

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds

Kapitel 6092



17. Juli 2025

Geschäftszeichen: III 1 - 0002262 - III

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

Nur noch geringer Handlungsspielraum im Klima- und Transformationsfonds (KTF)

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) erwartet, dass Haushaltsmittel für Klimaschutzmaßnahmen zu möglichst hohen Treibhausgas (THG)-Minderungen beitragen. Es ist fraglich, ob dies mit dem KTF gelingt. Wichtige Daten zur Wirkung der Fördermaßnahmen fehlen. Gleichzeitig sinkt der finanzielle Handlungsspielraum im KTF.

→ Worum geht es?

Der Bundesrechnungshof sieht im KTF für das Jahr 2025 und die Folgejahre trotz der geplanten jährlichen Zuführung von 10 Mrd. Euro nur einen geringen Handlungsspielraum. Die Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 drohen einen erheblichen Teil der Einnahmen aufzubrauchen. Dazu kommen geplante neue Ausgaben, insbesondere für den Ausgleich der Gasspeicherumlage. Zudem ist bisher nicht ausreichend ersichtlich, in welchem Umfang und mit welchem Haushaltsmitteleinsatz der KTF zur Reduzierung von THG-Emissionen führt.

→ Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss die Finanzierung und Wirkung der für den Klimaschutz und die Energiewende notwendigen Maßnahmen langfristig sicherstellen. Dabei ist die konkrete Einnahmen- und Ausgabensituation im Sondervermögen KTF zu berücksichtigen, bevor Programme aus Einzelplänen dorthin verlagert oder neue Maßnahmen aus dem KTF finanziert werden. Der Haushaltsgesetzgeber sollte transparent über die insgesamt erzielten THG-Minderungen und die dafür aufgewendeten Ausgaben unterrichtet werden.

→ Was ist das Ziel?

Die Bundesregierung stellt sicher, dass die Wirkungen des KTF transparent sind. Eine zielgerichtete und langfristig auskömmliche Finanzierung ermöglicht es, THG-Minderungen wirtschaftlich zu erreichen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Anlass und Gegenstand des Berichts.....	9
2	Bewirtschaftung des KTF im Jahr 2024.....	10
3	Administrationsaufwand für Fördermaßnahmen	15
4	THG-Fördereffizienz	18
5	Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 und Risiken für den KTF als Finanzierungsinstrument.....	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BEG *Bundesförderung für effiziente Gebäude*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

E

EEG *Erneuerbare-Energien-Gesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

KTFG *Klima- und Transformationsfondsgesetz*

T

THG *Treibhausgas(e)*

0 Zusammenfassung

Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf beim Klimaschutz: In den Sektoren Gebäude und Verkehr werden die THG-Minderungsziele für das Jahr 2030 voraussichtlich verfehlt, ebenso die Klimaschutzziele für die Jahre 2040 und 2045.

Mit dem Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ verfolgt der Gesetzgeber das übergeordnete und langfristige Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. Federführend wird der KTF durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verwaltet. Es erstellt jährlich einen Bericht zum KTF (KTF-Bericht) an den Haushaltsausschuss. Für die Mittelbewirtschaftung im Jahr 2024 waren sechs weitere Ressorts zuständig. Die neue Bundesregierung will den KTF umfassend „sanieren“.

Der Bundesrechnungshof will mit diesem Bericht den Haushaltsausschuss bei seinen anstehenden Entscheidungen zum Wirtschaftsplan 2025 für den KTF beraten.

0.1

Seit Errichtung des Sondervermögens haben die bewirtschaftenden Ressorts im Jahresdurchschnitt lediglich 69 % der veranschlagten Programmmittel verausgabt. Im Jahr 2024 flossen aus dem KTF 41,6 der veranschlagten 49,1 Mrd. Euro für Programmausgaben ab (84,7 %). Der vergleichsweise hohe Mittelabfluss resultiert im Wesentlichen aus den gesetzlich geregelten Ausgaben für die Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG).

Die Ressorts haben die Haushaltsmittelansätze wiederholt zu großzügig geplant. Das BMF sollte nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Ressorts die Gründe für geringe Mittelabflüsse bei einzelnen Titeln ermitteln und bei der künftigen Veranschlagung berücksichtigen.

Das BMF hat erklärt, dass es sich für eine bedarfsgerechte Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einsetze. Es stelle Plausibilitätsüberlegungen zu den Vorschlägen der Ressorts an und bitte die Ressorts um vertiefte Erläuterungen. Ein allgemeiner Rückschluss von einem geringen Mittelabfluss auf eine nicht bedarfsgerechte Veranschlagung greife grundsätzlich zu kurz.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMF und die anderen Ressorts nur diejenigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagen dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam bzw. in Anspruch genommen werden. Das BMF hat bei der Haushaltsaufstellung die Etatreife von Ansätzen für Fördermaßnahmen immer konsequent zu prüfen. (Nummer 2)

0.2

Mit nur einer Ausnahme enthält der Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 bei Titeln für Fördermaßnahmen, die Projektträger umsetzen, die mitveranschlagten Ausgaben für Projektträgerkosten. Nach Vorgabe des BMF sollen solche Ausgaben 5 % des jeweiligen Baransatzes des Titels grundsätzlich nicht übersteigen. Im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 ist dies jedoch bei einigen Titeln der Fall. Die Ressorts sollten die Gründe für die voraussichtliche Überschreitung dokumentieren und im Aufstellungsverfahren zum Wirtschaftsplan des KTF offenlegen.

Das BMF gab an, dass das titelbewirtschaftende Ressort die Projektträgerkosten über 5 % des Ansatzes begründet habe. In Zukunft könnten die Begründungen auch in die Unterlagen für die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) für den KTF aufgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF seine Zusage einhält, vorgesehene Ausgaben für Projektträgerkosten von mehr als 5 % gegenüber den Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) für den KTF im Haushaltsaufstellungsverfahren zu begründen. (Nummer 3)

0.3

Der Haushaltsgesetzgeber hat in der letzten Legislaturperiode klargestellt, dass Haushaltsmittel für den Klimaschutz zu möglichst hohen THG-Minderungen beitragen sollen. Dazu soll grundsätzlich für alle Klimaschutzmaßnahmen im KTF die THG-Fördereffizienz (THG-Minderungen pro ausgezahltem Fördereuro) nach anerkannten Methoden ausgewiesen werden. Ausnahmen sind zu begründen.

Der KTF-Bericht für das Jahr 2024 gibt jedoch lediglich für 20 % der Fördermaßnahmen die THG-Fördereffizienz an. Somit enthält er nach wie vor zu wenige aussagekräftige Informationen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen.

Das BMF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass – soweit möglich – für alle Förderprogramme die THG-Minderungen und -Fördereffizienzen auszuweisen sind. Aufgrund der unterschiedlichen Wirkmechanismen könnten diese aber nur für Fördermaßnahmen mit direkter THG-Minderung belastbar ermittelt werden. Für 28 von 48 Förderprogrammen mit direkter THG-Minderung werde im 14. KTF-Bericht bereits eine THG-Fördereffizienz ausgewiesen; die Ausgaben für diese Programme entsprächen 78 % der Ist-Ausgaben 2024 der Förderprogramme mit direkter THG-Minderung. Fördermaßnahmen mit indirekter THG-Minderung würden in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung dafür darstellen, dass direkte THG-Minderungen erzielt werden können. Sie trügen somit entscheidend zur Erreichung der Klimaziele bei.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das BMF in dem jährlichen KTF-Bericht an den Haushaltsausschuss für Fördermaßnahmen mit direkter THG-Minderungswirkung und

angegebener THG-Fördereffizienz die Gesamtzahl, die insgesamt erzielten THG-Minderungen sowie die geleisteten Gesamtausgaben angibt. Damit würde erkennbar, inwieweit und mit welchem Mitteleinsatz der KTF bereits zu direkten THG-Minderungen beiträgt.

Die für Fördermaßnahmen mit indirekten THG-Minderungen zuständigen Ressorts haben sicherzustellen, dass in den von ihnen nach § 7 BHO durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die vorgesehenen Wirkketten mit Blick auf die vorgesehenen indirekten THG-Minderungen definiert und mit Hilfsindikatoren hinterlegt werden. Das Ziel von indirekten THG-Minderungen ist in die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen einzu-beziehen. (Nummer 4)

0.4

Der Bundesrechnungshof sieht erhebliche Risiken für den KTF als verlässliches Finanzierungsinstrument: Die für das Jahr 2025 vorgesehenen Einnahmen von insgesamt 36,7 Mrd. Euro sind ungeachtet der Zuführung von 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität im Vergleich zum Vorjahr deutlich rückläufig. Ihnen stehen erhebliche Verbindungen aus bereits eingegangenen Verpflichtungen gegenüber (24,9 Mrd. Euro; Stand: 31. Dezember 2024). Gleichzeitig beabsichtigt die Bundesregierung Ausgaben für neue Maßnahmen wie den Ausgleich der Gasspeicherumlage (3,4 Mrd. Euro) und die bisher aus dem Kernhaushalt finanzierte Internationale Klimaschutzinitiative (0,6 Mrd. Euro) zu veranschlagen.

Die Stellungnahme des BMF mit seiner Analyse zur finanziellen Situation des KTF deckt sich weitestgehend mit dem Befund des Bundesrechnungshofes, jedoch zieht es andere Schlussfolgerungen. Das BMF sieht Spielraum für die Aufstockung bestehender Förderungen sowie für zusätzliche Maßnahmen. Auf die sehr hohen Verbindungen aus bereits eingegangenen Verpflichtungen ist es in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung, dass die finanziellen Handlungsspielräume im KTF gering sind. Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig und nachhaltig sichern. Sollen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele aus dem KTF finanziert werden, ist dabei die konkrete Ausgaben- und Einnahmensituation des Sondervermögens zu berücksichtigen. (Nummer 5)

1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Der Expertenrat für Klimafragen hat in seinem Gutachten vom 15. Mai 2025 festgestellt, dass nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf beim Klimaschutz besteht.¹ Zwar würden die THG-Minderungsziele insgesamt erreicht, die das Klimaschutzgesetz (KSG) für das Jahr 2030 vorsieht. Jedoch bestehe die Gefahr, dass die Minderungsziele für die Sektoren Gebäude und Verkehr verfehlt werden. Darüber hinaus kommt der Expertenrat zu der Einschätzung, dass Deutschland die Klimaschutzziele für die Jahre 2040 und 2045 wahrscheinlich verfehlen wird.

Die Parteien, die die neue Bundesregierung tragen, bekennen sich zu den deutschen und europäischen Klimaschutzzielen und wollen diese vorrangig durch Minderung der THG in Deutschland erreichen. Zu diesem Zweck beabsichtigen sie, den KTF umfassend „zu sanieren“. Dessen übergeordnetes und langfristiges gesetzliches Ziel ist die Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. U. a. ist nach dem Koalitionsvertrag beabsichtigt,

- die Effizienz der Mittelvergabe zu steigern und die Mittelvergabe stärker an den Kriterien der THG-Vermeidung und des sozialen Ausgleichs auszurichten,
- die bestehenden sehr hohen pauschalen Kürzungsvorgaben aufzulösen,
- Kleinstprogramme mit perspektivisch weniger als 50 Mio. Euro Fördervolumen auslaufen zu lassen,
- dem KTF aus dem Sondervermögen nach Artikel 143h Grundgesetz jedes Jahr rund 10 Mrd. Euro zuzuführen² und
- künftig alle Einnahmen grundsätzlich dem Gesamthaushalt zur Verfügung zu stellen.

Das BMF verwaltet federführend den KTF. In seinem Aufstellungs Rundschreiben vom 19. Mai 2025 an die anderen Ressorts wiederholte es die vorstehenden Ziele des Koalitionsvertrages und konkretisierte einige von ihnen.³ Demnach sollen dem KTF aus dem Sondervermögen nach Artikel 143h Grundgesetz jährlich 10 Mrd. Euro bis zum Jahr 2034 zugewiesen werden.⁴ Aus den Einzelplänen 09 (Bundesministerium für Wirtschaft

¹ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025. Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten sowie der Projektionsdaten gemäß § 12 Absatz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (15. Mai 2025).

² Mit Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. März 2025 wurde Artikel 143h neu in das Grundgesetz aufgenommen. Danach werden dem KTF aus dem Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 100 Mrd. Euro zugeführt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

³ BMF, Schreiben vom 19. Mai 2025 an die Bundesressorts „Rundschreiben und Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 (zweiter Regierungsentwurf), der Eckwerte 2026 bis 2029, des Regierungsentwurfs 2026 und des Finanzplans bis 2029“ (Aufstellungs Rundschreiben), GZ: II A 1 – H 1105 /0050 /001/054, DOK: COO.7005.100.4.11060201.

⁴ Dies sieht entsprechend auch der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität vor. Artikel 3 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 regelt außerdem, dass in Änderung des KTF-Gesetzes solche Zuführungen dem KTF als Einnahmen zufließen können.

und Energie [BMWE]), 12 (Bundesministerium für Verkehr [BMV]) und 30 (Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt [BMFTR]) sollen Maßnahmen in den KTF überführt und dort veranschlagt werden. Die bestehenden „großen pauschalen Kürzungsvorgaben“ sollen aufgelöst und dazu die Globalen Minderausgaben deutlich reduziert werden.

Der Bundesrechnungshof will den Haushaltsgesetzgeber wie schon in der vergangenen Legislaturperiode bei seinen Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans für den KTF mit einem Bericht unterstützen. Am 21. Oktober 2024 hat er dem Haushaltsausschuss bereits einen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum ersten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des KTF übersandt. Der Haushaltsausschuss hat diesen Bericht aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen zum 21. Deutschen Bundestag nicht mehr beraten. Mit dem vorliegenden Bericht aktualisiert der Bundesrechnungshof wesentliche Erkenntnisse aus dem Bericht vom Oktober 2024 u. a. auf Basis des zweiten Entwurfs des Wirtschaftsplans 2025 für den KTF sowie des 14. Berichts des BMF an den Haushaltsausschuss über die zweckentsprechende Verwendung der im Vorjahr verausgabten Mittel im KTF (im Folgenden als „KTF-Bericht“ bezeichnet).⁵

Der zweite Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 lag am 23. Juni 2025 vor. Um dem Haushaltsausschuss rechtzeitig seine Erkenntnisse zur Verfügung stellen zu können, beschränkt sich der Bundesrechnungshof in diesem Bericht auf grundlegende Fragen zur Bewirtschaftung des KTF. Das BMF hat zu dem Berichtsentwurf in Abstimmung mit den anderen titelbewirtschaftenden Ressorts im KTF Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof hat diese Stellungnahme in seinem Bericht berücksichtigt.

2 Bewirtschaftung des KTF im Jahr 2024

Im Jahr 2024 flossen aus dem KTF 41,6 der veranschlagten 49,1 Mrd. Euro für Programmausgaben ab (84,7 %). Der hohe Mittelabfluss resultiert in wesentlichen Teilen aus den gesetzlich geregelten Ausgaben für die EEG-Förderung (18,5 Mrd. Euro). Der um diese Ausgaben bereinigte Mittelabfluss betrug lediglich 23,1 Mrd. Euro.

Aus den 62 Programmtiteln des Wirtschaftsplans 2024 flossen

- bei fünf Titeln weniger als 10 %,
- bei 19 Titeln lediglich zwischen 10 und 50 % der veranschlagten Ausgaben ab.

⁵ Dieser Bericht lag zum Zeitpunkt des Berichts des Bundesrechnungshofes zum ersten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 noch nicht vor.

Die Ressorts haben die Titelanträge wie in den vergangenen Jahren zu großzügig geplant. Auch die Verpflichtungsermächtigungen wurden im Jahr 2024 nur zu 38 % in Anspruch genommen (31,2 der veranschlagten 81,7 Mrd. Euro).

Geplante, aber nicht umgesetzte Maßnahmen können nicht zum Klimaschutz beitragen.

Ergebnis 2024

Der Wirtschaftsplan 2024 des KTF sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 49,5 Mrd. Euro vor.⁶ Der KTF schloss das Haushaltsjahr 2024 mit einem nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Ergebnis ab (jeweils 47,5 Mrd. Euro). Nachfolgend sind die geplanten sowie erzielten Einnahmen und geleisteten Ausgaben im KTF im Jahr 2024 dargestellt (Tabelle 1):

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben des KTF im Jahr 2024

Einnahmen/Ausgaben	Soll 2024	Ist 2024	Abweichung
	<i>in Euro</i>		
Gesamteinnahmen	49 454 354 000,00	47 534 711 312,47	-1 919 642 687,53
Verwaltungseinnahmen	20 441 794 000,00	18 522 151 083,56	-1 919 642 916,44
Übrige Einnahmen	29 012 560 000,00	29 012 560 228,91	+228,91
Gesamtausgaben	49 454 354 000,00	47 534 711 312,47	-1 919 642 687,53
Zuweisungen und Zuschüsse	19 284 667 000,00	23 758 767 733,89	+4 474 100 733,89
Ausgaben für Investitionen	29 852 997 000,00	17 818 237 479,02	-12 034 759 520,98
Besondere Finanzierungsausgaben	316 690 000,00	5 957 706 099,56	+5 641 016 099,56

Quelle: KTF-Haushaltsrechnung 2024.

Die Einnahmen bestanden im Wesentlichen aus der Entnahme aus der Rücklage (29 Mrd. Euro).⁷ Weitere Erlöse stammten aus dem europäischen Emissionshandel⁸ (5,5 Mrd. Euro) und aus der nationalen CO₂-Bepreisung⁹ (13 Mrd. Euro). Die Einnahmen

⁶ Einschließlich Entnahme aus und Zuführung zu der Rücklage.

⁷ Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden (§ 5 KFTG). Zu Jahresbeginn wird die Rücklage vollständig aufgelöst und verstärkt die Einnahmen. Am Jahresende wird wieder eine Rücklage gebildet. Ihr werden die Einnahmen zugeführt, die die Programmausgaben übersteigen.

⁸ „Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz“ (Titel 132 02).

⁹ „Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz“ (Titel 132 03).

aus dem europäischen Emissionshandel lagen deutlich unterhalb der veranschlagten Einnahmen in Höhe von 8,2 Mrd. Euro. Die Bundesregierung führt dies insbesondere auf einen niedrigeren Zertifikatspreis als erwartet zurück.¹⁰ Die Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung lagen leicht über den veranschlagten Einnahmen von 12,3 Mrd. Euro. Die Bundesregierung begründet dies mit der etwas höheren Menge an verkauften Zertifikaten.¹¹ Eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an den KTF erfolgte im Berichtsjahr 2024 nicht.

Die Ausgaben bestanden aus der Zuführung zur Rücklage (6 Mrd. Euro) sowie den Programmausgaben (Investitionsausgaben [17,8 Mrd. Euro] und Zuweisungen/Zuschüsse [23,8 Mrd. Euro]). Von den Investitionsausgaben entfielen allein 14,1 Mrd. Euro auf die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)¹². Die Ausgaben für Zuweisungen/Zuschüsse dienten überwiegend für „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“¹³ (EEG-Förderung, 18,5 Mrd. Euro) und für „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“¹⁴ (2,4 Mrd. Euro). Die höheren Programmausgaben im Vergleich zum Vorjahr (+21,4 Mrd. Euro) führt die Bundesregierung auf die gestiegenen Ausgaben für die EEG-Förderung (+18,5 Mrd. Euro) und für die BEG (+3,1 Mrd. Euro) zurück. Die außerplanmäßigen Mehrausgaben für die EEG-Förderung (7,9 Mrd. Euro) konnten durch Einsparungen bei anderen KTF-Programmausgaben gedeckt werden.

Für die Bewirtschaftung der KTF-Mittel waren im Jahr 2024 neben dem BMF sechs weitere Ressorts zuständig.¹⁵ Diese begründeten im KTF-Bericht 2024 Minderausgaben bei einzelnen Titeln mehrfach mit Liefer- und Kapazitätsengpässen.¹⁶ Die Minderausgaben für die Mikroelektronik für die Digitalisierung¹⁷ (-4,2 Mrd. Euro) führte das BMWi¹⁸ auf nicht erfolgte Bewilligungen für zwei Vorhaben zurück. Die Minderausgaben für die BEG¹⁹ (-2,6 Mrd. Euro) im Jahr 2024 begründete das BMWi im KTF-Bericht nicht. Bei

¹⁰ Der durchschnittliche Preis pro Zertifikat (Emissionsberechtigung) lag mit 65 Euro deutlich unterhalb des Wertes des Jahres 2023 (83,66 Euro). Für die Veranschlagung der Einnahmen war die Bundesregierung von einem Preis von 91 Euro ausgegangen.

¹¹ Insgesamt wurden im Jahr 2024 etwa 278 Millionen Zertifikate zu dem gesetzlich geregelten Festpreis von 45 Euro und etwa 17 Millionen Zertifikate für das Jahr 2023 (Nachkaufmöglichkeit) zu dem Festpreis von 30 Euro verkauft.

¹² „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“ (Titel 893 10).

¹³ Titel 683 07.

¹⁴ Titel 683 03.

¹⁵ Die damaligen Bundesministerien für Wirtschaft und Klimaschutz, für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, für Ernährung und Landwirtschaft, für Bildung und Forschung, für Digitales und Verkehr sowie für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.

¹⁶ Beispielsweise „Energieeffizienz in Industrie und Gewerbe“ (Titel 686 08), „Förderung von Erzeugungsanlagen für strombasierte Kraftstoffe und fortschrittliche Biokraftstoffe sowie von Antriebstechnologien für die Luftfahrt“ (Titel 892 04), „Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur“ (Titel 893 02) und „Transformation Wärmenetze“ (Titel 893 03).

¹⁷ Titel 892 10.

¹⁸ Im Zeitraum 2021 bis 2025 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, seit dem Jahr 2025 BMWi. Im Bericht wird unabhängig davon immer „BMW“ benutzt.

¹⁹ Titel 893 10.

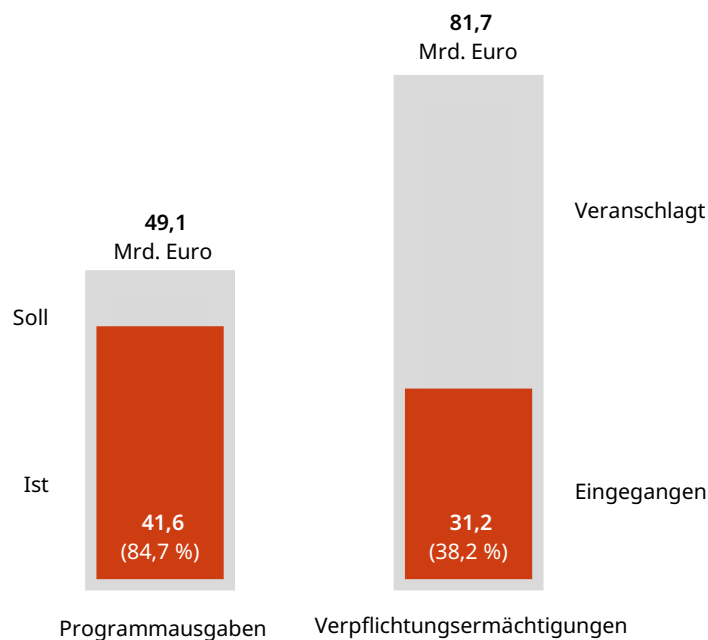
fünf Titeln²⁰ betrug der Mittelabfluss weniger als 10 % und bei 19 Titeln²¹ zwischen 10 und 50 % der veranschlagten Ausgaben.

Insgesamt betrug der Programmmittelabfluss des KTF seit Errichtung des Sondervermögens im Jahr 2011 im Durchschnitt 68,6 %. Bereinigt man diesen Wert um den Sonderfaktor „Ausgaben für die EEG-Förderung“ im Jahr 2024²², ergibt sich ein Abfluss von 60,7 %. Die Verpflichtungsermächtigungen seit dem Jahr 2011 wurden im Durchschnitt zu 42,4 % in Anspruch genommen. Abbildung 1 zeigt den Mittelabfluss und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2024.

Abbildung 1

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen auch im dritten Jahr in Folge auf niedrigem Niveau

Im Jahr 2024 wurde knapp über 85 % der veranschlagten Programmmittel verausgabt. Verpflichtungsermächtigungen wurden nur zu 38 % genutzt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2024.

²⁰ U. a. „Zuschüsse für den Betrieb dekarbonisierter Wärmeinfrastrukturen“ (Titel 683 08), „Dekarbonisierung der Industrie“ (Titel 892 01) und „Produktionskapazitäten für Transformationstechnologien“ (Titel 892 09).

²¹ U. a. „Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur“ (Titel 893 02), „Wasserstoffstrategie Außenwirtschaft – Internationale Kooperationen“ (Titel 896 01) und „Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz“ (Titel 686 31).

²² Durch entsprechenden Abzug des Soll- und Ist-Wertes für die EEG-Förderung im Jahr 2024 von den insgesamt veranschlagten und geleisteten Ausgaben (Soll-Ausgaben EEG-Förderung: 10,6 Mrd. Euro; Ist-Ausgaben EEG-Förderung: 18,5 Mrd. Euro).

In den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren wurden die Verpflichtungsermächtigungen jeweils zu weniger als die Hälfte in Anspruch genommen (2022: 45 %; 2023: 19 %; 2024: 38 %) ²³.

Würdigungen und Empfehlungen

Die Ressorts haben die Ansätze für Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im KTF seit vielen Jahren unrealistisch hoch geplant. Zwar steigen die Gesamtausgaben für die Programme tendenziell, dies ist aber hauptsächlich auf die höhere Ausschöpfung der Ansätze für die gesetzlich geregelte EEG-Förderung zurückzuführen. Die Ausgabenansätze bei zahlreichen Titeln werden weiterhin kaum in Anspruch genommen. So ließen sich die erheblichen Mehrausgaben von 7,8 Mrd. Euro für die EEG-Förderung im vergangenen Jahr allein durch Minderausgaben bei anderen Titeln decken. Nicht sachgerecht ermittelte Ausgabenansätze und Verpflichtungsermächtigungen verstoßen gegen den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 Nummern 2 und 3 BHO). Dieser Grundsatz schützt das Parlament, das nur bei zutreffenden Angaben im Wirtschaftsplan des KTF sachgerecht von seinem Budgetrecht Gebrauch machen kann (Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit).

Die Ressorts müssen die zu erwartenden Einnahmen, die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen deshalb mit größter Genauigkeit bestimmen und entsprechend veranschlagen. Das BMF muss seiner Verantwortung für die Einhaltung des Fälligkeitsgrundsatzes bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans des KTF nachkommen. Dazu muss es die Gründe für geringe Mittelabflüsse und Inanspruchnahmen von Verpflichtungsermächtigungen bei den betroffenen Titeln analysieren und diese Erkenntnisse bei der künftigen Veranschlagung berücksichtigen.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass es sich für eine bedarfsgerechte Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einsetze. Es stelle Plausibilitätsüberlegungen zu den Voranschlägen der Ressorts an und bitte die Ressorts um vertiefte Erläuterungen. Die angemessene Beurteilung des Mittelabflusses erfordere eine differenzierte, titelbezogene Betrachtung. Ein allgemeiner Rückschluss von einem geringen Mittelabfluss auf eine nicht bedarfsgerechte Veranschlagung greife grundsätzlich zu kurz.

²³ Vgl. KTF-Berichte für die Jahre 2022 bis 2024.

Abschließende Würdigung

Das BMF hat im Wesentlichen seine Stellungnahmen aus den letzten Jahren wiederholt. Das BMF ist gesetzlich vorgesehener Verwalter des Sondervermögens (§ 3 Absatz 1 Klima- und Transformationsfondsgesetz [KTFG]). Es muss die Voranschläge hinsichtlich der Etatreife und der sach- und bedarfsgerechten Titelveranschlagung überprüfen. Es ist nicht sachgerecht, wenn das BMF dies im KTF weniger stringent prüft als im Bundeshaushalt. Es reicht nicht aus, dass es nur „Plausibilitätsüberlegungen“ anstellt und bei Bedarf um „vertiefte Erläuterungen“ bittet. Die angemessene Beurteilung des Mittelabflusses erfordert, wie es das BMF selbst ausführt, eine differenzierte, titelbezogene Betrachtung. Entsprechend muss es die Voranschläge der titelbewirtschaftenden Ressorts im Detail prüfen – so wie bei den Einzelplänen.

Infolge der geringen Mittelabflüsse sind die im KTF veranschlagten Mittel dem Klimaschutz nur eingeschränkt zugutegekommen. Mit den regelmäßig viel zu hoch angesetzten voraussichtlichen Ausgaben wurden dem Haushaltsgesetzgeber Aktivitäten zum Klimaschutz angekündigt, die jedoch nicht realisiert wurden.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, dass das BMF und die anderen Ressorts nur diejenigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam bzw. in Anspruch genommen werden. Das BMF hat bei der Haushaltsaufstellung die Etatreife von Ansätzen für Fördermaßnahmen immer konsequent zu prüfen.

Im Übrigen ist dem Aufstellungs Rundschreiben des BMF zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 für den KTF zu entnehmen, dass die Globalen Minderausgaben im KTF deutlich gekürzt werden sollen. Der Bundesrechnungshof schließt auch daraus, dass das BMF gegenüber allen titelbewirtschaftenden Ressorts im KTF auf eine erheblich genauere Veranschlagung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei den einzelnen Titeln als bisher hinwirken will.

3 Administrationsaufwand für Fördermaßnahmen

Die aus dem KTF finanzierten Fördermaßnahmen sind mit zum Teil erheblichem Administrationsaufwand verbunden. Zahlreiche Fördermaßnahmen werden durch externe Dienstleister (Projekträger) administriert. Im zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans

2025 sind die hierfür mitveranschlagten Ausgaben mit einer Ausnahme in den Erläuterungen der Titel angegeben.

Nach Vorgabe des BMF sollen die Ausgaben für Projektträgerkosten 5 % des Baransatzes des jeweiligen Titels nicht übersteigen. Bei einigen Titeln des Wirtschaftsplans übersteigt der vorgesehene Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten diese Vorgabe.

Die Ressorts haben die Gründe zu dokumentieren und sollten sie gegenüber den Berichterstatterinnen und Berichterstattern für den KTF im Haushaltsausschuss offenlegen.

Angaben im Wirtschaftsplan

Zahlreiche Fördermaßnahmen des KTF werden durch externe Dienstleister (Projektträger) administriert. Ihre konkreten Aufgaben richten sich nach dem jeweiligen Auftrag. Über die fachliche und administrative Begleitung der einzelnen Fördermaßnahmen hinaus können sie je nach Auftrag auch projektübergreifende Aufgaben wahrnehmen, wie z. B. wissenschaftliche Begutachtungen oder Öffentlichkeitsarbeit.²⁴ Projektträgerkosten und sonstige Umsetzungskosten können für die Durchführung der Maßnahmen aus den jeweiligen Programmausgaben geleistet werden. Darauf verweisen die Erläuterungen zu den einzelnen Titeln des KTF. Im zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 sind bei 33 der 56 Titel Beträge zu Projektträgerkosten angegeben, teilweise als Gesamtsummen für Projektträger- und weitere Administrationskosten sowie für Begleitmaßnahmen.²⁵ Die einzige Ausnahme bilden hier die aus dem Titel „Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur“²⁶ finanzierten Maßnahmen, die teilweise von Projektträgern administriert werden. Die Höhe der hier mitveranschlagten Ausgaben für Projektträgerkosten sind nicht angegeben. Bei den übrigen Titeln administrieren Behörden oder andere Stellen die Förderungen, deren Ausgaben in einem Einzelplan veranschlagt sind.

Das BMF weist vor Aufstellung des Wirtschaftsplans des KTF regelmäßig darauf hin, dass der Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten 5 % der Baransätze des jeweiligen Titels grundsätzlich nicht übersteigen soll. Bei vier Titeln des zweiten Entwurfs des Wirtschaftsplans 2025 übersteigt der dort angegebene Anteil der geplanten Ausgaben für Projektträgerkosten diese Vorgabe. Die Ausgaben der vier Titel sollen in Summe 567 Mio. Euro betragen, der Anteil der jeweiligen Ausgaben für Projektträgerleistungen

²⁴ Vgl. auch Bundeshaushalt 2024, Einzelpläne 16 und 30, jeweils Übersicht 2, einleitender Absatz.

²⁵ Soweit mehrere Ressorts einen Titel gemeinsam bewirtschaften, sind die Beträge der Projektträgerkosten aufgeteilt angegeben (siehe Anteile des BMFTR, BMWi und BMV an der Förderung von „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“ (Titel 683 04) und Anteil des BMWi an der „Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben“ (Titel 893 03)).

²⁶ Titel 893 02.

soll zwischen 6,5 und 100 % liegen.²⁷ Auch im Vollzug des Wirtschaftsplans 2024 lagen bei diesen Titeln die Ausgaben für Projektträgerkosten über der 5 %-Vorgabe. Im KTF-Bericht für das Jahr 2024 gaben die zuständigen Ressorts dafür die Gründe an.

Würdigungen und Empfehlungen

Mit nur einer Ausnahme enthält der Wirtschaftsplan 2025 bei den Titeln mit Beteiligung von Projektträgern Beträge zu den dafür mitveranschlagten Ausgaben. Die Bundesregierung ist damit im Vergleich zu den vergangenen Jahren einem einheitlichen Ausweis im Wirtschaftsplan deutlich nähergekommen.

Für die Titel, bei denen der Anteil der Ausgaben für Projektträgerkosten die Vorgabe von 5 % übersteigt, haben die Ressorts die Gründe zu dokumentieren. Dabei bleibt zu beachten, dass aus einigen Titeln mehrere Fördermaßnahmen eines Ressorts finanziert werden und der sich aus den Angaben im Wirtschaftsplan rechnerisch ergebende Anteil ein Durchschnittswert ist. Bei den einzelnen Fördermaßnahmen können sich davon abweichende Anteile ergeben.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die titelbewirtschaftenden Ressorts auch im Aufstellungsverfahren zum Wirtschaftsplan des KTF die Gründe für Überschreitungen der 5 %-Vorgabe offenlegen. Die Begründungen sollten in die haushaltsbegründenden Unterlagen für die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n für den KTF aufgenommen werden. Er verweist hierfür auf die entsprechende Praxis bei Aufstellung des Einzelplans 09. Gibt es keine überzeugende Begründung, müssen auch Alternativen zur Erreichung der jeweiligen Förderziele (z. B. andere Förderinstrumente oder Förderverfahren) geprüft werden. Dies umfasst auch den Verzicht auf die jeweilige Fördermaßnahme.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat dargelegt, dass das BMWF in der Anmeldung für drei Titel²⁸ die Projektträgerkosten über 5 % des Ansatzes begründet habe. In Zukunft könnten die Begründungen auch in die Unterlagen für die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n aufgenommen werden.

²⁷ „Nationale Klimaschutzinitiative“ (Titel 686 05; Ausgaben 370,3 Mio. Euro, davon 25 Mio. Euro Ausgaben für Projektträgerkosten), „CO₂-Einsparung durch Ressourceneffizienz und -substitution“ (Titel 686 15; Ausgaben 68 Mio. Euro, davon 4,4 Mio. Euro Ausgaben für Projektträgerkosten), „Wasserstoff- und Brennstoffzellenanwendungen im Verkehr“ (Titel 892 05; Ausgaben 128,6 Mio. Euro, davon 14 Mio. Euro Ausgaben für Projektträgerkosten) und BMWF-Anteil aus der „Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben“ (Titel 893 09; Ausgaben 61 000 Euro, davon 61 000 Euro Ausgaben für Projektträgerkosten).

²⁸ „Nationale Klimaschutzinitiative“ (Titel 686 05), „CO₂-Einsparung durch Ressourceneffizienz und -substitution“ (Titel 686 15) und BMWF-Anteil an der „Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben“ (Titel 893 09).

Das BMF hat weiter ausgeführt, dass die aus dem Titel „Wasserstoff- und Brennstoffzellenanwendungen im Verkehr“²⁹ finanzierten Projektträger- bzw. Projektmanagementkosten Programme betreffen, die aus mehreren Titeln finanziert würden. Für die Berechnung des Vollzugsaufwands müsse daher das Fördervolumen über all diese Titel³⁰ hinweg zugrunde gelegt werden. Dabei ergebe sich bei den Projektträgerkosten ein Vollzugsaufwand von 2,34 % und bei den Programmmanagementkosten ein Vollzugsaufwand von 1,53 %.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF seine Zusage umsetzt, dass vorgesehene Ausgaben für Projektträgerkosten von mehr als 5 % gegenüber den Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n für den KTF im Haushaltsaufstellungsverfahren begründet werden. Beziehen sich Ausgaben für Projektträgerkosten aus einem Titel auch auf Programme, die aus anderen Titeln finanziert werden, sollte dies aus den haushaltsbegründenden Unterlagen erkennbar sein.

4 THG-Fördereffizienz

Der 14. KTF-Bericht für das Jahr 2024 gibt lediglich für 38 von 190 Fördermaßnahmen eine THG-Fördereffizienz an (THG-Einsparung pro ausgezahltem Fördereuro). Die Quote sank im Vergleich zum vorherigen KTF-Bericht um 6 auf 20 %. Zudem ist wie in den vergangenen Jahren die Vergleichbarkeit der angegebenen Fördereffizienzen nicht sichergestellt: Sie beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume und es ist nicht immer eindeutig, ob es sich um Netto- oder Bruttowerte³¹ handelt.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es für 28 von 48 Förderprogrammen mit direkter THG-Minderung die THG-Fördereffizienz im 14. KTF-Bericht ausgewiesen habe. Die

²⁹ Titel 892 05.

³⁰ „Entwicklung regenerativer Kraftstoffe“ (Titel 686 25), „Förderung von Erzeugungsanlagen für strombasierte Kraftstoffe und fortschrittliche Biokraftstoffe sowie von Antriebstechnologien für die Luftfahrt“ (Titel 892 04), „Wasserstoff- und Brennstoffzellenanwendungen im Verkehr“ (Titel 892 05), „Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ (Titel 892 06), „DEU-FRA-Projekte IPCEI Wasserstoff“ (Titel 892 07), „Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur“ (Titel 893 02) und „Zuschüsse für die Anschaffung von Nutzfahrzeugen mit alternativen, klimaschonenden Antrieben“ (Titel 893 08).

³¹ Bruttowert: Gesamtminderungeffekt der Maßnahme ohne Bereinigung um Mitnahme- und Vorzieheffekte oder sonstige strukturelle Einflüsse auf die Emissionsentwicklung. Die Berücksichtigung bzw. das Herausrechnen solcher Effekte und Einflüsse zielt auf die Ermittlung eines Nettowerts der THG-Minderung, der allein auf die Maßnahme zurückzuführen ist.

Ausgaben für diese Programme entsprächen 78 % der Ist-Ausgaben 2024 für Programme mit direkten THG-Minderungen. Das BMF und die titelbewirtschaftenden Ressorts wollen auch künftig Fördermaßnahmen mit indirekten THG-Minderungen im KTF veranschlagen. Die Fördereffizienz könne in diesen Fällen nicht ausgewiesen werden. Fördermaßnahmen mit indirekten THG-Minderungen seien in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung, damit direkte THG-Minderungen erzielt werden könnten. Sie trügen somit entscheidend zur Erreichung der Klimaziele bei.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF im KTF-Bericht künftig für die Fördermaßnahmen mit direkter THG-Minderungswirkung und ausgewiesener THG-Fördereffizienz ihre Gesamtzahl, ihre insgesamt erzielten THG-Minderungen sowie die Gesamtausgaben angibt. Damit würde erkennbar, inwieweit der KTF mit welchem Mitteleinsatz bereits zu direkten THG-Minderungen beiträgt. Die zuständigen Ressorts für Fördermaßnahmen mit indirekter THG-Minderungswirkung haben in den von ihnen durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die vorgesehenen Wirkketten mit Blick auf die vorgesehenen indirekten THG-Minderungen zu definieren, mit Hilfsindikatoren zu hinterlegen sowie in die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen einzubeziehen.

THG-Fördereffizienz im KTF-Bericht

Haushaltsmittel für Klimaschutzmaßnahmen sollen nach dem Beschluss des Haushaltsausschusses vom 19. Mai 2022 zu möglichst hohen THG-Minderungen beitragen. Nur so lassen sich die ambitionierten Klimaschutzziele wirtschaftlich erreichen. Auch das BMF hat deshalb bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans des KTF darauf hingewiesen, dass die bewirtschaftenden Ressorts die Haushaltsmittel vorrangig auf diejenigen Maßnahmen konzentrieren müssen, die eine möglichst hohe THG-Einsparung bewirken.

Das BMF hat außerdem bei der Aufstellung des zweiten Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2025 darauf hingewiesen, dass im KTF künftig eine stärkere Ausrichtung an den Kriterien der CO₂-Vermeidung und des sozialen Ausgleichs erreicht werden soll (siehe Nummer 1). Es nimmt dabei Bezug auf einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Danach erwartet dieser, dass die Bundesregierung bei neuen KTF-Fördermaßnahmen zum Klimaschutz mit Zuleitung des Regierungsentwurfs begründende Unterlagen insbesondere zur THG-Fördereffizienz vorlegt. Ist eine Ermittlung der THG-Fördereffizienz nicht möglich, ist dies zu begründen.

Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage des aktuellen 14. KTF-Berichts ermittelt, welche Informationen dieser Bericht zur Fördereffizienz enthält.

Anzahl der Fördermaßnahmen mit Angabe zur Fördereffizienz

Der 14. KTF-Bericht informiert erstmals über die grundsätzliche Herangehensweise der Bundesregierung bei der Ausweisung von THG-Fördereffizienzen. Er definiert die Kennzahl, beschreibt ihre Anwendbarkeit und Bedeutung und führt methodische Herausforderungen an.

Der 14. KTF-Bericht gibt für 38 von 190 Fördermaßnahmen eine THG-Fördereffizienz an (20 %). Im 13. KTF-Bericht lag die Quote bei 26 % (32 von 125 Maßnahmen). Zu weiteren 29 Maßnahmen weist der 14. KTF-Bericht darauf hin, dass hier noch keine Fördereffizienz angegeben werden könne, da Evaluationen noch nicht begonnen bzw. abgeschlossen wurden. Für diese sei die Ermittlung der Fördereffizienz in Zukunft geplant. Die 38 Fördermaßnahmen umfassen etwa 51 % des Mittelvolumens für den Zeitraum 2024 bis 2028 (Gesamt volumen 179,5 Mrd. Euro). Bei den ausgewiesenen Fördereffizienzen handelt es sich in der Regel um investive Maßnahmen mit direkter THG-Minderung. Sie basieren zum Teil auf Brutto-, zum Teil auf Nettoangaben.

Das BMF begründet den Anstieg der Anzahl der Fördermaßnahmen im 14. KTF-Bericht gegenüber dem 13. KTF-Bericht damit, dass es die KTF-bewirtschaftenden Ressorts gebeten habe, für den 14. KTF-Bericht alle finanzwirksamen Maßnahmen innerhalb eines Titels anzugeben. Zurückliegende KTF-Berichte enthielten keine vollständigen Angaben über die einzelnen finanzwirksamen Maßnahmen unterhalb der Titelebene. Zudem seien im Wirtschaftsplan 2024 weitere Fördermaßnahmen hinzugekommen, wie beispielsweise bei den Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz (Titel 686 31).

Würdigungen und Empfehlungen

Der 14. KTF-Bericht geht zwar auf die grundsätzliche Bedeutung und die methodischen Grundlagen der THG-Fördereffizienz ein und weist die aus dem KTF finanzierten Fördermaßnahmen deutlich detaillierter als der vorherige 13. KTF-Bericht aus.

Nach wie vor wird eine THG-Fördereffizienz aber nur für vergleichsweise wenige Fördermaßnahmen angegeben. Ihr Anteil ist im Vergleich zum vorherigen 13. KTF-Bericht sogar von 26 auf 20 % gesunken. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner bisherigen Einschätzung, dass es eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses darstellt, wenn für die weit überwiegende Anzahl von Förderprogrammen im KTF keine THG-Minderungen und damit auch keine THG-Fördereffizienzen angegeben werden können. Denn der KTF soll die Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft ermöglichen (siehe Nummer 1). Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass auch flankierende Maßnahmen einen (indirekten) Beitrag zur THG-Minderung leisten können. Kritisch merkt der Bundesrechnungshof an, dass auch die

Vergleichbarkeit der angegebenen Fördereffizienzen eingeschränkt bleibt, da es sich bei den angegebenen Werten nicht einheitlich um Brutto- oder Nettowerte handelt.

Damit enthält der KTF-Bericht immer noch zu wenig aussagekräftige Informationen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen mit Blick auf das Hauptziel des KTF, nämlich die Senkung von THG-Emissionen. So wird er den Anforderungen des Haushaltsgesetzgebers nicht gerecht. Lässt sich zu einzelnen Maßnahmen die THG-Fördereffizienz aus methodischen Gründen nicht ermitteln, sollte das BMF prüfen, die Haushaltsmittel für solche Maßnahmen nicht mehr im KTF zu veranschlagen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die THG-Fördereffizienz nicht das alleinige Kriterium zur Steuerung der Ausgaben für Klimaschutzfördermaßnahmen sein kann. Für den Bundesrechnungshof bleibt aber zentral, dass die Analysen zur THG-Fördereffizienz soweit wie möglich zur Steuerung und zur Weiterentwicklung von Förderprogrammen eingesetzt werden.

Zur neuen Darstellung der Fördereffizienz im 14. KTF-Bericht merkt der Bundesrechnungshof Folgendes an: Wie frühere KTF-Berichte führt auch der 14. KTF-Bericht die Fördermaßnahmen in einer tabellarischen Übersicht auf (Nummer 4.3). Dazu werden je Maßnahme die Laufzeit, das Fördervolumen im Zeitraum 2024 bis 2028, die Ist-Ausgaben 2024, die Kosten der administrierenden Stelle im Jahr 2024 und ihr Anteil an den Ausgaben für die Fördermaßnahme, die Kategorie der THG-Minderung (direkt/indirekt) sowie der Typ der Fördermaßnahme (nicht-investiv/investiv) dargestellt. THG-Minderungen und THG-Fördereffizienz werden nicht aufgeführt. Sie finden sich, soweit ermittelt, ausschließlich in den Textpassagen und tabellarischen Übersichten zu den einzelnen Titeln in Abschnitt 3 des 14. KTF-Berichts. Damit stellt der 14. KTF-Bericht beide zentrale Werte nicht übersichtlich dar.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat ausgeführt, es teile die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass – soweit möglich – für alle Förderprogramme die THG-Minderungen und die THG-Fördereffizienzen auszuweisen sind. Dies werde es mit den anderen titelbewirtschaftenden Ressorts für den nächsten KTF-Bericht sicherstellen.

Angesichts der begrenzten Haushaltsmittel und der ambitionierten Klimaziele sei entscheidend, dass die Fördermaßnahmen einen möglichst hohen Beitrag zur Minderung der THG-Emissionen leisten. Aus Sicht aller am KTF beteiligten Ressorts könne die Erhebung des Indikators THG-Fördereffizienz aber nur der Ausgangspunkt sein, um die Wirtschaftlichkeit einzelner Fördertatbestände kritisch zu hinterfragen und mögliche Optimierungspotenziale aufzuzeigen. In Bezug auf den Wirkmechanismus trete bei Förderprogrammen mit direkter THG-Minderung mit der Umsetzung jedes einzelnen Förderfalls eine THG-Minderung unmittelbar ein. Im Vergleich dazu zeichne sich ein

Förderprogramm mit indirekter THG-Minderung in Bezug auf den Wirkmechanismus dadurch aus, dass zusätzlich zum geförderten Vorhaben weitere Handlungen, Investitionen oder Verhaltensänderungen vollzogen werden müssten, um eine THG-Minderung zu erzielen. Dies betreffe insbesondere die Förderbereiche Infrastruktur, Energieberatung sowie Forschung und Entwicklung.

Aufgrund der unterschiedlichen Wirkmechanismen könnten die THG-Minderung und THG-Fördereffizienz ausschließlich für Förderprogramme mit direkter THG-Minderung belastbar ermittelt werden. Bei Förderprogrammen mit indirekter THG-Minderung sei dies hingegen nicht möglich, da sehr viele individuelle Annahmen hinsichtlich des Wirkmodells, der Umsetzung der zusätzlich erforderlichen Aktivitäten und des Umfelds notwendig seien.

Die methodische Differenzierung zwischen direkter und indirekter THG-Minderung sei nicht als Qualitätsurteil, sondern als Beschreibung der unterschiedlichen Wirkmechanismen zu verstehen. Förderprogramme mit indirekter THG-Minderung stellten in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung dafür dar, dass direkte THG-Minderungen – mit oder ohne Förderung – überhaupt erzielt werden könnten und trügen somit entscheidend zur Erreichung der Klimaziele bei. Sie seien grundsätzlich nicht weniger wirksam, sondern folgten einem anderen Wirkmodell.

Da Förderprogramme mit indirekter THG-Minderung ebenfalls entscheidend zur Erreichung der Klimaziele beitragen, sei es aus Sicht des BMF nicht sachgerecht, auf diese Förderprogramme im KTF grundsätzlich zu verzichten. Darüber hinaus sei es nicht sachgerecht, eine Steuerung der KTF-Finanzmittel allein oder überwiegend anhand des Kriteriums der THG-Fördereffizienz auszurichten. Dies hätte zur Folge, dass wichtige wirtschaftspolitische, sozioökonomische und technologische Ziele nicht berücksichtigt werden könnten.

Im Übrigen sei die Darstellung, der 14. KTF-Bericht aus März 2024 gebe lediglich für 38 von 190 Fördermaßnahmen eine THG-Fördereffizienz an, negativ verzerrend. Bei 28 von 48 Förderprogrammen mit direkter THG-Minderung werde im 14. KTF-Bericht zum Haushaltsjahr 2024 bereits eine THG-Fördereffizienz ausgewiesen; dies entspreche rund 78 % der Ist-Ausgaben 2024 der Förderprogramme mit direkter THG-Minderung.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass er die THG-Fördereffizienz nicht als alleiniges Allokations- oder Steuerungskriterium für die Finanzmittel des KTF betrachtet und eine entsprechende Anwendung auch nicht gefordert hat. Die THG-Fördereffizienz bleibt aber – wie das BMF selbst ausführt – eine wesentliche zentrale

Kennziffer für die Bewertung, ob Haushaltsmittel wirksam und wirtschaftlich für den Klimaschutz eingesetzt werden.

Folgt man den Ausführungen des BMF, dann kann die THG-Fördereffizienz für derzeit nur 48 Förder**programme** ermittelt werden. Es bleibt unklar, in welchem Verhältnis diese 48 Programme zu den 67 Förder**maßnahmen** stehen, für die im 14. KTF-Bericht eine THG-Fördereffizienz bereits ausgewiesen ist (38 Maßnahmen) bzw. nach Abschluss von Evaluationen angegeben werden kann (29 Maßnahmen). Der Bundesrechnungshof wiederholt deshalb seine Forderung, dass im nächsten KTF-Bericht in der tabellari-schen Übersicht über alle Förder**maßnahmen** jeweils auch – falls möglich – die THG-Minderungen und die THG-Fördereffizienz angegeben werden.

Die Ausführungen des BMF lassen erkennen, dass nach seiner Auffassung die Maßnah-men mit direkter THG-Minderungswirkung und angegebener THG-Fördereffizienz be-reits einen beachtlichen Anteil der Ausgaben aus dem KTF darstellen. Das BMF sollte dies in dem jährlichen KTF-Bericht an den Haushaltsausschuss belegen. Es sollte dort für die Fördermaßnahmen mit direkter THG-Minderungswirkung und angegebener THG-Fördereffizienz ihre Gesamtzahl, ihre insgesamt erzielten THG-Minderungen sowie die geleisteten Gesamtausgaben angeben. Damit würde erkennbar, inwieweit und mit welchem Mitteleinsatz der KTF bereits zu direkten THG-Minderungen beiträgt.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMF und die titelbewirtschaf-tenden Ressorts daran festhalten wollen, auch künftig Fördermaßnahmen mit indirek-ter THG-Minderungswirkung im KTF zu veranschlagen. Er verweist nochmals auf die kritische Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen zur Erreichung der Klima-schutzziele (siehe Nummer 1). Die titelbewirtschaftenden Ressorts haben deshalb si-cherzustellen, dass in den von ihnen nach § 7 BHO durchzuführenden Wirtschaftlich-keitsuntersuchungen zu diesen Fördermaßnahmen die vorgesehenen Wirkketten mit Blick auf die vorgesehenen indirekten THG-Minderungen definiert und mit Hilfsindika-toren hinterlegt werden. Das Ziel der indirekten THG-Minderungen ist bei diesen För-dermaßnahmen in die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen einzube-ziehen. Der Bundesrechnungshof wird bei künftigen Prüfungen zu Fördermaßnahmen des KTF darauf achten, ob dies von den Ressorts eingehalten wird.

5 Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 und Risiken für den KTF als Finanzierungsinstrument

Der Bundesrechnungshof sieht erhebliche Risiken für den KTF als verlässliches Finanzierungsinstrument.

Die Bundesregierung selbst geht im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 davon aus, dass die Rücklage des KTF weiter von 6 auf 2,1 Mrd. Euro bis zum Jahresende 2025 schrumpfen wird. Zur Finanzierung der Ausgaben in den nächsten Jahren stehen damit im Wesentlichen die Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen sowie die für den Wirtschaftsplan 2025 erstmals vorgesehene, künftig jährliche Zuführung von 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zur Verfügung. Insbesondere die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel sind aber nach Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes volatil, da sie mitunter hohen Preisschwankungen unterliegen.³²

Bereits für das Jahr 2025 sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass der Handlungsspielraum für neue Finanzierungen deutlich eingeschränkt ist: Den vorgesehenen Gesamteinnahmen von 36,7 Mrd. Euro stehen erhebliche Verbindungen der Ausgabenansätze aus bereits eingegangenen Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 gegenüber (24,9 Mrd. Euro; Stand: 31. Dezember 2024). Darüber hinaus sieht der Entwurf des Wirtschaftsplans Ausgaben in Milliardenhöhe für Entschädigungszahlungen an die Betreiber von Kohlekraftwerken und zur Finanzierung des Ausgleichs der Gasspeicherumlage vor. Außerdem plant die Bundesregierung die Ausbringung einer Globalen Minderausgabe von 2 Mrd. Euro. Das Problem des eingeschränkten finanziellen Spielraums könnte sich in den kommenden Jahren verschärfen, sollten zusätzliche umfangreiche Programme aus Einzelplänen in den KTF verlagert werden.

Die Stellungnahme des BMF mit seiner Analyse zur finanziellen Situation des KTF deckt sich weitestgehend mit dem Befund des Bundesrechnungshofes, jedoch sieht es Spielraum für die Aufstockung bestehender Förderungen sowie für zusätzliche Maßnahmen. Zu den sehr hohen Verbindungen aus bereits eingegangenen Verpflichtungen äußert sich das BMF nicht.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb daran fest, dass die finanziellen Handlungsspielräume im KTF nur sehr begrenzt sind. Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu

³² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO des Bundesrechnungshofes, Gz.: II 3 - 2012 - 0128, sowie: Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, Gz.: III 1 - 2020 - 0119 / II.

erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig und nachhaltig sichern. Sollen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele aus dem KTF finanziert werden, ist dabei die konkrete Ausgaben- und Einnahmensituation des Sondervermögens zu berücksichtigen.

Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig und nachhaltig sichern. Nachfolgend sind die erzielten Einnahmen und geleisteten Ausgaben im KTF der Jahre 2023 und 2024 sowie die geplanten Einnahmen und Ausgaben nach dem zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 dargestellt (Tabelle 2).

Tabelle 2

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im KTF

Einnahmen/Ausgaben	Ist 2023	Ist 2024	Plan 2025
	in Euro		
Gesamteinnahmen	49 150 477 859,34	47 534 711 312,47	36 703 305 000
Verwaltungseinnahmen	18 399 787 680,00	18 522 151 083,56	20 745 599 000
Übrige Einnahmen (u. a. Auflösung der Rücklage)	30 750 690 179,34	29 012 560 228,91	15 957 706 000
Gesamtausgaben	49 150 477 859,34	47 534 711 312,47	36 703 305 000
Zuweisungen und Zuschüsse	4 896 432 884,46	23 758 767 733,89	10 963 456 000
Ausgaben für Investitionen	15 241 484 745,97	17 818 237 479,02	25 671 608 000
Besondere Finanzierungsausgaben	29 012 560 228,91	5 957 706 099,56	68 241 000

Quelle: KTF-Haushaltsrechnungen 2023 und 2024 und Entwurf Wirtschaftsplan 2025.

Einnahmen im KTF: Bisherige Einnahmen weiterhin volatil oder rückläufig, künftig jährlicher Zufluss von 10 Mrd. Euro

Die wichtigsten Verwaltungseinnahmen des KTF sind die Einnahmen aus dem europäischen und nationalen Emissionshandel. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bei Prüfungen festgestellt, dass die Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel nicht verlässlich prognostizierbar und sehr volatil sind. Dies zeigt die Entwicklung bei den entsprechenden Einnahmen des Jahres 2024, die deutlich niedriger als erwartet ausfielen (siehe Nummer 2). Der europäische Emissionshandel hängt u. a. von der

Wirtschaftslage und dem EU-weiten Angebot an Zertifikaten und der EU-weiten Nachfrage nach ihnen ab.

Die übrigen Einnahmen im KTF stammen u. a. aus der Auflösung der Rücklage des vergangenen Jahres. Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden (§ 5 KTFG). Zu Jahresbeginn wird die Rücklage vollständig aufgelöst und verstärkt die Einnahmen. Am Jahresende wird wieder eine Rücklage gebildet. Ihr werden die Einnahmen zugeführt, die die Programmausgaben übersteigen. Das BMF hielt zumindest bisher die Rücklage für notwendig, um Planungssicherheit für überjährige zentrale Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen. Nach dem zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 geht die Bundesregierung davon aus, dass sich die Rücklage bis Ende des Jahres von 6 auf 2,1 Mrd. Euro verringert. Ursächlich dafür sollen beispielsweise tendenziell höhere Programmausgaben sein.

Aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität können dem KTF insgesamt 100 Mrd. Euro (Säule KTF) innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. In ihrer Kabinetttvorlage zum Entwurf des Bundeshaushalts 2025 führt die Bundesregierung aus, dass sich der KTF im Zeitraum der Mittelfristplanung (Jahre 2025 bis 2029) aus Zuweisungen von jährlich 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur finanzieren soll. Im zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 sind die 10 Mrd. Euro für dieses Jahr bei den übrigen Einnahmen veranschlagt.

Künftige Ausgaben aus dem KTF: Fortbestehende und neue Ausgabenschwerpunkte, hohe Verbindungen

Im zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 sind 36,7 Mrd. Euro für Programmausgaben veranschlagt. Darin enthalten ist eine Globale Minderausgabe von 2 Mrd. Euro.

Der KTF soll weiterhin die große Ausgabeposition für die BEG (15,3 Mrd. Euro) enthalten (Titel 893 10). Der zweite Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 sieht außerdem Kompensationszahlungen an Privatpersonen und Unternehmen von insgesamt 4 Mrd. Euro vor.³³ Dazu zählen 0,8 Mrd. Euro Entschädigungszahlungen an die Betreiber von Kohlekraftwerken. In den Vorjahren flossen die für solche Kompensationszahlungen vorgesehenen Mittel größtenteils ab.³⁴

Aus dem KTF sollen künftig auch andere Programme und Maßnahmen als bisher finanziert werden:

³³ „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“ (Titel 683 03, 2,9 Mrd. Euro), „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlkraftwerken“ (Titel 697 01, 0,8 Mrd. Euro) und „Finanzielle Kompensation nach § 11 Brennstoffemissionshandelsgesetz“ (Titel 697 02, 0,3 Mrd. Euro).

³⁴ Z. B. im Haushaltsjahr 2024: „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“ (Titel 683 03, 2,4 von 3,9 Mrd. Euro), „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlkraftwerken“ (Titel 697 01, 0,4 von 0,5 Mrd. Euro) und „Finanzielle Kompensation nach § 11 Brennstoffemissionshandelsgesetz“ (Titel 697 02, 0,1 von 0,5 Mrd. Euro).

- Nach dem zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 sollen acht Titel entfallen.³⁵ Im Wirtschaftsplan 2024 waren für sie insgesamt 200 Mio. Euro vorgesehen.³⁶
- Der zweite Entwurf des Wirtschaftsplan 2025 sieht fünf neue Titel vor.³⁷ Insgesamt sind für diese Titel 4,1 Mrd. Euro vorgesehen, darunter allein 3,4 Mrd. Euro bei dem neuen Titel 683 01 (Ausgleich der Gasspeicherumlage). Ende 2022 ist die Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes zur Einführung von Füllstandsvorgaben für Gasspeicheranlagen in Kraft getreten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gasspeicher in Deutschland zu Winterbeginn ausreichend befüllt sind. Die Regelungen sind befristet bis zum 1. April 2027. Um die Füllstandsvorgaben zu erreichen, kann der Marktgebietsverantwortliche Trading Hub Europe (THE) Erdgas zum Zweck der Einspeicherung kaufen. Die Kosten solcher Käufe werden über eine Gasspeicherumlage auf alle Netznutzer verteilt. Die Höhe der Umlage beträgt derzeit³⁸ 2,89 Euro/MWh. Ende Mai 2025 betrug das vorläufige Defizit des Gasspeicherumlagekontos knapp 4,2 Mrd. Euro. Mit den Ausgabenansätzen im KTF will die Bundesregierung nach den Titelerläuterungen sicherstellen, dass die Gasspeicherumlage nicht mehr erhoben werden muss. Dazu plant sie das Gesetz zum KTF dahingehend anzupassen, dass aus dem KTF Ausgleichszahlungen geleistet werden dürfen, um beim Strompreis und beim Gaspreis zu entlasten.

Ob die Bundesregierung in den Folgejahren weitere Veränderungen für die Wirtschaftspläne des KTF beantragen wird, bleibt abzuwarten.

Für die Jahre 2025 ff. sind ausweislich der Haushaltsdatenbank des BMF erhebliche Ausgabenansätze im KTF infolge eingegangener Verpflichtungen vorgebunden. Die titelbewirtschaftenden Ressorts gingen bis zum 31. Dezember 2024 Verpflichtungen von 24,4 Mrd. Euro³⁹ allein zulasten des Haushaltsjahres 2025 ein. Im Falle der Verlagerung von Titeln in den KTF (s. o.) können sich diese Verbindungen weiter erhöhen.⁴⁰

³⁵ Sechs Titel sollen komplett entfallen, zwei sollen in das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität verlagert werden.

³⁶ Entfallen sollen: „Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen Verbesserung Energieeffizienz in Landwirtschaft und Gartenbau“ (Titel 686 22), „Rohstoffe für die Transformation“ (Titel 686 35), „Förderung EU-Richtlinie Erneuerbare Energien und sonstiger EU-Rahmen im Strombereich“ (Titel 687 04), „Produktionskapazitäten für Transformati-
ontechnologien“ (Titel 892 09), „Zuschüsse für Investitionen von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdünger und zur Emissionsminderung beim Wirtschaftsdüngermanagement“ (Titel 893 05) und „Zuwendungen für Bodenstromanlagen an Flughäfen“ (Titel 893 14). In das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität verlagert werden sollen: „Klimafreundlicher Neubau“ (Titel 893 15) und „Wohneigentumsförderungen“ (Titel 893 16).

³⁷ „Ausgleich der Gasspeicherumlage“ (Titel 683 01), „Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie“ (Titel 892 08), „Negativemissionen“ (Titel 892 11), „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität“ (Titel 896 02) und „Internationale Transformation“ (Titel 896 03).

³⁸ Ab dem 1. Juli 2025.

³⁹ Hier sind bereits die eingegangenen Verpflichtungen für die im Jahr 2025 entfallenden Titel abgezogen.

⁴⁰ Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI, bisheriger Veranschlagungsort Kapitel 0903 Titel 896 41) soll in den KTF verlagert und dort in zwei neue Titel, nämlich „Investition zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland“ (Titel 896 02, Bewirtschafteter Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN)) und „Internationale Transformation“ (896 03, Bewirtschafteter Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) verlagert werden. Ausweislich der vorläufigen Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2024 belaufen sich die eingegangenen Verpflichtungen der bisher titelbewirtschaftenden Ressorts BMW, BMUKN und Auswärtiges Amt zu Lasten des Haushaltsjahres 2025 auf 0,5 Mrd. Euro.

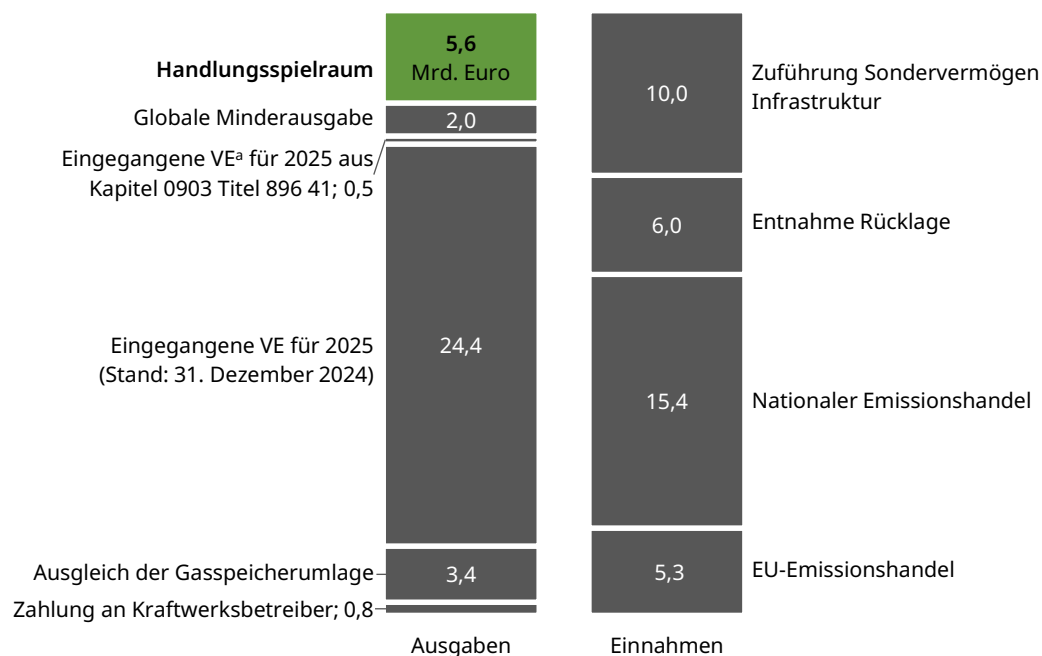
Voraussichtliche Auswirkungen auf den KTF im Jahr 2025

Führen die bereits eingegangenen Verpflichtungen zulasten des Jahres 2025 zu entsprechenden Auszahlungen und leistet die Bundesregierung Entschädigungszahlungen an die Betreiber von Kohlekraftwerken sowie zur Finanzierung des Ausgleichs der Gasspeicherumlage entsprechend der Veranschlagung in ihrem Wirtschaftsplanentwurf, hätte dies folgende Auswirkungen auf die finanzielle Situation im KTF im Jahr 2025 (Abbildung 2).

Abbildung 2

Voraussichtliche Einnahmen von 36,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 weit überwiegend vorgebunden

Durch hohe Mittelverbindungen gibt es wenig Handlungsspielräume im KTF.



Erläuterung: ^aVerpflichtungsermächtigung (VE).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zweiter Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 und Haushaltsdatenbank des BMF.

Zum verbleibenden Handlungsspielraum für neue Finanzierungen im Jahr 2025 ist ergänzend anzumerken, dass das BMWF nach Abstimmung mit dem BMF die Förderzusagen bei der BEG in Höhe von 77 % als eingegangene Verpflichtungen

einbucht (sog. „Quotierung“).⁴¹ Die restlichen Förderzusagen werden nicht als Verpflichtung eingebucht. Mit dieser Quotierung will das BMWF den von ihm erwarteten Stornierungen bei den Förderzusagen gerecht werden. Laut Auskunft des BMF hat das BMWF bis zum 31. Dezember 2024 bei der BEG Verpflichtungen von 14,4 Mrd. Euro zu lasten des Jahres 2025 ausgewiesen. Dies entspricht Förderzusagen von 18,7 Mrd. Euro (+4,3 Mrd. Euro im Vergleich zu den gebuchten Verpflichtungen).

Würdigungen und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof sieht erhebliche Risiken für den KTF als verlässliches Finanzierungsinstrument.

Die Bundesregierung geht von deutlich geringeren Einnahmen in ihrem zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 als in den letzten Jahren aus. Die Rücklage kann nur noch mit 6 Mrd. Euro zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Zu den Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel ist anzumerken, dass sie kaum verlässlich kalkulierbar sind. Die Bundesregierung hat deshalb bereits in diesem Jahr mit der Herabsetzung der Einnahmeprognose gegenüber dem Jahr 2024 um 2,8 auf 5,3 Mrd. Euro (-35,3 %) reagiert. Im Wesentlichen ermöglichen es nur die geplanten 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, dass überhaupt ein Handlungsspielraum für neue Ausgaben bleibt.

Auf der anderen Seite geht der Bundesrechnungshof von vergleichsweise hohen, bereits „gebundenen“ Ausgaben aus. Ein erheblicher Teil der veranschlagten Ausgaben im Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 ist bereits durch eingegangene Verpflichtungen (24,4 Mrd. Euro) vorgebunden, auch wenn Verbindungen nicht zwangsläufig zu Auszahlungen in entsprechender Höhe führen müssen. Weitere Verpflichtungen zu lasten des Jahres 2025 sind möglich (0,5 Mrd. Euro), wenn Titel – wie vorgesehen – aus dem Bundeshaushalt in den KTF verlagert werden. Insbesondere bei der BEG ist bereits ein zweistelliger Milliardenbetrag aus eingegangenen Verpflichtungen der Vorjahre gebunden. Dazu kommen bei der BEG möglicherweise weitere hohe Ausgaben aus Förderzusagen, wenn sich die angenommene „Quotierung“ als unzutreffend herausstellen sollte.

Bei den Zahlungen für Entschädigungen und Kompensationen ist – wie in der Vergangenheit – mit hohen Mittelabflüssen zu rechnen. Gleiches gilt für die Zahlungen im Zusammenhang mit dem Ausgleich der Gasspeicherumlage. Außerdem ist mit vergleichsweise hohen Mittelabflüssen bei denjenigen Titeln zu rechnen, aus denen Programme lediglich nur noch ausfinanziert werden. Die Bundesregierung selbst teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass es zu hohen Mittelabflüssen aus dem KTF in

⁴¹ Mit der „Quotierung“ will das BMWF u. a. das volatile Kreditgeschäft, sich ändernde Bedarfe bei der Refinanzierung, den Handwerksmangel und den Umsetzungszeitraum von Vorhaben und damit entsprechende Stornierungen ausreichend berücksichtigen.

diesem Jahr kommen wird. Denn sie geht für Ende 2025 nur noch von einer Zuführung zur Rücklage von 2,1 Mrd. Euro aus, die dann als Einnahmen im Jahr 2026 zur Verfügung stehen. Dies würde bedeuten, dass im Jahr 2025 die Ausgabenansätze bis zum Jahresende zu 94 % ausgeschöpft würden. Dies wäre ein historischer Höchststand im KTF.

Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass im KTF im Jahr 2025 mit hoher Wahrscheinlichkeit nur noch geringe Handlungsspielräume für neue Klimaschutzfinanzierungen und Kompensationszahlungen an Unternehmen bestehen. Die Verlagerung zusätzlicher umfangreicher Programme aus Einzelplänen in den KTF oder die Veranschlagung von Mitteln für neue Maßnahmen im KTF sollten deshalb unter diesem Gesichtspunkt noch einmal überdacht werden.

Stellungnahme des BMF

Das BMF kann die Sichtweise des Bundesrechnungshofes, dass nur noch wenig finanzieller Handlungsspielraum im KTF besteht, angesichts der substanziellen Änderungen im zweiten Regierungsentwurf nicht nachvollziehen.

Um den KTF zu stärken und um eine langfristig belastbare Finanzplanung sicherzustellen, werde der KTF im Zeitraum 2025 bis 2029 mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet. Die Stärkung des KTF erfolge zum einen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Der KTF erhalte insgesamt 100 Mrd. Euro über jährliche Zuweisungen in Höhe von 10 Mrd. Euro. Zum anderen werde auf eine Zuführung des KTF an den Kernhaushalt verzichtet. Diese Zuführung habe die vorherige Bundesregierung noch vorgeesehen.

Dieser Stärkung stünden im gleichen Zeitraum auch Belastungen gegenüber, nämlich Mindereinnahmen aus der europäischen und nationalen CO₂-Bepreisung (rund 10 Mrd. Euro) sowie die Notwendigkeit, die Ansätze für die in der alten Finanzplanung noch enthaltenen, sehr hohen globalen Minderausgaben deutlich zu reduzieren (16,9 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum). Darüber hinaus würden einzelne Titel aus dem Kernhaushalt in den KTF überführt, darunter insbesondere der Titel für Investitionen in den „Internationalen Klimaschutz“ (IKI) bereits ab dem Jahr 2025 und ab dem Jahr 2026 Ansätze für den Ausbau von Radinfrastruktur sowie die Förderung der Energieforschung. Dies diene der programmatischen Stärkung des KTF und einer teilweisen Kompensation des Verzichts auf eine Zuführung des KTF an den Kernhaushalt. Insgesamt bleibe eine deutliche Stärkung des KTF im Finanzplanungszeitraum. Somit ergebe sich Spielraum für die Aufstockung bestehender Förderungen sowie für zusätzliche Maßnahmen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Analyse des BMF in seiner Einschätzung bestätigt. Sie deckt sich weitestgehend mit seinem Befund zur Entwicklung der künftigen Einnahmen und Ausgaben im KTF. Allerdings zieht das BMF daraus andere Schlussfolgerungen. Es sieht Spielraum für die Aufstockung bestehender Förderprogramme und für zusätzliche Maßnahmen. Zu den sehr hohen Verbindungen aus bereits eingegangenen Verpflichtungen äußert sich das BMF nicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung, dass die finanziellen Handlungsspielräume im KTF gering sind. Ohne die Zuführung von 10 Mrd. Euro im Jahr 2025 wären die Einnahmen im Entwurf des Wirtschaftsplans des KTF mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht für die Deckung der voraussichtlichen Ausgaben auskömmlich. Unter den vom Bundesrechnungshof dargestellten Annahmen ist die Hälfte der Zuführung von 10 Mrd. Euro im Jahr 2025 bereits vorgebunden. Mit dem weitestgehenden Abschmelzen der Rücklage des KTF und einer Verlagerung weiterer Maßnahmen aus den Einzelplänen in das Sondervermögen wird sich der finanzielle Handlungsspielraum in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter verringern.

Um ihre Klima- und Energiewendeziele zu erreichen, muss die Bundesregierung die Finanzierung und Wirkung der dafür notwendigen Maßnahmen langfristig und nachhaltig sichern. Sollen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele aus dem KTF finanziert werden, ist dabei die konkrete Einnahmen- und Ausgabensituation des Sondervermögens zu berücksichtigen. Nur so kann die geplante umfassende „Sanierung“ des KTF (siehe Nummer 1) gelingen.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.