zu berichten (§ 8 KTFG). Der Evaluator berechnete die Fördereffizienz bei der BEG abweichend von der für den KTF-Bericht festgelegten Formel und anhand der vom BMWK zur Verfügung gestellten Daten zu eingegangenen Anträgen sowie Haushaltsmittelabflüssen. Die Evaluierung legte für das Jahr 2021 Ausgaben von rund 3,4 Mrd. Euro für 219 237 Förderanträge zugrunde.¹¹ Ausweislich des KTF-Berichts für das Jahr 2021 beliefen sich die Ausgaben für die BEG-EM im Jahr 2021 auf rund 3,7 Mrd. Euro für 259 672 Förderanträge.

Der Evaluator vertrat die Auffassung, dass „mit der Förderung durch die BEG-EM die jährlichen Ziele der Förderfälle, des Bruttoinvestitionsvolumens und der THG-Emissionsreduktion

¹¹ Vgl. Tabelle 3-1, S. 16, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Foerdermassnahmen/evaluation-foerderwirkungen-beg-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt abgerufen am 21. Juni 2024.

weit übertroffen“ worden sind.¹² Allerdings sei die Spannweite zwischen sehr positiven Vorhaben bis hin zu solchen mit merklichen Umsetzungsdefiziten groß. Die Förderung sei mit verschiedenen Effekten einhergegangen. Die Befragung von Zuwendungsempfänger habe ergeben, „dass Mitnahmeeffekte eine deutlich negative Wirkung auf die Förderung gehabt hätten. Ein reiner Mitnahmeeffekt sei bei rund einem Viertel aufgetreten. Dabei liege er bei den Unternehmen mit rund einem Drittel überdurchschnittlich hoch.“¹³ Der Evaluator bezifferte die insgesamt eingetretenen wirkungsmindernden Mitnahmeeffekte auf 45 %.¹⁴ Dass die Maßnahme auch ohne Förderung in gleichem Umfang durchgeführt worden wäre, gaben 1 573 der befragten 6 556 Zuwendungsempfänger (24 %) an. 2 885 Zuwendungsempfänger (44 %) gaben an, dass sie die Maßnahme ohne die Förderung in geringerem Umfang durchgeführt hätten.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Das BMWK sollte künftig im Zusammenhang mit Evaluierungen seiner Förderprogramme auf vereinbarte Definitionen innerhalb der Bundesregierung hinweisen und Daten zur Verfügung stellen, die mit Berichten der Bundesregierung an das Parlament übereinstimmen. Der Evaluator sollte auf die Anwendung dieser Vorgaben und die Verwendung der Daten verpflichtet werden. Nur so sind die Ergebnisse von verschiedenen Evaluierungen und Erfolgskontrollen miteinander vergleichbar und ermöglichen Rückschlüsse für die künftige Ausgestaltung von Förderprogrammen. Im Übrigen erwartet der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss), dass die Formel für die Berechnung der THG-Fördereffizienz auf alle Klimaschutzmaßnahmen angewandt wird, die aus dem KTF oder den Einzelplänen finanziert werden.

Die Mitnahmeeffekte bei der BEG-EM sind nach den Ergebnissen der Evaluierung sehr hoch. Dies gilt insbesondere dann, wenn Unternehmen die Förderung erhalten haben.

Wir fordern das BMWK auf, die Ergebnisse der Evaluierung zu den Mitnahmeeffekten zügig bei der Ausgestaltung der BEG zu berücksichtigen. Insbesondere gilt es, den Kreis der Empfänger der Förderung zu begrenzen, damit das zuwendungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt.

5.3 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat angekündigt, ab dem Förderjahr 2023 die THG-Fördereffizienz für die BEG zu ermitteln, da die BEG ein Förderprogramm mit direkter THG-Minderung sei.

¹² Vgl. Evaluierung BEG, S. 34.

¹³ Vgl. Evaluierung BEG, S. 48 ff.

¹⁴ Vgl. Evaluierung BEG, S. 49, Abbildung 4-3.

Für die Förderjahre 2021 und 2022 habe der Evaluator die damals neue Berechnungsformel zur Ermittlung der THG-Fördereffizienz noch nicht zugrunde legen können. Bei der Umsetzung der BMF-Hinweise zur THG-Fördereffizienz hätten sich begriffliche und methodische Unschärfen ergeben, die zunächst ausgeräumt werden mussten. Das BMWK habe dem Parlament vorgeschlagen, zwischen Klimaschutzförderprogrammen mit direkter und mittelbarer THG-Minderung zu unterscheiden. Das Parlament habe das BMWK und das BMF daraufhin aufgefordert, die Hinweise zur THG-Fördereffizienz weiter zu überarbeiten. Auch bei der BEG genüge allerdings nach Auffassung des BMWK die THG-Fördereffizienz nicht allein, um das Programm zu steuern und einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Die Angaben zum Fördervolumen im KTF-Bericht und in der externen Evaluierung seien wegen unterschiedlicher Berechnungsmethoden verschieden. Der KTF-Bericht berücksichtige die Daten aller Bewilligungen („Zusagen“). Die Evaluatoren hingegen hätten hiervon pauschal eine Storno- und Minderabflussquote von 15 % bei den Zuschüssen und von 10 % bei den Krediten der BEG-EM abgezogen.

Das BMWK hat bestätigt, dass bei Unternehmen bisher hohe Mitnahmeeffekte aufgetreten seien, wie auch bereits beim Vorläuferprogramm „Energieeffizient Bauen und Sanieren - Wohngebäude“. Ursächlich hierfür sei, dass es sich bei rund einem Drittel der Vorhaben um Ersatzinvestitionen handele. Ab dem Jahr 2024 seien die maximalen Fördersätze in der BEG für selbstnutzende private Eigentümer höher als für Unternehmer und Vermieter.

5.4 Abschließende Würdigung

Es ist unerlässlich, dass das BMWK aus Gründen der Transparenz und besseren Vergleichbarkeit von Klimaschutz-Förderprogrammen die THG-Fördereffizienz der BEG ab dem Förderjahr 2023 nach einheitlichen und innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Kriterien ermittelt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat verdeutlicht, dass er dieser Kennzahl eine erhebliche Bedeutung für künftige Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers über Förderungen im Bereich Klimaschutz beimisst. Dazu kommt, dass die THG-Minderung das vorrangige Ziele der Förderrichtlinie ist. D. h., dass gerade die Wirtschaftlichkeit der Erreichung dieses Zieles bei der BEG besonders wichtig ist.

Evaluierungen dienen dazu, den Erfolg und die Wirksamkeit von Förderprogrammen anhand verschiedener Indikatoren nachzuweisen und deren Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit festzustellen. Sie liefern überdies wichtige Hinweise für die Steuerung von Förderprogrammen. Das BMWK hat es versäumt, bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie im Jahr 2023 aus den Ergebnissen der Evaluierungen der BEG-EM die notwendigen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Begrenzung von wirkungsmindernden Mitnahmeeffekten zu ziehen.

Obwohl erhebliche Mitnahmeeffekte bereits bei den Vorgängerprogrammen aufgetreten sind, hat das BMWK keine ausreichenden Anpassungen in der Förderrichtlinie vorgenommen, um diese künftig zu begrenzen. Die Argumentation des BMWK, dass für selbstnutzende private Eigentümer jetzt höhere maximale Fördersätze gelten als für Unternehmen und

Vermieter, überzeugt nicht, da damit die Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen nicht beseitigt werden. Außerdem sind nach den Evaluierungen auch Mitnahmeeffekte bei anderen Fördernehmern eingetreten. Dies belegen auch die Ergebnisse der inzwischen durchgeführten zweiten Evaluierung der BEG-EM.

Unternehmen und Vermieter haben ein erhebliches Eigeninteresse an erforderlichen Ersatzinvestitionen. Dies gilt es deutlich stärker als bisher bei der BEG zu gewichten. Das BMWK hat dabei zu prüfen, inwieweit hier eine Förderung überhaupt notwendig ist.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1 (zu Nummer 4)

Beanstandete Einzelfälle (Grundlage: Prüfung von 128 Verwendungsnachweisen durch den Bundesrechnungshof)

Feststellung BRH	Stellungnahmen BMWK/BAFA	Abschließende Würdigung
In vier Fällen wurde der Rechnungsbetrag in voller Höhe bezuschusst, obwohl der Zuwendungsempfänger 2 bzw. 3 % Skonto in Anspruch genommen hatte.	Die Inanspruchnahme der Skonti sei nicht nachgewiesen worden. Das BAFA vertraue den Angaben der Antragsteller.	Aus den vorgelegten Rechnungen ist teilweise ersichtlich, dass das Skonto in Anspruch genommen wurde. Das BAFA muss zu hohe Förderungen zurückfordern.
In 33 Fällen besteht der Verdacht des Maßnahmenbeginns vor Antragstellung (siehe auch Nummer 3 der Abschließenden Prüfungsmitteilung). Teilweise stimmen das Datum des Förderantrags und der Rechnung überein. Bei einem im Jahr 2021 bewilligten Vorhaben trägt die Hauptrechnung ein Datum aus dem Jahr 2020.	Die Nachprüfung habe Folgendes ergeben: - In 25 Fällen sei ein Maßnahmenbeginn vor Antragstellung nicht festzustellen. - In 3 Fällen sei dies der Fall. Eine Rückforderung werde geprüft. - Ein Vorgang gestalte sich rechtlich schwierig und werde geprüft - Ein Vorgang sei unvollständig und werde noch geprüft. - Ein Vorgang sei noch nicht aktiviert worden, daher sei noch keine Entscheidung gefallen.	In 11 Fällen folgen wir der Einschätzung des BAFA, dass die Maßnahme nicht vor Antragstellung begonnen wurde. In 18 Fällen überzeugt die Einschätzung des BAFA noch nicht. In diesen Fällen hat das BAFA den Sachverhalt aufzuklären und im Anschluss ggf. die Rückforderung einzuleiten.
Bestimmte Einzelmaßnahmen an Bestandsgebäuden durften nur dann gefördert werden, wenn sie die Energieeffizienz des Gebäudes erhöhen. Lediglich in 14 Fällen enthielten die Verwendungsnachweise Angaben zu den Wärmedurchgangskoeffizienten. Nicht immer waren die ursprünglichen und erreichten Koeffizienten ausgewiesen. Teilweise waren beide Werte identisch oder stimmten nicht mit den Werten in der Rechnung überein.	Das BAFA prüfe nur die Einhaltung der technischen Mindestanforderungen. Die Prüfung, ob sich die Energieeffizienz erhöht habe, obliege den Energieeffizienzexperten. Bei 13 Vorgängen seien die Mindestanforderungen eingehalten worden. Bei einem Vorhaben sei keine Erhöhung der Gebäudehülle durchgeführt, sondern ein Wärmeerzeuger eingebaut worden. Die Haustür stelle eine Umfeldmaßnahme dar.	Unabhängig von den Mindestanforderungen regelt die Förderrichtlinie, dass eine Steigerung der Energieeffizienz erreicht werden muss. Bei dem einen Vorhaben wurde neben der Heizung auch die Hauseingangstür ausgetauscht. Dies ist ein Eingriff in die Gebäudehülle. Das BAFA muss bei allen 14 Vorhaben die Rückforderung einleiten, da die Einhaltung der technischen Mindestanforderungen nicht allein ausschlaggebend für die Förderwürdigkeit ist.
Abrechnung nicht förderfähiger Leistungen: Bei elf Vorhaben erkannte das BAFA Ausgaben auf der Grundlage von Rechnungen als förderfähig an, aus denen hervorgeht, dass Material ausgebaut, gelagert und wieder eingebaut wurde. Förderfähig war nur die erstmalige Herstellung.	Die Nachprüfung habe ergeben: Es gebe Vorhaben, bei denen aus technologischen Gründen bestehende Teile ausgebaut und wieder eingebaut werden. Das BAFA habe teilweise die Montagearbeit zu Recht bezuschusst. Bei einem Vorhaben habe es eine Rückforderung eingeleitet, da die beantragten neuen Fenster nicht eingebaut wurden, sondern die vorhandenen.	Die Ausführungen des BMWK überzeugen nicht: Das BAFA hätte den Wiedereinbau nicht bezuschussen dürfen. Es hätte den Rechnungsbetrag entsprechend kürzen müssen. Auch ist keine Verbesserung der Energieeffizienz in diesen Fällen eingetreten. Eine Rückforderung der Montagekosten für den Wiedereinbau ist zu prüfen.

• Bei einem Vorhaben wurden Ausgaben für Sanierungsarbeiten infolge eines Brandschadens als förderfähig anerkannt. Eine Erklärung, dass keine Versicherung den Schaden beglichen hatte, lag nicht vor.	• Sinn der Förderung sei es, Vorhaben umzusetzen, die die Energieeffizienz steigern. Eine Versicherung leiste nur finanziellen Ersatz für eine ähnliche Anlage. Das BAFA habe die Sachverhaltsabstimmung eingeleitet.	• Das BAFA hat nicht ermittelt, in welcher Höhe der Antragsteller eine Entschädigung der Versicherung für die Heizungsanlage erhalten hat. Diese Erstattung ist auf die Förderung anzurechnen. Das BAFA darf nur die darüber hinausgehenden Mehrkosten für eine Anlage entsprechend den Fördervoraussetzungen der BEG-EM finanzieren. Nach Sachverhaltsaufklärung hat das BAFA ggf. die Rückforderung in Höhe der Erstattung durch die Versicherung einzuleiten.
• Zwei Verwendungsnachweise enthielten die Rechnung eines Unternehmens, dessen Inhaber gleichzeitig Antragsteller war. Das BAFA erkannte diese Eigenleistungen zu Unrecht als förderfähig an.	• In einem Fall sei die Antragstellerin Co-Geschäftsführerin eines beteiligten Fachunternehmens. Das BAFA habe den Sachverhalt nicht aufgeklärt. Die Eigenleistung entspreche nur einem kleinen Teil der Förderung.	• Unabhängig von ihrer Höhe sind Eigenleistungen nicht förderfähig. Nicht förderfähige Leistungen sind zurückzufordern.
• Bei einem Vorhaben lag der erforderliche Sanierungsfahrplan nicht vor. Dennoch förderte das BAFA das Vorhaben.	• Es liege ein Bearbeitungsfehler des BAFA vor.	• Die Rückforderung der zu hoch entrichteten Förderung ist einzuleiten.
• Bei einem Vorhaben wurde die Erneuerung von Sanitäranlagen in einem Fitnesscenter und die Installation einer Ausschankanlage in einer Sauna bezuschusst.	• BAFA konnte den Einwand nicht nachvollziehen.	• Die Rückforderung der zu hoch entrichteten Förderung ist einzuleiten.

Quelle: Bundesrechnungshof und BMWK/BAFA.