Bundesrechnungshof

Bericht

nach § 99 BHO

über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Bericht nach § 99 BHO • Bericht nach § 99 BHO • Bericht nach § 99 BHO •

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030
Fax: 0228 99 721-1039
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de

Bundesrechnungshof

Bericht

nach § 99 BHO

über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Bonn, den 28. September 2018

Inhaltsverzeichnis

Seite

0 Zusammenfassung 1

1 Einleitung 5

1.1 Berichterstattung durch den Bundesrechnungshof 5

1.2 Stand der Energiewende im Jahr 2018 7

2 Koordination der Energiewende 11

2.1 Koordination der Energiewende innerhalb des BMWi 11

2.2 Koordination zwischen den Bundesministerien 14

2.3 Koordination zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Europäischer Union 16

2.4 Würdigung 18

2.4.1 Koordination der Energiewende innerhalb des BMWi 18

2.4.2 Koordination zwischen den Bundesministerien 19

2.4.3 Koordination zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Europäischer Union 20

2.5 Empfehlungen 21

3 Steuerung der Energiewende 23

3.1 Monitoring 23

3.2 Controlling 26

3.3 Steuerung der Energiewende durch Rechtsetzung 29

3.4 Würdigung 32

3.5 Empfehlungen 37

4 Stellungnahme des BMWi 38

5 Abschließende Würdigung 41

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat mit Blick auf die Umsetzung der Energiewende erhebliche Defizite festgestellt:

0.1

Trotz des erheblichen Einsatzes von Personal und Finanzmitteln erreicht Deutschland die Ziele bei der Umsetzung der Energiewende bisher überwiegend nicht (Nummer 1.2).

0.2

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat seit nahezu fünf Jahren die Federführung für die Umsetzung der Energiewende inne. Damit hat es die Rolle, die hierfür notwendigen Aktivitäten zu koordinieren. Allein im BMWi sind 34 Referate in vier Abteilungen damit befasst, die Energiewende umzusetzen. Dazu sind fünf weitere Bundesministerien und alle Länder an der Umsetzung der Energiewende beteiligt. Dennoch hat das BMWi nicht festgelegt, was die Koordination der Energiewende umfasst. Eine gesamtverantwortliche Organisationsform gibt es bis heute nicht.

Der Bundesrechnungshof hält es für wesentlich, dass das BMWi die Energiewende künftig wirksam koordiniert und dazu festlegt,

- *welche Koordinationsaufgaben es wahrnehmen muss,*
- *wie es die Koordinationsaufgaben sachgerecht organisiert,*
- *welche gesamtverantwortliche Stelle zur Koordination der Energiewende es einrichtet,*
- *ob es einen Interministeriellen Ausschuss für die Koordination zwischen den Bundesministerien einrichtet und*
- *ob es einen Bund-Länder-Ausschuss für die Koordination der Energiewende zwischen Bund und Ländern initiiert.*

Das BMWi sieht keinerlei Handlungsbedarf, weil es die derzeitige Koordination der Energiewende für effektiv und effizient ausgestaltet hält. Es ist der Auffassung, dass zwischen allen Akteuren und auf allen Ebenen bei der Umsetzung der Energiewende mehr als ausreichend koordiniert wird.

Diese Einschätzung überzeugt angesichts der unbestrittenen und zum Teil deutlichen Zielverfehlungen bei zugleich erheblichen Belastungen der Wirtschaft sowie der öffentlichen und privaten Haushalte nicht. Es bleibt ein wesentliches Versäumnis, dass das BMWi nicht bestimmt hat und nicht bestimmen will, was es tun muss, um die Ziele der Energiewende nachweisbar und auf wirtschaftliche Weise

zu erreichen. Eine gesamtverantwortliche und mit möglichst weitgehenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Organisationsform ist dafür unerlässlich (Nummer 2).

0.3

Als Steuerungsinstrumente für die Energiewende sieht das BMWi das Monitoring, das strategische Controlling und ein abteilungsinternes Bereichscontrolling vor. Zudem entfalten Gesetze und Verordnungen steuernde Wirkung.

1) *Beim Monitoring-Prozess nutzte das BMWi 48 verschiedene Datenquellen, um anhand von 72 Indikatoren den Stand der Energiewende zu überprüfen. Es will den Monitoring-Prozess verbessern, indem es weitere Indikatoren einführt. Dabei hat es für besonders wichtige Ziele wie „Versorgungssicherheit" und „Bezahlbarkeit" bislang keine quantitativen Zielgrößen und Messwerte festgelegt. Solange das BMWi aber nicht alle Ziele der Energiewende messbar und überprüfbar ausgestaltet, ist eine wirksame Steuerung kaum möglich. Sie wird auch nicht über weitere Indikatoren verbessert.*

   Das BMWi hat noch immer keine hinreichende Transparenz über Ausgaben und Kosten für die Energiewende geschaffen. Dabei verfügt es über umfassende Informationen zu Ausgaben aus dem Bundeshaushalt, den staatlich beeinflussbaren Bestandteilen der Energiepreise und zum Erfüllungsaufwand energiewendespezifischer Gesetze als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung. Solche könnte das BMWi nutzen, um die gesamten Ausgaben und Kosten transparent zu machen. Das Berechnen einer solchen „Bruttosumme" ist notwendig, um Parlament und Öffentlichkeit besser zu informieren und beispielsweise die Letztverbraucherausgaben für Strom sowie weitere Kosten der Energiewende transparent zu machen.

2) *In den Controllinginstrumenten verwendete das BMWi unterschiedliche Ziele, Soll- und Ist-Werte sowie Indikatoren, um den Stand der Zielerreichung zu messen. Steuerungsrelevante Daten wurden nicht oder unvollständig erfasst. Eine wirksame Steuerung der Energiewende war auch deshalb kaum möglich, weil die steuerungsrelevanten Informationen zu den wesentlichen Indikatoren nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung abgebildet werden können.*

3) *Das BMWi steuert die Energiewende auch mit diversen Förderprogrammen. Es führte Förderprogramme fort, obwohl sie kaum nachgefragt waren.*

4) *Es gibt derzeit 26 Gesetze und 33 Verordnungen, die mit teils hohem Detaillierungsgrad Erzeugung, Speicherung, Übertragung, Verteilung und Verbrauch von Energie regeln. Die mit Blick auf die Umsetzung der Energiewende notwendigen Änderungen dieser Normen sind zeitaufwendig. Dies erschwert eine flexible Anpassung von Steuerungsmaßnahmen an die dynamische Entwicklung, die die Energiewende mit sich bringt.*

Daher befürwortet der Bundesrechnungshof einen weitgehenden Verzicht auf kleinteilige Regelungen in Gesetzen und Verordnungen. Stattdessen sollte für die Energiewende ein Rechtsrahmen gesetzt werden. Ergänzend käme als nicht „planwirtschaftliches" Instrument eine allgemeine CO_2-Bepreisung in Betracht. Weil die Produktion von erneuerbarer Energie dadurch attraktiver wäre, könnte das BMWi seine Förderung nutzen, um ergänzende Anreize gezielt zu setzen.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass

- *die Bundesregierung die Ziele Bezahlbarkeit und Versorgungssicherheit quantifiziert,*
- *das BMWi nur solche Indikatoren nutzt, die auch Steuerungswirkung entfalten können,*
- *das BMWi die Kosten der Energiewende mit angemessenem Aufwand möglichst vollständig transparent macht,*
- *das BMWi durchgängig an den Zielen der Energiewende ausgerichtete Steuerungsinstrumente nutzt,*
- *das BMWi prüft, inwieweit es effektivere Steuerungsmechanismen, wie insbesondere die CO_2-Bepreisung, als weiteres Instrument zur Umsetzung der Energiewende nutzen kann.*

Das BMWi hat in seiner Stellungnahme erwidert, es sehe auch bei der Steuerung der Energiewende keinen Handlungsbedarf. Die skizzierte Kostenbetrachtung des Bundesrechnungshofes weist das BMWi als methodisch fragwürdig zurück. So könnten die Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes als größte Einzelposition und die angeführten Entlastungen nicht als Kosten der Energiewende angesehen werden. Die Kritik des Bundesrechnungshofes am Controlling weist das BMWi ebenfalls zurück. Das derzeitige Controlling habe seine Steuerungswirkung in der Praxis bewiesen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWi sein Steuerungssystem für hinreichend wirksam hält und keinen Handlungsbedarf sieht. Angesichts des Umstandes, dass die Ziele der Energiewende voraussichtlich und zum Teil deutlich verfehlt werden, ist der Umgang des BMWi mit seinem Steuerungssystem mangelhaft. Ein wirksames Steuerungssystem liegt erst dann vor, wenn überprüfbare Ziele vorliegen, Handlungsbedarf – auch aufgrund externer Einflüsse wie beispielsweise Wirtschafts- oder Bevölkerungswachstum – erkennbar wird sowie der Wille und die Möglichkeiten für „Kurskorrekturen" bestehen.

Es ist auch für die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende wesentlich, dass das BMWi finanzielle Auswirkungen der Energiewende eindeutig und nachvollziehbar darstellt. Die der Energiewende zurechenbaren Ausgaben und Kosten betrugen im Jahr 2017 nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes mindestens 34 Mrd. Euro. Das BMWi muss die Kosten der Energiewende mit angemessenem Aufwand möglichst vollständig transparent machen (Nummer 3).

0.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind entscheidende Verbesserungen bei der Koordination und Steuerung der Energiewende unumgänglich. Die Bundesregierung bleibt zum Handeln aufgefordert. Anderenfalls könnte in der deutschen und der internationalen Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, Deutschland sei nicht imstande, die gesamtgesellschaftlich und langfristig angelegte Energiewende erfolgreich zu gestalten und umzusetzen (Nummer 5).

1 Einleitung

1.1 Berichterstattung durch den Bundesrechnungshof

Seit Oktober 2013 setzt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Energiewende federführend um. Der Bundesrechnungshof prüft seitdem begleitend die Umsetzung der Energiewende. Seine Prüfungserkenntnisse waren mehrfach Gegenstand von Berichten. Im Jahr 2014 beriet der Bundesrechnungshof die Bundesregierung zu ressortübergreifenden organisatorischen und finanziellen Aspekten bei der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes für die künftige Energieversorgung.[1] Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

Die zuständigen Bundesministerien sowie die Länder setzten die Maßnahmen der Energiewende unkoordiniert, uneinheitlich und teilweise redundant um. Einheitliche, auch für die Länder verbindliche Ziele waren nicht vorgegeben. Monitoring im Sinne einer Erfolgskontrolle war nicht möglich. Die Bundesregierung hatte keinen hinreichenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende auf den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof beanstandete dies sowie die mangelnde Koordination und Steuerung.

Die Bundesregierung sagte zu, mit der Bündelung von Kompetenzen für die Energiewende beim BMWi die Koordination künftig zu verbessern. Zur Koordination der Energiewende mit den Ländern wollte sie einen gesamtstaatlichen Rahmen vorgeben. Im Zuge der Neuorganisation der Energiezuständigkeiten wollte sie prüfen, inwieweit die bislang sehr aufwendige Gremienstruktur gestrafft werden kann. Den zur Erfolgskontrolle installierten Monitoring-Prozess wollte die Bundesregierung durch Weiterentwicklung der Datenbasis und der Indikatorik verbessern.

Im Jahr 2016 berichtete der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das BMWi.[2] Er beanstandete u. a. wieder, dass

- das BMWi seine Rolle als Gesamtkoordinator nicht ausfüllte,
- das BMWi keinen Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende hatte und
- das BMWi die Ziele des „energiepolitischen Dreiecks" Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit nicht gleichrangig berücksichtigte.

1 Bericht zur Beratung der Bundesregierung nach § 88 Absatz 2 BHO: Ressortübergreifende organisatorische und finanzielle Aspekte bei der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes für die künftige Energieversorgung vom 4. August 2014 (Gz.: VII 4 - 2013 - 0223).

2 Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schwerpunkt: Kapitel 0903, Energie- und Klimafonds vom 21. Dezember 2016 (Gz.: VIII 4 - 2016 - 0722).

Der Bundesrechnungshof empfahl für eine effiziente und zielgerichtete Umsetzung der Energiewende, alle Themenbereiche an einer Stelle zusammenzuführen. Dort sollte auch ein umfassender Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende vorliegen. Für das Monitoring sollte das BMWi die Ziele Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit gleichrangig bewerten, durchgängig konkrete und messbare Ziele benennen und anhand geeigneter Indikatoren kontinuierlich die Wirkung und Effizienz der Maßnahmen überprüfen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) fasste in seiner 34. Sitzung am 28. April 2017 aufgrund des Berichts des Bundesrechnungshofes folgenden Beschluss:

Der Rechnungsprüfungsausschuss stimmte den Wertungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes in Bezug auf die organisatorische Umsetzung der Energiewende und den effizienten Einsatz der Personalressourcen zu. Er erwartete von der Bundesregierung, die Rolle des BMWi als Gesamtkoordinator zu stärken. Dazu sollten die Aufgaben des BMWi als koordinierendes Ressort klarer benannt und eindeutig festgelegt werden. Mithilfe einer ressortübergreifenden Aufgabenkritik sollten die Zuständigkeiten der Ressorts deutlicher voneinander abgrenzt und definiert werden. Seiner Rolle als Gesamtkoordinator sollte das BMWi noch umfassender gerecht werden und dazu mithilfe einer internen Aufgabenkritik seine Organisation fortlaufend überprüfen und Personalbedarfsermittlungen durchführen. Das Monitoring der Energiewende sollte im Sinne einer Gleichgewichtung im Hinblick auf die Ziele Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit verstärkt und das etablierte Maßnahmencontrolling weiter ausgebaut werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat das BMWi, bis zum 31. März 2018 über die von ihm eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Am 23. März 2018 legte das BMWi seinen Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vor.[3]

Fünf Jahre nachdem das BMWi die federführende Zuständigkeit für die Umsetzung der Energiewende übernommen hat, berichtet der Bundesrechnungshof vorliegend erneut zur Umsetzung der Energiewende. Er trifft seine Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen vor dem Hintergrund des Maßgabebeschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses vom 28. April 2017, des Berichts des BMWi vom 23. März 2018 sowie aktueller Prüfungserkenntnisse. Die Entwicklung seit dem Jahr 2013 bezieht er in seine Gesamtbetrachtung ein.

Der Bundesrechnungshof berichtet nach § 99 BHO an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat. Gleichzeitig unterrichtet er die Bundesregierung. Die Umsetzung der Energiewende stellt eine Angelegenheit von besonderer Bedeutung dar,

3 Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende gemäß dem Beschluss der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 28. April 2017. In seiner Sitzung am 20. April 2018 nahm der Rechnungsprüfungsausschuss den Bericht des BMWi zur Kenntnis.

weil sie erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sowie auf die Wirtschaft und die privaten Haushalte hat. Die weitere Umsetzung der Energiewende als Generationenprojekt ist darüber hinaus von aktueller und fortdauernder gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

1.2 Stand der Energiewende im Jahr 2018

Im aktuellen Monitoring-Bericht[4] stellt das BMWi die Ziele der Energiewende in einer Übersicht dar:

	2016	2020	2030	2040	2050
Treibhausgasemissionen					
Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	–27,3 %*	mind. –40 %	mind. –55 %	mind. –70 %	weitgehend treibhausgasneutral –80 bis –95 %
Erneuerbare Energien					
Anteil am Bruttoendenergieverbrauch	14,8 %	18 %	30 %	45 %	60 %
Anteil am Bruttostromverbrauch	31,6 %	mind. 35 %**	mind. 50 % EEG 2017: 40 bis 45 % bis 2025**	mind. 65 % EEG 2017: 55 bis 60 % bis 2035	mind. 80 %
Anteil am Wärmeverbrauch	13,2 %	14 %			
Effizienz und Verbrauch					
Primärenergieverbrauch (ggü. 2008)	–6,5 %	–20 %	→		–50 %
Endenergieproduktivität (2008–2050)	1,1 % pro Jahr (08–16)	2,1 % pro Jahr (2008–2050)			
Bruttostromverbrauch (ggü. 2008)	–3,6 %	–10 %	→		–25 %
Primärenergiebedarf Gebäude (ggü. 2008)	–18,3 %		→		–80 %
Wärmebedarf Gebäude (ggü. 2008)	–6,3 %	–20 %			
Endenergieverbrauch Verkehr (ggü. 2005)	4,2 %	–10 %	→		–40 %

Quelle: Tabelle Quantitative Ziele der Energiewende und Status Quo (2016), Sechster Monitoring-Bericht des BMWi zur Energiewende, Seite 10.

4 Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018.

Unter Ziffer 16 des Sechsten Monitoring-Berichts führt das BMWi insgesamt 190 Maßnahmen auf, um die Ziele zu erreichen. Allein dem BMWi standen im Jahr 2017 für energiewendebezogene Fördermaßnahmen 7 Mrd. Euro zur Verfügung. Insgesamt beschäftigten die Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden im Jahr 2017 rund 675 Vollzeitäquivalente[5], um die Energiewende umzusetzen. Davon waren allein im BMWi 287 Vollzeitäquivalente in insgesamt 34 Referaten eingesetzt. Die der Energiewende zurechenbaren Ausgaben und Kosten betrugen im Jahr 2017 nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes mindestens 34 Mrd. Euro.[6] Die Ziele der Energiewende reichen, zum Teil mit Zwischenschritten, bis zum Jahr 2050.

Trotz aller bisherigen Bemühungen belegen die Ergebnisse des Monitorings der Energiewende, dass die meisten quantitativen Ziele der Energiewende bis zum Jahr 2020 nicht erreicht werden:

- So reduzierten sich die Treibhausgasemissionen seit dem Referenzjahr 1990 bis zum Jahr 2016 zwar um 27,3 %.[7] Das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 40 % zu reduzieren, scheint aber nicht mehr erreichbar.
- Der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch stieg zwischen den Jahren 2010 und 2016 um lediglich 3,7 auf 14,8 %.[8] Es ist ungewiss, ob das Ziel von 18 % bis zum Jahr 2020 noch zu erreichen ist.
- Der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch sank im Wärmesektor um 0,3 Prozentpunkte auf 12,9 % und blieb im Verkehrssektor mit einem Anteil von 5,2 % konstant niedrig.[9] Es ist fraglich, ob die Ziele für die Sektoren Wärme (14 %) und Verkehr (10 %) noch zu erreichen sind.
- Der Primärenergieverbrauch war seit Beginn der 1990er-Jahre leicht rückläufig. Bis zum Jahr 2016 betrug der Rückgang erst 6,5 % gegenüber dem Jahr 2008.[10] Das Ziel, den Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 um 20 % zu reduzieren, dürfte nicht mehr zu erreichen sein.
- Das Ziel, die Endenergieproduktivität ab 2008 jährlich um 2,1 auf 28 % zu steigern, dürfte verfehlt werden, weil das Wachstum der Endenergieproduktivität zwischen 2008 und 2016 bei nur rund 1,1 % pro Jahr lag.[11]

---

5 Der Begriff Vollzeitäquivalente bezieht sich auf vollzeitbeschäftigte Personen. Die Zahl der tatsächlich Beschäftigten kann aufgrund von Teilzeitarbeitsmodellen höher sein.

6 Siehe Tabelle 1 auf Seite 34.

7 Siehe https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#textpart-1, abgerufen am 3. September 2018.

8 Siehe https://www.umweltbundesamt.de/indikator-erneuerbare-energien#textpart-1, abgerufen am 3. September 2018.

9 Siehe https://www.umweltbundesamt.de/themen/erneuerbare-energien-im jahr-2017, abgerufen am 3. September 2018.

10 Siehe https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#textpart-2, abgerufen am 3. September 2018.

11 Siehe https://www.umweltbundesamt.de/indikator-energieproduktivitaet#textpart-1, abgerufen am 3. September 2018.

- Das Ziel, den Bruttostromverbrauch bis zum Jahr 2020 um mindestens 10 % zu verringern, ist unrealistisch. Gegenüber dem Jahr 2014 stieg er sogar wieder an. Der Bruttostromverbrauch verringerte sich seit dem Jahr 2008 bis 2016 um lediglich 3,6 %.[12]
- Der Primärenergiebedarf für Gebäude stieg gegenüber dem Jahr 2014 wieder an. Insgesamt ergab sich gegenüber dem Basisjahr 2008 eine Minderung um 18,3 %.[13] Das Ziel, den Primärenergiebedarf für Gebäude um 80 % bis zum Jahr 2050 zu senken, wird voraussichtlich nicht erreicht.
- Der Wärmebedarf für Gebäude ist gegenüber dem Jahr 2008 um 6,3 % gesunken. Bis zum Jahr 2020 wird das Ziel, den Wärmebedarf um 20 % zu senken, nicht erreicht werden.[14]
- Das Ziel, den Endenergieverbrauch im Verkehrssektor im Vergleich zum Jahr 2005 bis zum Jahr 2020 um 10 % und bis zum Jahr 2050 um 40 % zu verringern, wird nicht erreicht werden. Seit dem Jahr 2005 ist der Energieverbrauch des Verkehrs sogar um 4,2 % gestiegen.[15]
- Die Strompreise für die Verbraucher sind laut Statistischem Bundesamt seit dem Jahr 2008 um neun Cent je Kilowattstunde auf den Höchstwert von 30,48 Cent gestiegen. Für Unternehmen erhöhten sich die Strompreise um rund drei Cent je Kilowattstunde auf 12,7 Cent.[16]

  Die auf die Verbraucher umzulegenden Kosten für Noteingriffe ins Stromnetz stiegen im ersten bis dritten Quartal des Jahres 2017 im Vergleich zum Vorjahr an und betrugen für das Jahr 2017 rund 1,2 Mrd. Euro.[17]

  Eine Aussage dazu, inwieweit das Ziel der Bezahlbarkeit verfehlt wird, kann allerdings nicht getroffen werden, weil die Bundesregierung dieses Ziel nicht quantitativ ausgestaltet hat.

- Laut des neuen globalen Energiewende-Index (Energy Transition Index, ETI) schneidet Deutschland auch international beim Thema Energiewende vergleichsweise schlecht ab.[18] Im ETI-Gesamtranking belegt Deutschland Platz 16. Im europäischen Vergleich schneiden elf Länder besser ab als Deutschland, darunter der weltweite Spitzenreiter Schweden, aber auch Norwegen, die Schweiz, Finnland, Dänemark, Österreich sowie Großbritannien und Frankreich.

---

12 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Seite 58.
13 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Seite 78.
14 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Seite 73.
15 Siehe https://www.umweltbundesamt.de/indikator-energieverbrauch-des-verkehrs, abgerufen am 3. September 2018.
16 Siehe Preise, Daten zur Energiepreisentwicklung, Lange Reihen von Januar 2000 bis Juli 2018, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018, Seiten 48 f.
17 Siehe Quartalsbericht zu Netz- und Systemsicherheitsmaßnahmen der Bundesnetzagentur, Gesamtjahr und Viertes Quartal 2017, Seite 9.
18 Der ETI wurde beim Weltwirtschaftsforum (WEF on Latin America) in São Paulo (Brasilien) vorgestellt. Das Beratungsunternehmen hat dafür in Zusammenarbeit mit dem Weltwirtschaftsforum den Status der Energiewende in 114 Ländern anhand von 40 Indikatoren ermittelt.

- In ihrer Stellungnahme zum sechsten Monitoring-Bericht kam die Expertenkommission zu dem Ergebnis, dass Deutschland seine Energiewendeziele überwiegend verfehlen wird bzw. nicht sichergestellt ist, dass es diese wird erreichen können[19]:

Dimension	Indikator	
Klimaschutz	Reduktion der Treibhausgasemissionen (Leitindikator bzw. Oberziel)	🔴
Kernenergieausstieg	Kernkraftwerke in Leistungsbetrieb (Leitindikator bzw. Oberziel)	🟢
Erneuerbare Energien	Erhöhung des Anteils Erneuerbarer am Bruttoendenergieverbrauch (Leitindikator)	🟢
	Erhöhung des Anteils Erneuerbarer am Bruttostromverbrauch	🟢
	Erhöhung des Anteils Erneuerbarer am Wärmeverbrauch	🟡
	Erhöhung des Anteils Erneuerbarer im Verkehr	🔴
Energieeffizienz	Reduktion des Primärenergieverbrauchs (Leitindikator)	🔴
	Endenergieproduktivität	🔴
	Reduktion des Wärmebedarfs im Gebäudesektor	🟡
	Reduktion des Endenergieverbrauchs im Verkehr	🔴
Versorgungssicherheit	Ausbau der Übertragungsnetze (Leitindikator)	🔴
	Redispatchmaßnahmen	🟡
	System Average Interruption Duration Index – SAIDI Strom und SAIDI Gas	🟢
Preiswürdigkeit	Letztverbraucherausgaben für Elektrizität am Bruttoinlandsprodukt (Leitindikator)	🟡
	Letztverbraucherausgaben für Wärmedienstleistungen	🟢
	Letztverbraucherausgaben im Straßenverkehr	🟢
	Elektrizitätsstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich	🟡
	Energiekostenbelastung der Haushalte	🟡
Akzeptanz	Generelle Zustimmung zu den Zielen der Energiewende (Leitindikator)	🟢
	Zustimmung hinsichtlich der Umsetzung der Energiewende	🟡
	Zustimmung auf Grundlage persönlicher Betroffenheit	🔴

Zielerfüllung: 🟢 wahrscheinlich 🟡 nicht sichergestellt 🔴 unwahrscheinlich

Quelle: Tabelle Zusammenfassende Gesamteinschätzung der Expertenkommission zum Stand der Energiewende zur Zielerreichung 2020/2022, Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum Sechsten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2016, Juni 2018, Seite 5.

19 Siehe Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum sechsten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2016, Berlin, Münster, Stuttgart, Juni 2018.

Feststellung:

Trotz des erheblichen Einsatzes von Finanzmitteln und Personal werden die Ziele für das Jahr 2020 bei der Umsetzung der Energiewende überwiegend nicht erreicht.

Von diesen Erkenntnissen ausgehend hat der Bundesrechnungshof in seiner aktuellen Prüfung erneut Fragen der Koordination und Steuerung der Energiewende untersucht.

2 Koordination der Energiewende

Zu den wesentlichen Aufgaben des BMWi als federführendes Bundesministerium für die Umsetzung der Energiewende gehört es, die Energiewende zu koordinieren. Koordinationsaufgaben fallen intern, zwischen den Bundesministerien, zwischen Bund und Ländern und auch im Zusammenspiel mit der Europäischen Union an. Das Handeln aller Beteiligten ist dabei planvoll an den Zielen der Energiewende auszurichten und abzustimmen.

2.1 Koordination der Energiewende innerhalb des BMWi

Das BMWi nimmt die fachlichen Aufgaben zur Umsetzung der Energiewende in vier Abteilungen wahr:

- Abteilung II "Energiepolitik – Wärme und Effizienz",
- Abteilung III "Energiepolitik – Strom und Netze",
- Abteilung IV "Industriepolitik" (hier das Referat Umweltinnovationen, Elektromobilität) und
- Abteilung VI "Digital- und Innovationspolitik" (hier das Referat Entwicklung digitaler Technologien).

Die Abteilungen II und III sind in jeweils drei Unterabteilungen mit insgesamt 32 Referaten organisiert. Im Jahr 2017 waren in den 34 mit der Umsetzung der Energiewende beauftragten Referaten 287 Beschäftigt in Vollzeitäquivalenten tätig.

Es gehört zu den Aufgaben eines Referates der Abteilung III, die Umsetzung der Energiewende innerhalb des BMWi zu koordinieren. Diese Koordination erstreckt sich laut Geschäftsverteilungsplan u. a. auf die Koordination energiepolitischer Berichte des BMWi und der Bundesregierung, von Prüfungen des Bundesrechnungshofes, Stellungnahmen zu Gutachten sowie parlamentarischen Anfragen und Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Das BMWi legte darüber hinaus nicht fest, welche Tätigkeiten der Fachreferate koordiniert werden müssen. Hinsichtlich der prozessualen Gestaltung der internen Koordination wies das BMWi auf die Regelungen in der Ergänzenden Geschäftsordnung des BMWi (GO-BMWi) hin. Weiteren Regelungsbedarf hat das BMWi nicht gesehen.

Feststellung:

34 Referate aus vier Abteilungen sind damit befasst, die Energiewende im BMWi umzusetzen. Einem dieser Referate obliegen Koordinationsaufgaben für die Energiewende.

Nachdem der Rechnungsprüfungsausschuss das BMWi u. a. dazu aufgefordert hatte, eine interne Aufgabenkritik durchzuführen, leitete das BMWi diese zunächst in den Abteilungen II und III sowie in den genannten Referaten der Abteilungen IV und VI ein.[20] Zweck einer Aufgabenkritik ist es, mögliches Optimierungspotenzial bei der Ressourcenverteilung aufzuzeigen, indem die Aufgaben im Hinblick auf folgende vier zentrale Fragen kritisch betrachtet werden:

- Ist es notwendig, eine Aufgabe künftig weiterhin zu erbringen?
- Ist das bisherige Leistungsangebot bzw. die Leistungsbreite einer Aufgabe weiterhin notwendig, um das mit ihr verbundene Ziel zu erreichen?
- Ist die Aufgabe zwingend von der betrachteten Organisationseinheit (Untersuchungsbereich) im BMWi zu erbringen oder kann dies wirtschaftlich an anderer Stelle geschehen?
- Welches Optimierungspotenzial ergibt sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Geschäftsprozesse bei den weiterhin im Untersuchungsbereich des BMWi verbleibenden Aufgaben?[21]

Das BMWi teilte mit, es habe in den Jahren 2017 und 2018 eine Aufgabenkritik und auf dieser Grundlage eine Personalbedarfsermittlung nach dem Alternativen Verfahren[22] durchgeführt. Daraus ermittelte das BMWi für die Abteilungen II und III einen Personalmehrbedarf von 55 Stellen für zusätzlich wahrzunehmende Aufgaben. Diese beruhten auf Gesetzen und Verordnungen, dem Koalitionsvertrag

20 Unabhängig von dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses führte das BMWi nach eigenen Angaben in den Jahren 2010, 2011, 2013 und 2015 hausweite Aufgabenkritiken durch.
21 Vgl. www.orghandbuch.de, Abschnitt 3.2 „Aufgabenkritik".
22 Bei diesem Verfahren handelt es sich um ein vereinfachtes Vorgehen, das analytische Elemente der Personalbedarfsermittlung enthält, jedoch auf flächendeckende detaillierte Erhebungen verzichtet. Daneben steht gleichwohl die Durchführung einer klassischen Personalbedarfsermittlung zur Verfügung (vgl. www.orghandbuch.de, Abschnitt 5.3 „Alternatives Verfahren").

oder Beschlüssen der Bundesregierung und seien von hoher Priorität. So begründet das BMWi beispielsweise den Personalmehrbedarf eines Referates der Abteilung II mit dem Aufbau und der Entwicklung weiterer bilateraler Energiepartnerschaften, um die globale Energiewende weiter voranzutreiben und zu beschleunigen. Das Referat übernehme u. a. die Aufgabe, energiepolitische und wirtschaftspolitische Kontakte im Energiebereich mit allen Ländern der Welt zu knüpfen. Vereinzelt wies das BMWi auf einen mit den neuen Aufgaben verbundenen, erhöhten Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Akteuren hin. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes konnte das BMWi bis Ende Mai 2018 nicht angeben, welches Optimierungspotenzial sich aus seiner Aufgabenkritik – insbesondere im Hinblick auf seine Koordinationsaufgaben – ergeben hat.

Feststellung:

Die Aufgabenkritik nutzte das BMWi bislang nicht, um die Koordination der Energiewende zu verbessern.

Im Jahr 1991 richtete die Bundesregierung für eine Teilaufgabe der Energiewende einen „Bundes-Energiebeauftragten" ein.[23] Aufgaben des Bundes-Energiebeauftragten sind die Vorgabe einheitlicher, prüfbarer energetischer Anforderungen für die Planungen sowie die Begleitung aller Bauvorhaben von Parlaments- und Regierungsgebäuden bis zu ihrer Fertigstellung.[24]

Feststellung:

Für eine eng begrenzte Teilaufgabe der Energiewende gibt es seit mehr als 25 Jahren einen Bundesbeauftragten, für die komplexe Gesamtaufgabe hingegen nicht.

23 Kabinettbeschluss vom 11. Dezember 1991. Ohne zeitliche Begrenzung; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 19/2270, Seite 18.

24 Siehe Internetauftritt des Beauftragten: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bauwesen/EnergieKlima/Energiebeauftragter/energiebeauftragter.html, abgerufen am 3. September 2018.

2.2 Koordination zwischen den Bundesministerien

Auch nach Übertragung der Federführung auf das BMWi im Jahr 2013 sind folgende weitere Ressorts an der Umsetzung der Energiewende beteiligt:

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF),
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI),
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU),
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und
- seit dem Jahr 2018 auch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).[25]

Das BMWi wies bei den Erhebungen darauf hin, dass mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013[26] und der Zusammenführung von Aufgaben beim BMWi bereits alles Erforderliche für die hinreichende Stärkung des BMWi als Gesamtkoordinator veranlasst worden sei. Nach seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss[27] seien für seine weitere Stärkung organisatorische Maßnahmen, ein Beschluss des Bundeskabinetts oder ein Organisationserlass der Bundeskanzlerin erforderlich gewesen. In den Monaten vor der Bundestagswahl am 24. September 2017 sei jedoch Zurückhaltung bei organisatorischen Veränderungen geboten gewesen. Nach der Bundestagswahl habe der Chef des Bundeskanzleramtes[28] die Ressorts darauf hingewiesen, dass während der laufenden Geschäftsführung der Bundesregierung keine Organisationsveränderungen in den Bundesministerien vorgenommen werden sollten.[29] Zudem habe das BMWi bereits in seiner Stellungnahme zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes im Jahr 2016 hervorgehoben, dass eine ressortübergreifende Aufgabenkritik bzw. Personalbedarfsermittlung nicht erforderlich und auch nicht zielführend sei. Seine Aufgaben sowie die anderer Ressorts bezüglich der Energiewende seien ausreichend voneinander abgegrenzt.

Feststellung:

Das BMWi hält weitere Maßnahmen zur Stärkung der Gesamtkoordination der Energiewende nicht für nötig.

---

25 Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018.

26 Damit wurde die Zuständigkeit für die Energieeinsparung vom BMVI und die Zuständigkeiten für die Energiewende einschließlich der mit der Energiewende verbundenen Aspekte des Klimaschutzes vom damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit an das BMWi übertragen.

27 Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende gemäß dem Beschluss der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 28. April 2017.

28 Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017.

29 Nach Einschätzung des BMWi galt diese Zurückhaltungspflicht auch für eine veränderte organisatorische Abgrenzung zwischen den Ressorts. Die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Stärkung der Rolle des BMWi als Gesamtkoordinator der Energiewende könne daher erst in der 19. Legislaturperiode durch die neue Bundesregierung erfolgen.

In seinem Bericht[30] ging das BMWi davon aus, dass der Rechnungsprüfungsausschuss keine informelle Aufgabenabgrenzung zwischen Ressorts, sondern eine förmliche ressortübergreifende Aufgabenkritik erwartet hat. Das BMWi könne aber aufgrund des Ressortprinzips[31] eine über das eigene Ressort hinausgehende Aufgabenkritik nicht eigenständig vornehmen. Gleichwohl habe es die Erwartung des Rechnungsprüfungsausschusses nach einer ressortübergreifenden Aufgabenkritik im Ausschuss für Organisation (AfO) mehrfach gegenüber den anderen beteiligten Ressorts angesprochen. Diese hätten jedoch auf ihre Organisationshoheit gemäß Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz verwiesen.

Feststellung:

Das BMWi hält die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte ressortübergreifende Aufgabenkritik weder für nötig noch für möglich.

Die Aufgaben des Referates zur internen Koordination fallen laut Geschäftsverteilungsplan deckungsgleich bei der Koordination zwischen den Ressorts an. Zudem sei die Zusammenarbeit der Bundesministerien ausreichend in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Wie bei der internen Koordination hat das BMWi auch für die Koordination zwischen den Ressorts nicht festgelegt, welche Tätigkeiten koordiniert werden müssen oder wie die Koordinationsprozesse gestaltet sein sollen.

Feststellung:

Das BMWi legte auch nach fast fünf Jahren Federführung nicht fest, was die Koordination der Energiewende im Einzelnen umfasst.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes gibt es innerhalb der Bundesregierung auch in anderen Politikbereichen den Bedarf, die Zusammenarbeit mehrerer zuständiger Ressorts zu koordinieren. Ein Beispiel hierfür ist z. B. der Interministerielle Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI). Mit Kabinettbeschluss vom 17. Juni 1998 entschied die Bundesregierung, das Geoinformationswesen ressortübergreifend weiterzuentwickeln. Um die unterschiedlichen Anforderungen der Ressorts zu koordinieren, gründete sie den IMAGI. Der Ausschuss arbeitet unter der Federführung des BMI. Weitere Mitglieder sind das Bundeskanzleramt, das BMWi, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium der Verteidigung, das BMBF, das BMVI, das BMU und das BMEL.

30 Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende gemäß dem Beschluss der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 28. April 2017.
31 Das Ressortprinzip leitet sich aus Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz ab.

Feststellung:

In anderen Politikbereichen bestehen Interministerielle Ausschüsse für die Koordination mehrerer Ressorts.

2.3 Koordination zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Europäischer Union

Die Energiewende wird in der Fläche, d. h. in den Ländern, umgesetzt. So verfügen auch die Länder in der Energiepolitik über eigene Gestaltungsrechte, z. B. im regionalen Planungsrecht. Die Länder haben außerdem eigene Förderprogramme zur Umsetzung ihrer energiepolitischen Ziele aufgelegt.

Es gehört auch zu den Aufgaben des o. g. Referates, die Energiewende zwischen dem Bund und den Ländern zu koordinieren. Laut Geschäftsverteilungsplan umfasst dies Grundsatzfragen der Bund-Länder-Beziehungen, die Bewertung von Energiestrukturen und -konzepten der Bundesländer, energiepolitische Fragen der Wirtschaftsministerkonferenz sowie Gespräche zu Energiethemen auf verschiedenen Ebenen.[32]

Aus Sicht des BMWi stimmen sich Bund und Länder im Bereich der Energiepolitik bereits weit intensiver ab, als rechtlich gefordert wird oder es in anderen Politikbereichen üblich ist. Diese Abstimmung erfolge u. a. im jeweiligen energiepolitischen Teil der regelmäßig stattfindenden Wirtschafts- und Umweltministerkonferenzen sowie den Besprechungen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder.[33] Bei besonders wichtigen energiepolitischen Vorhaben beteilige das BMWi die Länder bereits vor der formellen Länderanhörung oder Bundesratsbeteiligung.[34] Zusätzlich fänden regelmäßige Treffen zwischen Bund und Ländern auf Abteilungsleitungsebene statt.[35] Bei laufenden und geplanten Fördermaßnahmen im Bereich der Energieeffizienz erfolge die Koordination über die etablierten Prozesse im Rahmen der Energiewende-Plattform „Energieeffizienz", des Bund-Länder-Arbeitskreises „Energieeffizienz" und über Bund-Länder-Gespräche der für Energieeffizienz zuständigen Abteilungsleitungen. Austausch und Koordination im Bereich der Energieeffizienz seien außerdem in einem neu eingerichteten Arbeitskreis „Förderung" gebündelt worden. So gab es

32 Gespräche zwischen Bundeskanzlerin und Regierungschefinnen und -chefs, Staatssekretärsebene, Abteilungsleitungsebene und Fachebene.

33 Auch die für Energiepolitik zuständigen Abteilungsleiter des BMWi sprächen regelmäßig mit den Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern der Energieministerien der Länder über aktuelle energiepolitische Fragen.

34 Die Länder nähmen auch regelmäßig an den Sitzungen der Energiewende-Plattformen und deren Arbeitsgruppen teil.

35 Weitere Treffen sollen nach Wunsch der Länder auf Arbeitsebene im Rahmen des Bund-Länder-Arbeitskreises Elektrizitätswirtschaft zustande kommen. Diesbezügliche Treffen auf Ministerebene will das BMWi etablieren.

im April 2014 bereits 24 Gremien mit bis zu neun zugehörigen Unterarbeitsgruppen für die Abstimmung und den Informationsaustausch zu unterschiedlichen Themen der Energiewende zwischen den zuständigen Institutionen in Bund und Ländern. Aus einer aktualisierten, ausdrücklich als „nicht abschließend" bezeichneten Übersicht des BMWi geht hervor, dass es einschließlich aller Arbeitsgruppen inzwischen mindestens 45 Gremien gibt.

Feststellungen:

Die Energiewende wird sowohl auf der Wirtschaftsministerkonferenz als auch auf der Umweltministerkonferenz thematisiert.

Es gibt inzwischen mindestens 45 Gremien, die sich mit der Energiewende befassen.

Es sei nicht ausgeschlossen, dass in diesen Gremien *„Aspekte behandelt werden, die auch als Entscheidungen qualifiziert werden können"*[36].

Auf Bund-Länder-Ebene bestehen verschiedene Ausschüsse für Politikfelder, die im föderalen Staatsaufbau nur durch ein Zusammenwirken der Bundesregierung mit den Regierungen der Bundesländer erfolgreich umgesetzt werden können. So gibt es für die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" eine institutionalisierte Koordination mit Entscheidungsbefugnis: Die Bundesregierung und die Landesregierungen bilden unter dem Vorsitz des BMWi einen Koordinierungsausschuss, der den Koordinierungsrahmen beschließt und auch über die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder und deren Verwendungszwecke entscheidet.[37] Ein weiteres Beispiel ist der Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c Sozialgesetzbuch Zweites Buch. In diesem Ausschuss beraten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur für Arbeit und die zuständigen Vertreter der Landesregierung sowie die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam auf Fachebene die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Feststellung:

Für andere wichtige Politikfelder, in denen der Bund und die Länder zusammenarbeiten müssen, sind Bund-Länder-Ausschüssen Zuständigkeiten und Beschlussfähigkeit gesetzlich zugewiesen.

36 E-Mail des BMWi vom 2. Mai 2018, ohne Aktenzeichen.

37 Siehe §§ 4 und 5 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", GRW-Gesetz vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), das zuletzt durch Artikel 269 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Um die Energiewende in den europäischen Zusammenhang einzubetten[38], fallen ebenfalls Koordinationsaufgaben an. Diese Aufgaben sind im BMWi einem anderen Referat der Abteilung III zugewiesen. Laut Geschäftsverteilungsplan fallen in diesem Referat unter der Bezeichnung „EU-Koordinierung" u. a. die Aufgaben Grundsatzfragen der europäischen Energiepolitik, EU-Energiepolitische Positionen und Berichte, Reden und Aufsätze, Gesprächsvorbereitungen und Anfragen aus Bundestag und Bundesrat etc. an. Das Referat sammelt EU-energiepolitische Berichte, Gutachten und Vorschläge anderer EU-Mitgliedstaaten, Parteien und Verbände. Es soll innerhalb der Bundesregierung die Weisungsgebung für die Ratsarbeitsgruppe Energie und für den Ausschuss der Ständigen Vertreter koordinieren sowie EU-energiepolitische Vorschläge der EU-Kommission betreuen oder verfolgen.

Feststellung:

Ein Referat im BMWi soll die energiebezogenen Aktivitäten des Bundes mit denen der Europäischen Union koordinieren.

Die Zahl der Gremien zur Koordination der Energiewende auf europäischer Ebene hat sich seit dem Jahr 2014 auf 18 Koordinierungsformate verdoppelt.[39]

2.4 Würdigung

2.4.1 Koordination der Energiewende innerhalb des BMWi

Die Verteilung der energiewendebezogenen Fachaufgaben auf vier Abteilungen mit insgesamt 34 Referaten und fast 300 Beschäftigten macht es zwingend notwendig festzulegen, welche Tätigkeiten koordiniert werden müssen und wie die Koordination auszugestalten ist. Dies hat das BMWi bisher nicht umgesetzt. Es hat stattdessen auf die GO-BMWi und die vermeintlichen internen und ressortübergreifenden Koordinationsaufgaben des zuständigen Referates hingewiesen. Solange nicht festgelegt ist, welche Tätigkeiten im BMWi koordiniert werden müssen, liegt es jedoch ausschließlich im Ermessen der Fachreferate oder sogar einzelner Beschäftigter, über das Erfordernis der Koordination der Energiewende zu entscheiden.

38 Siehe zu beiden Aspekten Ziffer VI. 3. des Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD vom 12. März 2018.

39 Auf die Zahl der Gremien hat Deutschland nach Angabe des BMWi als nur einer von derzeit 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur bedingt Einfluss.

Auch stellen die im Geschäftsverteilungsplan beschriebenen Aufgaben keine Koordination in dem Sinne dar, dass das Referat mit den internen und ressortübergreifenden Koordinationsaufgaben auf das planvolle und zielgerichtete Handeln und Zusammenwirken der Fachreferate einwirkt. Seine Aufgaben erschöpfen sich im Wesentlichen darin, dass das Referat Beiträge anderer Organisationseinheiten und damit bereits vorhandenes Wissen über bestehende Zustände für verschiedene Berichte koordiniert. Das Referat kann die Energiewende im BMWi auch nicht koordinieren. Es kann, schon durch seine Einordnung in die Linienorganisation der Abteilung III, die noch nicht einmal die alleinige Zuständigkeit für die Energiewende hat, Koordinationsaufgaben nicht wirksam wahrnehmen. Wenn Fachaufgaben auf mehrere Abteilungen, Unterabteilungen und Fachreferate verteilt sind, lassen diese sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes nur auf übergeordneter Ebene, z. B. durch eine Stabsstelle oberhalb der Ebene der Abteilungen und unterhalb des Bundesministers, wirksam koordinieren. So zeigt sich bereits an der Aufbauorganisation des BMWi eine Schwachstelle bei der Koordination der Energiewende.

Um solche Schwachstellen in der Organisation zu beseitigen, kann eine Aufgabenkritik hilfreich sein. Die deshalb auch vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte interne Aufgabenkritik kann das BMWi aber erst dann sinnvoll durchführen, wenn es die Fragen nach Inhalt, Umfang und Zuständigkeit der Koordinationsaufgaben geklärt hat. Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMWi, dass mit zusätzlichen Aufgaben die Anforderungen an die Koordination der Energiewende durch das BMWi steigen. Das BMWi hatte jedoch schon für seine bisherigen Koordinationsaufgaben Inhalt, Umfang und Zuständigkeiten nicht eindeutig bestimmt. Eine solche Festlegung hat es auch bei seiner aktuellen Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung nicht nachgeholt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMWi den Anforderungen an seine Koordinationsaufgaben mit dem geltend gemachten Personalmehrbedarf gerecht wird.

2.4.2 Koordination zwischen den Bundesministerien

Zweck einer Aufgabenkritik ist u. a. die vollständige, widerspruchs- und überschneidungsfreie Zuordnung von Aufgaben. Für den konkreten Fall hätte das bedeutet, dass das BMWi seine Koordinations- und Fachaufgaben im Verhältnis zu den anderen Ressorts klar benennt und die Zuständigkeiten aller mit der Energiewende befassten Ressorts überschneidungsfrei voneinander abgrenzt, um damit beispielsweise Doppelarbeit oder widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden. Bereits dieses Vorgehen wäre geeignet gewesen, die Rolle des BMWi als Gesamtkoordinator zu stärken. Einer zusätzlichen Initiative des Bundeskanzleramtes hätte es nicht bedurft.

Das BMWi hat die durch den Rechnungsprüfungsausschuss geforderte ressortübergreifende Aufgabenkritik nicht durchgeführt, weil es dessen Beschluss streng formal ausgelegt hat. Dabei überzeugt der Verweis des BMWi auf die Ressorthoheit nicht. Aufgabenabgrenzungen bei der Teilzuständigkeit mehrerer

Ressorts finden regelmäßig innerhalb der Bundesregierung statt. So wurde gerade der zitierte AfO in Anbetracht des Spannungsverhältnisses zwischen der Ressortautonomie einerseits und dem Koordinationsbedürfnis von Verwaltungsorganisation und -modernisierung in der gesamten Bundesverwaltung andererseits eingerichtet. Wenn aber schon der eigens für solche Fragen eingerichtete AfO nicht auf eine ressortübergreifende Aufgabenabgrenzung hinwirken kann, ist es unrealistisch, dass das Referat die Möglichkeiten hat, das Handeln der Ressorts zur Umsetzung der Energiewende zu beeinflussen. So erfordert auch die Koordination der Energiewende zwischen den Bundesministerien eine übergeordnete, ggf. ressortübergreifende Organisationsform, die mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. Der IMAGI könnte als ein Beispiel dienen, wie dies innerhalb der Bundesressorts umgesetzt werden kann. Ein vergleichbarer Ausschuss könnte – mit entsprechender Mandatierung des BMWi durch Kabinettbeschluss – aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch für die bedeutsamen Aufgaben der Koordination der Energiewende ein geeignetes und wirksames Instrument sein.[40] Es ist nicht verständlich, dass es für einen kleinen Aspekt der Energiewende schon seit vielen Jahren einen Bundes-Energiebeauftragten gibt, dies jedoch für die Energiewende insgesamt bislang nicht für notwendig erachtet wird.

2.4.3 Koordination zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Europäischer Union

Unterschiedliche energiepolitische Ziele und voneinander unabhängige Förderprogramme des Bundes und der Länder machen es zwingend notwendig, deren Aktivitäten und Handeln abzustimmen und zu koordinieren. Die Beschreibungen „Grundsatzfragen Bund-Länder-Beziehungen im Rahmen der Energiewende“ oder „Energiepolitische Fragen der Wirtschaftsministerkonferenz“ sind jedoch zu wenig konkretisiert, um daraus die tatsächlich notwendigen Koordinationsaufgaben ableiten zu können. Andere ausgewiesene Aufgaben umfassen offensichtlich nur die Zuarbeit für die auf allen Ebenen eingerichteten Gremien. Zudem finden die entscheidungsrelevanten Gespräche zu Energiethemen zwischen dem Bund und den Ländern in erster Linie auf übergeordneten Ebenen statt. Deshalb hat das zuständige Referat tatsächlich auch hier keine Möglichkeit, das Handeln von Bund und Ländern im Sinne einer zielgerichteten Koordination zu beeinflussen.

Die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben zwischen dem Bund und der Europäischen Union durch das zuständige Referat ist erschwert, weil im Geschäftsverteilungsplan überwiegend keine konkreten Koordinationsaufgaben, sondern allgemeine Zuständigkeiten aufgezählt sind. Zuständigkeiten entziehen sich aber einer aufgabenkritischen Bewertung, weil sie gewöhnlich mehrere Aufgaben um-

40 Ein weiterer Interministerieller Ausschuss trifft im Rahmen der Exportkreditgarantien des Bundes Grundsatzentscheidungen und gibt Deckungszusagen. Geleitet vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, gehören ihm das Bundesministerium der Finanzen, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an. Ferner sind die Mandatare des Bundes sowie Sachverständige der kreditgebenden und kreditnehmenden Wirtschaft vertreten.

fassen. Die Erläuterungen in den Nummern 2.1 bis 2.3 zu den mangelnden Einflussmöglichkeiten des zuständigen Referates gelten entsprechend. Auch dieses Referat kann seinen Koordinationsaufgaben zwischen dem Bund und der Europäischen Union nicht gerecht werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt außerdem, dass die Energiewende zwischen Bund und Ländern oder zwischen Bund und Europäischer Union wirksam zu koordinieren ist, indem viele Gremien geschaffen werden. So ist zwar die Einbindung fachlicher Expertise sachgerecht. Diese wird aber behindert, wenn sie in eine unübersichtliche Gremienstruktur eingebettet ist.[41] Eine wirksame Koordination ergibt sich nicht automatisch aus der Zahl der Gremien und der Treffen dieser Gremien. Die Einrichtung immer neuer Gremien und Arbeitsgruppen macht die Koordination aufwendiger und erfordert mehr zentralen Steuerungsaufwand. Zudem ersetzt Informationsaustausch noch keine Koordination. Mit wenigen Gremien, die Entscheidungen mit Bindungswirkung treffen können oder die zumindest der Ministerkonferenz als Entscheidungsgrundlage dienen können, ließe sich die Energiewende wirtschaftlich und wirksamer koordinieren.

2.5 Empfehlungen

Es fehlen weiterhin wesentliche Voraussetzungen für eine planvolle und zielgerichtete Koordination der Energiewende. Das BMWi muss die wirksame Koordination der Energiewende sicherstellen. Dazu muss es zunächst festlegen,

- welche Aufgaben es konkret zur Koordination der Energiewende im Sinne einer planvollen Ausrichtung und Abstimmung des Handelns aller Beteiligten wahrnehmen muss,
- welche Organisationseinheiten diese Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können und
- wie die Geschäftsprozesse zu den Koordinationsaufgaben ausgestaltet sein sollen.

Das BMWi sollte prüfen, inwieweit es die Aufgaben der Koordination der Energiewende übergeordnet bündeln kann, beispielsweise durch eine gesamtverantwortliche **Koordination der Energiewende als Stabsstelle** auf Staatssekretärsebene. Das BMWi sollte außerdem prüfen, inwieweit ein **Interministerieller Ausschuss für die Umsetzung der Energiewende** die Koordination zwischen den Ressorts verbessern kann.

Für die Koordination zwischen Bund und Ländern sollte das BMWi einen **Bund-Länder-Ausschuss für die Energiewende** in Betracht ziehen.

41 Bericht zur Beratung der Bundesregierung nach § 88 Absatz 2 BHO: Ressortübergreifende organisatorische und finanzielle Aspekte bei der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes für die künftige Energieversorgung vom 4. August 2014 (Gz.: VII 4 - 2013 - 0223).

Die Zahl der bestehenden Gremien sollte das BMWi kritisch überprüfen. Soweit diese danach noch notwendig sind, sollten sie als Arbeitsgruppen vorrangig dem Bund-Länder-Ausschuss zuarbeiten. Erforderlichenfalls sollte das BMWi hierfür die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen anstoßen. Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für sinnvoll, Entscheidungskompetenzen zur Energiewende im energiepolitischen Teil der Wirtschaftsministerkonferenz zusammenzuführen. So würde sich nach fast fünf Jahren die Gesamtkoordination der Energiewende durch das BMWi auch auf politischer Ebene widerspiegeln.

Eine zentrale Einrichtung für die Koordination mit Entscheidungskompetenz ist auch Voraussetzung, wenn aus der Stromwende eine Energiewende unter Einbeziehung aller Sektoren (Strom, Gas, Wärme und Verkehr) werden soll. Gleiches gilt für die internationale Energiezusammenarbeit, wie sie im Koalitionsvertrag angestrebt wird.[42]

Zwischenergebnis:

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi die Energiewende wirksam koordiniert und dazu festlegt,

- welche Koordinationsaufgaben es wahrnehmen muss,
- wie es die Koordinationsaufgaben sachgerecht organisiert,
- welche gesamtverantwortliche Stelle zur Koordination der Energiewende es einrichtet,
- ob es einen Interministeriellen Ausschuss für die Koordination zwischen den Bundesministerien einrichtet und
- ob es einen Bund-Länder-Ausschuss für die Koordination der Energiewende zwischen Bund und Ländern initiiert.

42 Siehe zu beiden Aspekten Ziffer VI. 3. des Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD vom 12. März 2018.

3 Steuerung der Energiewende

3.1 Monitoring

Der Monitoring-Prozess überprüft den Fortschritt bei der Zielerreichung und den Stand der Umsetzung der Maßnahmen zur Energiewende mit Blick auf eine sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung, um bei Bedarf nachsteuern zu können.[43] Den Erfolg seiner Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende will das BMWi anhand von Zielwerten messen. Hierzu sind auf unterschiedlichen Ebenen verschiedene Ziele definiert und diese auch im aktuellen Monitoring-Bericht dokumentiert.[44] Die Ziele Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit hat das BMWi bislang nicht näher ausgestaltet oder quantifiziert.

Im Monitoring-Prozess führt das Referat „Monitoring und Energiestatistik" umfangreiche energiestatistische Informationen aus den jeweiligen Vorjahren zusammen.[45] Nach dem Literatur- und Quellenverzeichnis des aktuellen Monitoring-Berichts nutzte das BMWi 48 unterschiedliche Quellen, um anhand von 72 Indikatoren den Stand der Energiewende zu überprüfen und darzustellen.[46] Aus dem Monitoring-Bericht war nicht erkennbar, in welchem Verhältnis die Ziele der Bundesregierung, die Indikatoren und die 190 Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende stehen.

Feststellung:

Das BMWi nutzt 48 verschiedene Datenquellen, um anhand von 72 Indikatoren den Stand der Energiewende zu überprüfen.

Die Bundesregierung muss nach § 63 i. V. m. § 35 Energiewirtschaftsgesetz[47] (EnWG) dem Bundestag jährlich in den Monitoring-Berichten über den Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien berichten.[48] In der Verantwortung des BMWi umfasst dieses Monitoring u. a. den Netzausbau, den Kraftwerksbestand, die

43 Siehe Fünfter Monitoring-Bericht zur Energiewende Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2015 mit Stand Dezember 2016, Seite 5.
44 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Seite 10.
45 Zentrale Quelle ist u. a. die amtliche Energiestatistik. Weitere Daten und Statistiken lieferten die Bundesnetzagentur, das Umweltbundesamt, das Kraftfahrt-Bundesamt, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, die Statistik der Kohlenwirtschaft, die Arbeitsgruppe Erneuerbare-Energien-Statistik sowie die Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/monitoring-prozess.html, abgerufen am 3. September 2018.
46 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Ziffer 2.2, Abbildung 2.2.
47 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808, 2018 I 472) geändert worden ist.
48 Die Bundesnetzagentur erhebt auf Grundlage von §§ 63 Absatz 3 i. V. m. 35 des EnWG gemeinsam mit dem Bundeskartellamt die Strom- und Gaspreise und deren staatlich veranlasste Bestandteile von privaten Haushalten, von Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen sowie von Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes für verschiedene Abnahmefälle. Dieses Monitoring ist laut BMWi nicht energiewendebedingt.

Energieeffizienz und die sich daraus ergebenden Herausforderungen und erforderlichen Handlungsempfehlungen. Außerdem hat das BMWi den Stand und die Entwicklung der Versorgungssicherheit bei Erdgas und Elektrizität sowie weitere Informationen darzustellen.[49] Einzelne Normen des EnWG treffen weitere Regelungen zum Monitoring der Kosten und ggf. auch zu Kostenverteilungen und Umlagen.[50] Im Sechsten Monitoring-Bericht des BMWi sind beispielsweise die Umlage nach dem Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG), Energieausgaben und Strompreise für private Haushalte und die Energiekosten der Industrie je verbrauchter Kilowattstunde ausgewiesen.[51] Andere Kosten sind dagegen als Jahressummen ausgewiesen, wie beispielsweise Entlastungen bei der Stromsteuer oder nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) oder die durchschnittlichen Kosten für Systemdienstleistungen.

Das BMWi stellte in seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss[52] dar, dass ein realistisches und vollständiges Bild der Kosten, die im Zusammenhang mit der Energiewende entstehen, eine Gesamtschau verschiedener quantitativer Indikatoren erfordere, die sowohl die einzel- als auch die gesamtwirtschaftliche Perspektive in der Rückschau und im Ausblick (soweit Daten verfügbar seien) abbilden. Dafür komme eine erweiterte Indikatorik für ein vertieftes Monitoring des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz und der Energieeffizienzstrategie Gebäude in Betracht. Auch wäre es möglich, die Darstellung der Energieausgaben privater Haushalte weiterzuentwickeln. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sei vorgesehen, die Ausgaben der Letztverbraucher[53] als aggregierte Beträge darzustellen und dabei staatlich veranlasste und regulierte sowie marktgetriebene Elemente extra auszuweisen. Dieses Vorhaben setzte das BMWi im Sechsten Monitoring-Bericht um und wies die Letztverbraucherausgaben für Strom als Gesamtsummen in Milliarden Euro aus.[54]

Um die auf alle drei Ziele bezogene Gleichgewichtung umzusetzen, werde auch das Thema Versorgungssicherheit[55] bereits im Sechsten Monitoring-Bericht umfassender dargestellt als bisher. Das BMWi habe zudem verschiedene Forschungsvorhaben u. a. zur Wirkung der Maßnahmen und zur Indikatorik für die Versorgungssicherheit am Strommarkt in Auftrag gegeben.[56]

---

49 Darunter fallen u. a. Berichte über die Wirksamkeit und Notwendigkeit der Anpassungen von Einspeisungen und ihre Vergütung, der Stilllegungen von Anlagen, der Vergütung bei geplanten Stilllegungen von Anlagen, der Netzreserve, der systemrelevanten Gaskraftwerke, und ab dem Jahr 2018 zusätzlich die Wirksamkeit und Notwendigkeit von Maßnahmen betreffend die Kapazitätsreserve einschließlich der für die Maßnahmen entstehenden Kosten.

50 Z. B. §§ 35, 51, 51a EnWG.

51 Auf Seite 89 des Fünften Monitoring-Berichtes hat es aber Gesamtsummen zu zentralen Maßnahmen im Bereich „faire Wettbewerbsbedingungen" ausgewiesen. Dazu gehören besondere Ausgleichsregelungen im EEG, Ermäßigungen bei der KWKG-Umlage, Strompreiskompensation sowie Entlastungen nach dem Energie- und Stromsteuergesetz.

52 Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende gemäß dem Beschluss der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 28. April 2017.

53 Einschließlich des Anteils der Letztverbraucherausgaben für Strom am Bruttoinlandsprodukt.

54 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Seite 132.

55 U. a. Leistungsbilanz des Strommarktes 2.0, Extremsituationen, Reserven sowie europäischer Strommarkt.

56 Hinzu komme ein vom Umweltbundesamt beauftragtes Forschungsvorhaben zu Indikatoren zur Bewertung der Umweltverträglichkeit der Energiewende.

Feststellung:

Das BMWi will mit weiteren Indikatoren sicherstellen, dass es die Ziele Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit gleichrangig behandelt.

Das BMWi hat dem Bundesrechnungshof eine detaillierte Aufstellung über die Ausgaben des Bundes für die Energiewende im Jahr 2017 aus dem Bundeshaushalt und dem Energie- und Klimafonds (EKF) übermittelt.[57] Auch über die staatlich beeinflussbaren Kosten der Energiepreise bestehe höchste Transparenz; aktuelle Daten seien auf der Internetseite der Bundesnetzagentur abrufbar. Darüber hinaus veröffentlichten die deutschen Übertragungsnetzbetreiber im Internet umfangreiche und aktuelle Informationen.[58]

Eine Summe der jährlichen Ausgaben und Kosten der Energiewende hat das BMWi bislang nicht gebildet. Es vertritt dazu schon seit dem Jahr 2014 die Auffassung, dass die Ausgaben des Bundes aus dem Bundeshaushalt und dem EKF und die staatlich beeinflussbaren Kostenfaktoren der Energiepreise nicht zu den „Kosten der Energiewende" summiert werden könnten. Denn auch ohne Energiewende hätten beispielsweise energiepolitische Entscheidungen getroffen, Kraftwerkskapazitäten ersetzt und Stromnetze ertüchtigt oder ausgebaut werden müssen.[59] Die Frage, was die Energiewende den Staat kostet, könne deshalb nur durch ein sogenanntes kontrafaktisches Szenario beantwortet werden, das der Energiewende eine Welt ohne Energiewende gegenüberstellt.[60] Ein solches Modell sei grundsätzlich annahmebasiert und begegne großen methodischen Herausforderungen.[61]

Feststellung:

Das BMWi hat bislang keine umfassende Transparenz über die Ausgaben und Kosten für die Energiewende geschaffen.

---

57 Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende gemäß dem Beschluss der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 28. April 2017. Es hat diese für die einzelnen Titel bei den jeweiligen Ressorts dem Bundesrechnungshof gegenüber offen gelegt.

58 So z. B. auf https://www.netztransparenz.de/.

59 Daher wären auch ohne Energiewende für den Bund Ausgaben für energiepolitische Maßnahmen entstanden. Auch private Haushalte und Unternehmen hätten ohne Energiewende über ihre Energiepreise staatlich beeinflussbare Kostenfaktoren tragen müssen.

60 Zu berücksichtigen sei die sachliche und zeitliche Abgrenzung der Energiewende, der Kostenbegriff, Fragen einer Brutto-/Nettobetrachtung, die Herangehensweise an ein kontrafaktisches Szenario und Nutzenaspekte der Energiewende (z. B. durch vermiedene Klimafolgeschäden).

61 Stellungnahme des BMWi zur Prüfung von Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das BMWi. Schwerpunkt: Kapitel 0903, EKF vom 5. Dezember 2016, Az.: Z-HA 99 1608.

3.2 Controlling

Zur Steuerung der Energiewende nutzt das BMWi neben dem Monitoring-Prozess ein strategisches Controlling und ein Bereichscontrolling.

Zum strategischen Controlling berichtete das BMWi dem Rechnungsprüfungsausschuss, dass es das neue Referat „Fördercontrolling, Evaluation, profi" (im Folgenden: Strategisches Controlling) im Juni 2017 eingerichtet habe.[62] Zu den Aufgaben des Referates gehörten u. a. das strategische Controlling und die Evaluation von Fördermaßnahmen[63]. Das Referat verfüge über die zentrale Kompetenz für das Informationssystem Wahlkreisauswertung[64] und das Maßnahmencontrollingsystem (MCS). Es sei außerdem für die Einführung des Projektförderinformationssystems (profi) zuständig[65]. Schon damit habe das BMWi sein Controlling gestärkt. Auswertungen aus dem Datenbestand von MCS seien nun Grundlage für Leitungsentscheidungen bei der Änderung oder Verlängerung von Fördermaßnahmen und bei strategischen Fragen zur Förderstruktur. Auch den Fachabteilungen seien Auswertungen möglich. Inwieweit die Fachreferate von dieser Möglichkeit bislang Gebrauch machten, war dem BMWi nicht an zentraler Stelle bekannt.

Das BMWi baut seit dem Jahr 2014 in der Abteilung II ein abteilungsinternes Bereichscontrolling aus.[66] Seit September 2017 hat ein Referat der Abteilung II die Aufgabe, ein Bereichscontrolling für die Förderprogramme der Unterabteilungen IIB und IIC einzuführen (im Folgenden: Bereichscontrolling).[67] Dies solle die Führungsebenen der Abteilung stärker in die Lage versetzen, jederzeit und möglichst elektronisch auf alle wesentlichen Kennzahlen der Förderprogramme zugreifen und ggf. kurzfristig entsprechende Steuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Die hierfür erforderlichen Daten würden beim Referat IIB6 gebündelt, validiert und mit den definierten Zielerreichungsindikatoren abgeglichen.[68]

---

62 Im April 2016 arbeiteten für die Arbeitseinheit Fördercontrolling fünf Personen folgender Laufbahngruppen: ein höherer Dienst (Leiterin A 15), drei gehobener Dienst und ein mittlerer Dienst.

63 Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende gemäß dem Beschluss der 34. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 28. April 2017. In seiner Stellungnahme weist das BMWi darauf hin, dass ZB7 nicht für die Evaluation von Fördermaßnahmen zuständig ist.

64 Datenbank zur wahlkreisbezogenen Auswertung von Projektfördervorhaben.

65 Das IT-System profi bildet die einzelnen Verfahrensschritte bei der Administration eines Förderverfahrens in Form von Datenbankfeldern ab.

66 Das abteilungsinterne Bereichscontrolling erstrecke sich auf die Förderprogramme und eine Reihe sonstiger finanzwirksamer Maßnahmen in den Politikbereichen „Energieeffizienz", „Wärme aus erneuerbaren Energien" und „Energieforschung", die in der fachlichen Verantwortung der Abteilung II liegen.

67 Dieser Prozess ergänze das bestehende zentrale abteilungsübergreifende Fördercontrolling in der Abteilung Z.

68 Wesentliche Indikatoren, die in diesem Zusammenhang durch das abteilungsinterne Bereichscontrolling überwacht werden, seien der Mittelabfluss, die Anzahl der bewilligten Anträge, das Bewilligungsvolumen sowie – abhängig vom jeweiligen Programm – weitere Kriterien, etwa die Anzahl durchgeführter Beratungen, der sogenannte Förderhebel, etc. Daneben bezieht das Bereichscontrolling Daten zu erzielten CO_2- oder Energieeinsparungen ein, soweit hierzu Informationen vorliegen, insbesondere aus der jeweiligen Programm-Evaluierung durch externe Sachverständige und Gutachter.

Feststellung:

Als Steuerungsinstrumente für die Energiewende sieht das BMWi das Monitoring, das strategische Controlling und ein abteilungsinternes Bereichscontrolling vor.

Nach den Angaben des BMWi arbeiten das strategische Controlling für Fördermaßnahmen in der Abteilung Z und das Bereichscontrolling für die Förderprogramme der Abteilung II mit unterschiedlicher Zielsetzung. Das strategische Controlling für Fördermaßnahmen wende sich an die Leitung des BMWi, an die Fachabteilungen und andere Stellen wie z. B. das Parlament. Das Bereichscontrolling für die Förderprogramme habe eine fachspezifische Zielrichtung und andere Adressaten als das zentrale Controlling. Es sei innerhalb der Abteilung II ein Steuerungsinstrument für die Referate, die Unterabteilungsleitungen und die Abteilungsleitung. Hier würden kleinteiligere Steuerungsmaßnahmen und Meilensteine besprochen. Das Bereichscontrolling versetze die Abteilungsleitung in die Lage, auf einer belastbaren und indikatorenbasierten Informationsgrundlage Steuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. So sei etwa zu entscheiden, ob Haushaltsmittel zwischen verschiedenen Programmen anders zu verteilen, Förderrichtlinien anzupassen oder Programme einzustellen seien.

Der Monitoring-Prozess, das strategische Controlling und das abteilungsinterne Bereichscontrolling wiesen untereinander keine Schnittstellen auf. Die Datenfelder waren teilweise redundant. Für mehrere Ziele hatte das BMWi in den Controllinginstrumenten keine Zielwerte festgelegt. Häufig waren keine Indikatoren bestimmt oder es waren zum Zielerreichungsgrad keine Soll- und/oder keine Ist-Werte angegeben. Ausgangswerte, um den Grad der Zielerreichung erst messbar zu machen, waren nicht dokumentiert. Die Ziele sowie die Soll- und Ist-Werte für die Zielerreichungskontrolle, soweit sie angegeben waren, stimmten in den Controllinginstrumenten meist nicht miteinander überein. Oft waren im MCS über mehrere Jahre keine Mittelabflüsse dokumentiert. Nur für wenige Förderprogramme hatte das BMWi eine Einschätzung zur Wirkung abgegeben. Soweit Indikatoren festgelegt waren, stimmten sie nicht überein. Im zentralen Controlling sah das BMWi beispielsweise eingesparte Energie, erzielte CO_2-Minderung, Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien in Kilowattstunden, Arbeitsplatz- und Beschäftigungseffekte oder Stückzahlen als Indikatoren vor.[69] Im Bereichscontrolling dienten dagegen insbesondere der Mittelabfluss, Bewilligungen (in Euro) sowie die Anzahl bewilligter Anträge als Indikatoren.[70]

69 Entnommen den Auswertungen aus MCS zu den Förderprogrammen der Abteilungen II und IV, aus denen insbesondere die Ziele, der aktuelle Stand der Zielerreichung, die Meilensteine sowie der Erledigungsstand der Förderprogramme hervorgehen.

70 Entnommen der Anlage 2 zum 4. Quartalsbericht des Jahres 2017 (Bereichscontrolling der Abteilung II).

Feststellung:

Ziele, Soll- und Ist-Werte sowie Indikatoren, um den Stand der Zielerreichung zu messen, stimmten in den verschiedenen Steuerungsinstrumenten nicht überein.

Das BMWi wies den Bundesrechnungshof darauf hin, dass steuerungsrelevante Informationen wie CO_2- oder Primärenergieeinsparungen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung abgebildet werden könnten. Zudem gebe es für die Berechnung der Einsparungen bislang keine einheitlichen methodischen Vorgaben. Eine Erfolgskontrolle beruhe deshalb noch auf unterschiedlichen Schätzungen oder Hochrechnungen durch die Fachreferate oder Externe.[71] Der Abteilung II stünde zwischenzeitlich jedoch eine detaillierte methodische Handreichung[72] zur Verfügung, die für eine einheitliche Datenerfassung genutzt werde. Um die Vergleichbarkeit der Programme untereinander zu verbessern sowie die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Förderung insgesamt noch eingehender beobachten und bewerten zu können, soll laut Bericht des BMWi an den Rechnungsprüfungsausschuss im Laufe des Jahres 2018 die Erfolgs- und Zielerreichungskontrolle soweit wie möglich vereinheitlicht werden. Jedes Förderprogramm werde dabei mit überprüfbaren Zielen ausgestattet, die für das Controlling den Bewertungsmaßstab vorgeben (sog. Zielvereinbarungen).

Zum Förderprogramm StepUp![73] waren 1 000 bewilligte Anträge für das Jahr 2017 das Ziel.[74] Im Jahr 2016 bewilligte das BMWi insgesamt drei Anträge. Bis zum 20. September 2017 hatte es weitere sieben Anträge bewilligt. Im Jahr 2016 flossen 2 % und bis zum 30. September 2017 weitere 1,2 % der in den jeweiligen Jahren zur Verfügung stehenden Mittel[75] ab. Das BMWi führte das Programm weiter.

Bis zum 30. September 2017 waren zum Energieeinsparcontracting 16 Anträge mit einem Finanzvolumen von 35 000 Euro bewilligt worden. Ziel für das Jahr 2017 waren 22 Anträge mit einem Finanzvolumen von 900 000 Euro. Die entsprechende Richtlinie trat im Januar 2015 in Kraft und endete am 31. Dezember 2017. Das BMWi verlängerte die Fördermaßnahme im Dezember 2017 um ein weiteres Jahr.[76]

---

71 Laut seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 23. März 2018 (HHA-Drs. 19/047) hat das BMWi im Zuge der Evaluierung des Energieeffizienzfonds für einzelne Kenngrößen und Indikatoren zwischenzeitlich einheitliche methodische Standards entwickeln lassen, z. B. zur Ermittlung von CO_2-Äquivalenten und der Darstellung der Einsparung im Zeitverlauf.

72 Dabei handelt es sich um den methodischen Teil des Evaluierungsberichts zum Energieeffizienzfonds vom 17. August 2017.

73 StepUp! ist ein wettbewerbliches Förderprogramm des BMWi, mit dem investive Maßnahmen von Unternehmen zur Verbesserung ihrer Stromeffizienz gefördert werden.

74 Die Fördermaßnahme begann am 1. Juni 2016.

75 Im Jahr 2016 standen 50 Mio. und im Jahr 2017 100 Mio. Euro zur Verfügung.

76 Bei 8 von 16 Förderprogrammen betrug der Mittelabfluss im Jahr 2017 laut Übersichten weniger als 50 %, bei weiteren vier Programmen nicht mehr als 60 %.

Feststellung:

Das BMWi führte Förderprogramme fort, obwohl sie kaum nachgefragt waren.

3.3 Steuerung der Energiewende durch Rechtsetzung

Gesetze und Verordnungen entfalten steuernde Wirkung für die Energiewende. Nach der Gesetzeskarte für das Energieversorgungssystem regeln allein auf nationaler Ebene 26 Gesetze und 33 Verordnungen Erzeugung, Speicherung, Übertragung, Verteilung und Verbrauch von Energie.[77]

Nach § 43 Absatz 1 Nummer 5 und § 44 Absatz 1 der GGO ist das BMWi verpflichtet, die voraussichtlichen Gesetzesfolgen einer Regelung darzulegen.[78] Ein Teil dieser Gesetzesfolgenabschätzung ist die ausführliche Dokumentation der ökonomischen Folgen und Risiken (Erfüllungsaufwand) der Regelungen u. a. im Hinblick auf die

- Kostenwirkungen für die Wirtschaft,
- Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau sowie
- Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.[79]

In den Begründungen zu vielen Gesetzesentwürfen fanden sich solche Prognosen des BMWi zum Erfüllungsaufwand. So bezifferte das BMWi den Erfüllungsaufwand für Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Anhebung der Neubaustandards für Wohngebäude mit etwa 220 Mio. Euro und für die Wirtschaft mit 692 Mio. Euro jährlich.[80] Den Erfüllungsaufwand der Verwaltung schätzte es in einem anderen Gesetzesentwurf bis zum Jahr 2020 auf Mehrkosten von unter 45 000 Euro.[81]

77 Siehe Gesetzeskarte für das Energieversorgungssystem des BMWi, Stand: März 2018.
78 Diese umfassen die beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen des geplanten Gesetzes (§ 44 Absatz 1 Satz 2 GGO).
79 Siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung von Oktober 2012 mit aktualisierten Anhängen VI und VII (Stand 2017).
80 Entwurf der zweiten Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung, Bundestagsdrucksache 113/13 vom 8. Februar 2013.
81 Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts, Bundestagsdrucksache 18/1304 vom 5. Mai 2014.

Feststellung:

Das BMWi kennt die Ausgaben des Bundes für die Energiewende, die staatlich beeinflussbaren Kosten der Energiepreise und den Erfüllungsaufwand energiewendespezifischer Gesetze als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung. Dies alles könnte es nutzen, um die gesamten Ausgaben und Kosten für die Energiewende möglichst transparent zu machen.

Viele energiewendespezifische Gesetze weisen mit ihren technischen und fachlichen Regelungen einen hohen Detaillierungsgrad auf. Beispiele hierfür sind die Detailregelungen in den §§ 11, 12, 12b und 13 EnWG, §§ 9, 28, 38a und 39f EEG sowie §§ 7, 8, 10 und 24 KWKG.

Die Änderung von Gesetzen und Verordnungen bedarf einer gewissen Zeitspanne.[82] Verordnungen sind im Vergleich zu Gesetzen zwar meist schneller in Kraft zu setzen, doch muss hier häufig der Bundesrat zustimmen[83] oder es besteht ein Parlamentsvorbehalt[84], wodurch auch dieses Verfahren zeitintensiv ist. So begann z. B. das Gesetzgebungsverfahren für die schrittweise Einführung bundeseinheitlicher Übertragungsnetzentgelte[85] mit dem Gesetzentwurf[86] der Bundesregierung zur Änderung des EnWG vom 27. Januar 2017.[87] Aufgrund der am 22. Juli 2017 in Kraft getretenen Änderung des EnWG in § 24 Satz 1 Nummer 1 i. V. m. Satz 2 Nummer 4 EnWG beschloss das Bundeskabinett im April 2018 die entsprechende Verordnung, um die Netzentgelte bundesweit zu vereinheitlichen. Der Verordnung hat der Bundesrat[88] in seiner 968. Sitzung am 8. Juni 2018 zugestimmt. Sie ist am 29. Juni 2018 in Kraft getreten.[89] Das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Elektromobilität im Straßenverkehr[90] benötigte vom Gesetzentwurf bis zur Verkündung sechs Monate.[91] Es war als besonders eilbedürftig gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz eingestuft.

---

82 Schon vor dem Gesetzentwurf, der regelmäßig von der Bundesregierung kommt, stimmt diese den Entwurf zwischen den Ressorts ab und beteiligt Interessenverbände. Der danach vom Kabinett beschlossene Entwurf wird dem Bundesrat zugeleitet und mit seiner Stellungnahme dem Bundestag. Dort sind nach der Erörterung im Bundestag und der Überweisung an den zuständigen Ausschuss noch weitere Schritte erforderlich, wie beispielsweise die Zustimmung des Bundesrates.

83 Siehe z. B. die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung, Bundesratsdrucksache 113/13. die auf dem Energieeinsparungsgesetz beruht; nach Beschluss der Verordnung am 8. Februar 2016 durch die Bundesregierung wurde sie am 21. November 2013 verkündet (neun Monate Verfahrensdauer); siehe zu weiteren Beispielen §§ 21a Absatz 6 und 50 Satz 1 EnWG.

84 Also der Zustimmung des Bundestages, siehe z. B. §§ 13e Absatz 5 Satz 5 und 13i Absatz 1 Satz 1 EnWG.

85 Die Höhe der Zahlungen aus vermiedenen Netzentgelten war in den letzten Jahren bundesweit stetig gestiegen. Daraus folgten Kostenbelastungen für die Nutzung des Netzes, die sich aber regional unterschiedlich verteilten. Daher sollten nach Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/11528 – Bundestagsdrucksache 18/12999, Seite 11, die Übertragungsnetzentgelte bundesweit vereinheitlicht werden.

86 Gesetzentwurf der Bundesregierung Bundesratsdrucksache 73/17.

87 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/11528 – Bundestagsdrucksache 18/12999 vom 28. Juni 2017.

88 Bundesratsdrucksache 145/18 vom 25. April 18.

89 BGBl. 2018 I Nummer 22 vom 28. Juni 2018, Seite 825.

90 Bundesratsdrucksache 277/16.

91 Gesetzentwurf vom 27. Mai und Verkündung am 16. November 2016.

Feststellung:

Die Gesetze und Verordnungen zur Steuerung der Energiewende weisen häufig einen hohen Detaillierungsgrad auf. Notwendige Änderungen dieser Normen sind oft sehr zeitaufwendig.

Die Expertenkommission hat schon in ihrer Stellungnahme zum Fünften Monitoring-Bericht festgestellt: *„Derzeit besteht der Maßnahmenmix für die Zielerreichung in Deutschland aus einer Vielzahl von kleinteiligen Regelungen zu Anreizsystemen auf der einen Seite und Ausnahmen von Belastungen auf der anderen – nicht zuletzt aufgrund von Partikularinteressen. Mit zunehmenden Handlungsnotwendigkeiten zur Zielkonformität besteht aufgrund dieser Vielfalt und ihrer komplexen Wirkungen und Wechselwirkungen die Gefahr, dass eine adäquate Problemlösung nicht mehr gewährleistet werden kann. Aus Gründen der Effizienz und der Steuerbarkeit ist jedoch ein einheitlicher und umfassender Lenkungsmechanismus wünschenswert."*[92] Die Expertenkommission geht davon aus, dass beispielsweise mit einer CO_2-Bepreisung die aktuell hochkomplexen Fördermechanismen beträchtlich vereinfacht und verschlankt werden können.[93] Außerdem würde die Wettbewerbsposition erneuerbarer Energien verbessert und der Umbau der Energiewirtschaft durch diesen einheitlichen und umfassenden Lenkungsmechanismus erleichtert.[94] Nach Einschätzung der Expertenkommission würde sich bald die Möglichkeit bieten, verschiedene Umlagen zu ersetzen[95], weshalb eine umfassende CO_2-Bepreisung nicht vorrangig eine zusätzliche Belastung darstelle.[96] Obwohl dieses Instrument auch kompatibel mit der beabsichtigten Sektorenkopplung[97] ist[98], zieht das BMWi es zur Umsetzung der Energiewende bislang nicht in Betracht.

92 Siehe Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum Fünften Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2015, Dezember 2016, Z-5 f.

93 Siehe Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Kurzkommentar zu Stand und wichtigen Handlungsfeldern der Energiewende, Oktober 2017, Seite 5; weiter ausgeführt in der Stellungnahme der Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum Sechsten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2016, Juni 2018, Ziffer 10, Seite 141 ff.

94 Siehe Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Kurzkommentar zu Stand und wichtigen Handlungsfeldern der Energiewende, Oktober 2017, Seite 5 und Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum Fünften Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2015, Dezember 2016, Seite 24.

95 Die Expertenkommission nennt beispielhaft die Umlagen nach dem EEG und dem KWKG sowie die Stromsteuern.

96 Siehe Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum Fünften Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2015, Dezember 2016, Seite 27 f.

97 Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energien, um in anderen Sektoren (Wärme-, Kälte- und Verkehrsbereich) den Einsatz von fossilen Energien zu reduzieren, siehe https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2016/14/Meldung/direkt-erklaert.html, abgerufen am 3. September 2018.

98 Was nach Einschätzung der Expertenkommission für die aktuelle Förderung erneuerbarer Energien nicht gilt, siehe Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft", Stellungnahme zum Fünften Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2015, Dezember 2016, Seite 28.

3.4 Würdigung

Bundesregierung behandelt oberste Ziele der Energiewende immer noch nicht gleichrangig

Obwohl das gleichrangige Gewicht der obersten Ziele der Energiewende Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit – oft ausgedrückt in Ausgaben oder Kosten – bereits im gesetzlich verankerten Monitoring angelegt war, hat die Bundesregierung die Ziele im Monitoring-Prozess immer noch nicht gleichrangig behandelt. Diese Gleichgewichtung will das BMWi künftig durch eine erweiterte Indikatorik erreichen. Eine noch höhere Zahl an Indikatoren allein belegt jedoch noch nicht, dass die Bundesregierung die Ziele gleichrangig behandelt. Solange die Zusammenhänge zwischen den Zielen, den Maßnahmen und den Indikatoren nicht geklärt sind, können zusätzliche Indikatoren den Monitoring-Prozess des BMWi nicht verbessern. Sämtliche Indikatoren müssen einen Bezug zu den Zielen aufweisen, transparent, belastbar und aktuell verfügbar sein. Sie müssen Rückschlüsse darauf zulassen, welche Einflüsse auf die Indikatoren wirken und wie diese wiederum über aus dem Monitoring entstehende Handlungsempfehlungen zu beeinflussen sind. Nur so kann der Monitoring-Prozess seine steuerungsrelevante Wirkung überhaupt erst entfalten. Schon die aktuell vom BMWi genutzten Indikatoren erfüllen diese Kriterien nicht hinreichend. Inwieweit durch zusätzliche Indikatoren die Ziele gleichrangig behandelt werden und ob sie die wirksame Steuerung unterstützen können, bleibt offen.

Wirksame Steuerung ist nur mit überprüfbaren Zielen möglich

Solange die Bundesregierung allerdings nicht alle Ziele der Energiewende messbar ausgestaltet, ist eine wirksame Steuerung ohnehin kaum möglich. Das BMWi kann den Erfolg seiner Maßnahmen ohne Zielwerte nicht messen. Wenn nicht definiert ist, was Energie kosten darf, kann auch nicht beurteilt werden, ob sie noch bezahlbar ist. Unbestreitbar sind aber die Ausgaben und Kosten der Energiewende eine steuerungsrelevante Größe von erheblicher Bedeutung. Informationen über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende auf den Bundeshaushalt und auf andere binnenwirtschaftliche Sektoren sind für die politischen Entscheidungsträger unverzichtbar. Eine umfassende Kostentransparenz ist aber auch für Bürgerinnen und Bürger von erheblichem Interesse.

Transparenz über Ausgaben und Kosten der Energiewende noch immer nicht ausreichend

Das BMWi hat zwar inzwischen einen Überblick über die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt. Es hat auch durch die neu in den Monitoring-Bericht aufgenommene Tabelle die Letztverbraucherausgaben für Strom transparenter gemacht. Die gebotene Transparenz der Ausgaben und Kosten für die Energiewende hat es damit aber noch nicht geschaffen. Dabei verfügt das BMWi schon aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen über die Informationen zu den unterschiedlich anfallenden Kosten der Energiewende. Das Argument, dass für die Berechnung ein „kontrafaktisches Szenario" notwendig wäre, überzeugt nicht. Die Berechnung eines kontra-

faktischen Szenarios ist als Voraussetzung für die Bestimmung der Kosten der Energiewende nicht erforderlich. Auch der Bundesrechnungshof hält diese für zu aufwendig und ungenau. Es kommt auch bei der Ermittlung der Kosten der Energiewende nicht darauf an, welche Ausgaben und Kosten hypothetisch auch ohne eine Energiewende entstanden wären, um diese mit den tatsächlich entstandenen Kosten zu verrechnen. Die mit einem kontrafaktischen Szenario verbundene Handlungsmöglichkeit „Verzicht auf die Energiewende" besteht in der Realität nicht mehr. Solche Effekte könnten allenfalls dann gesondert ermittelt und ausgewiesen werden, wenn dies für Steuerungszwecke erforderlich wäre.

Der notwendige Überblick der Ausgaben und Kosten für die Energiewende ist mit angemessenem Aufwand zu schaffen, indem die bereits vorhandenen Informationen an zentraler Stelle zusammengetragen und summiert werden. Dabei könnten beispielsweise auch die (belastbaren) Ergebnisse der Berechnungen zum Erfüllungsaufwand in den Gesetzentwürfen berücksichtigt werden. Damit wäre eine angemessene Annäherung an eine Gesamtsumme möglich, um das Parlament besser zu informieren und die Ausgaben und Kosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher transparent zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat beispielhaft die für das Jahr 2017 angefallenen Ausgaben und Kosten aus den ihm zugänglichen, unterschiedlichen Quellen zusammengestellt:[99]

99 Kosten aus der Abschätzung des Erfüllungsaufwands bei Gesetzentwürfen sind dabei nicht berücksichtigt.

Zahlungen und entgangene Einnahmen des Bundes sowie Letztverbraucherbelastungen, Stand 2017

Tabelle 1

Zahlungen und entgangene Einnahmen des Bundes	Betrag
Bundeshaushalt und EKF (Ist-Ausgaben)	3,16 Mrd. Euro[100]
Personalkosten	0,05 Mrd. Euro[102]
Verringerte Energiesteuer auf Basis verschiedener Anspruchsgrundlagen (z. B. Entlastungen für besonders energie- oder stromintensive Prozesse und Verfahren, allgemeine Energiesteuer- und Stromsteuerentlastung für das produzierende Gewerbe, Spitzenausgleich)	0,88 Mrd. Euro[102]
Strompreiskompensation durch Beihilfen an Industrieanlagen	0,29 Mrd. Euro[103]
Entlastungen bei der Stromsteuer	3,5 Mrd. Euro[104]
Letztverbraucherbelastungen	
EEG-Umlage	23,98 Mrd. Euro[105]
Umlage nach KWKG	1,17 Mrd. Euro[106]
Offshore-Haftung	0,2 Mrd. Euro[107]
§ 19 Stromnetzentgeltverordnung	1,10 Mrd. Euro[108]
Abschaltbare-Lasten-Verordnung	0,03 Mrd. Euro[109]
Summe	**34,36 Mrd. Euro**

100 Aufstellung des BMWi vom 7. März 2018, ohne Az.
101 Angaben zu den Personalzahlen in Vollzeitäquivalenten bei den Bundesministerien und im nachgeordneten Bereich siehe aus E-Mail des BMWi vom 5. März und vom 7. Mai 2018.
102 Siehe Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, Berichtsjahr 2016 vom 27. Juni 2018, Seite 213.
103 Siehe Fn. 102, Seite 217.
104 Siehe Fn. 102, Seite 213.
105 Siehe https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/EEG-Umlage/EEG-Umlage%20 2017/20161014_Veroeffentlichung_EEG-Umlage_2017.pdf, abgerufen am 3. September 2018.
106 Siehe https://www.netztransparenz.de/Portals/1/Content/Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz/ KWK-G-Aufschläge-Prognosen/Anlage_2_indikative_KWKG-Umlage_2017.pdf, abgerufen am 3. September 2018.
107 Siehe Fn. 102, Seite 132.
108 Siehe https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/Energiewirtschaftsgesetz/Umlage%20 %c2%a719%20Abs.%202%20StromNEV/Umlage-2017/19-2-StromNEV_Prognose2017_Okt-2015.pdf, abgerufen am 3. September 2018.
109 Siehe https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/Energiewirtschaftsgesetz/Umlage%20 %c2%a7%2018%20AbLaV/Umlage%20%c2%a7%2018%20AbLaV%20%202017/AbLaV_Prognose2017.pdf, abgerufen am 3. September 2018.

Der Betrag von 34,36 Mrd. Euro enthält nicht sämtliche Kosten, die der Energiewende zuzurechnen sind, wie beispielsweise den kalkulierten Erfüllungsaufwand bei Gesetzesänderungen. Er stellt aber eine Annäherung an die Summe aller Ausgaben und Kosten sowie entgangener Einnahmen für ein Jahr dar. Eine steuerungsrelevante Wirkung kann aber auch dieser Indikator nur dann entfalten, wenn er mit einem quantitativ bestimmten Ziel abgeglichen werden kann.

Umgang des BMWi mit seinem Steuerungssystem mangelhaft

Auch mithilfe des strategischen Controllings und des Bereichscontrollings in ihrer jetzigen Organisationsform kann das BMWi die Energiewende kaum wirksam steuern. Die Daten seiner Controllingsysteme sind häufig redundant und überwiegend von Hand zu erfassen. Dies ist nicht mehr zeitgemäß, aufwendig und fehleranfällig, kann zu fehlender Akzeptanz in den Fachreferaten führen und wirkt sich daher negativ auf die Datenqualität aus. Das zeigt sich auch daran, dass steuerungsrelevante Daten erst gar nicht oder nicht vollständig erfasst wurden oder oft nicht schlüssig sind. Die bislang genutzten Indikatoren, wie beispielsweise die Zahl der Anträge oder bewilligten Zuwendungen, lassen hinsichtlich der Ziele CO_2- oder Primärenergieeinsparungen keine belastbaren Rückschlüsse zu. Sie könnten allenfalls auf einen Anpassungsbedarf bei Förderprogrammen hinweisen, um beispielsweise durch eine Veränderung der Förderbeträge die Antragszahlen zu beeinflussen.

Bei den zielbezogenen Indikatoren CO_2– oder Primärenergieeinsparungen fehlt es weiterhin an Soll-Vorgaben und an der Möglichkeit, aktuelle (z. B. quartalsweise) Ist-Werte zu ermitteln. Es fehlten zum Teil quantitative Ziele, anhand derer eine Zielerreichung messbar wird. Zudem beruhten die vorhandenen Ziele und Ist-Werte noch immer auf unterschiedlichen Modellberechnungen. Daran hat die im Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss angesprochene Handreichung bislang nichts geändert.

Eine wirksame Steuerung der Energiewende ist außerdem so lange kaum möglich, wie die steuerungsrelevanten Informationen zu den wesentlichen Indikatoren nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung abgebildet werden können. Hinzu kommt, dass auch die Zielerreichung nur modellhaft abgebildet werden soll. Dadurch ist nicht feststellbar, inwieweit sich Abweichungen von der Realität ergeben. Dies kann zu Fehlentscheidungen führen. So kann Nachsteuerungsbedarf in der Realität gegeben sein, der jedoch im Modell nicht erkennbar ist, oder das Modell zeigt einen Nachsteuerungsbedarf auf, der jedoch real nicht vorhanden ist.

Bei den Jahreszielen CO_2- oder Primärenergieeinsparungen bleibt ohnehin vollkommen unklar, bei welchem Wert eine Einsparung von CO_2 oder Primärenergie als Erfolg zu werten ist.

In den Fällen, in denen das BMWi die Möglichkeit der kurzfristigen maßnahmenbezogenen Steuerung aus dem abteilungsinternen Controlling tatsächlich hatte, nutzte es diese nicht. So hätte der Bundesrechnungshof beispielsweise bei den Förderprogrammen StepUp! und Energieeinsparcontracting erwartet, dass das

BMWi diese kaum nachgefragten Programme einstellt. Damit wären freigesetzte Fördermittel für besser nachgefragte Programme verfügbar gewesen.

Steuerung der Energiewende durch CO_2-Bepreisung

Gesetze sollen grundsätzlich nicht mit Details überladen werden.[110] Bei der Steuerung der Energiewende durch Gesetze und Verordnungen fällt auf, dass diese einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Bislang müssen Gesetze und Verordnungen für jedes Detail, das verändert werden soll, angepasst werden. Aufgrund der langen Reaktionszeiten durch das formale Gesetzgebungsverfahren und die Beteiligung des Bundesrates oder Bundestages bei Erlass von Verordnungen sind die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung weit in die Zukunft verlagert. Dies führt dazu, dass die Steuerungsmaßnahmen ihre Wirkung teilweise – wie auch bei den zielbezogenen Indikatoren CO_2- oder Primärenergieeinsparungen – erst mit jahrelanger zeitlicher Verzögerung entfalten können. Im ungünstigen Fall haben sich über einen solchen Zeitraum die Rahmenbedingungen insoweit verändert, dass eine Maßnahme sogar zu unerwünschten Wirkungen führt. Zur Verbesserung des Monitoring-Prozesses und um die Reaktionszeiten des BMWi zu verkürzen, wäre zu prüfen, welche effektiveren Steuerungsinstrumente das BMWi nutzen könnte. Dafür käme auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine **CO_2-Bepreisung** entsprechend der Anregung der Expertenkommission in Betracht. Weil die Produktion von erneuerbarer Energie durch die CO_2-Bepreisung attraktiver wäre, könnte das BMWi seine Förderung reduzieren. Komplexe Fördermechanismen oder Instrumente, insbesondere in Gesetzen oder Verordnungen, könnten abgeschafft werden.[111] Der Einsatz effizienter marktwirtschaftlicher Elemente würde auch den „planwirtschaftlichen" Steuerungsaufwand zurückführen. Kommt die Nutzung solcher flexibler Instrumente nicht in Betracht, ist die Regelung von Steuerungsmechanismen in Gesetzen und Verordnungen zugunsten von Förderrichtlinien zurückhaltend zu nutzen.

Im Ergebnis nehmen derzeit drei Organisationseinheiten des BMWi Aufgaben des Monitorings und des Controllings völlig unabhängig voneinander wahr. Die Referate nutzen eigene Controllingbegriffe und unterschiedliche Datenquellen, deren Daten teilweise redundant, unvollständig oder widersprüchlich sind. Die Steuerungsinstrumente des BMWi bestehen somit unkoordiniert und isoliert nebeneinander. Dadurch liegen steuerungsrelevante Daten nur dezentral vor. Insoweit ist die Vorgehensweise des BMWi schon in organisatorischer Hinsicht zu beanstanden. Es fehlt außerdem zum Teil an messbaren Zielen. Die Steuerung über die zielbezogenen Indikatoren CO_2- oder Primärenergieeinsparungen sowie durch Gesetze und Verordnungen ist schwerfällig und nur mit großer zeitlicher Verzögerung möglich. Dies alles erschwert eine wirksame Steuerung der Energiewende durch das BMWi erheblich.

---

110 Siehe Ossenbühl in Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 100 Rn. 20 und 48; dazu soll die Rechtsverordnung das Gesetz von technischen Details und fachorientierten Anordnungen mit geringem politischen Gehalt entlasten, siehe Ossenbühl, a. a. O., § 103 Rn. 3.

111 Siehe zu diesen Aspekten die Fundstellen in den Fußnoten 92 bis 96 und 98.

3.5 Empfehlungen

Die Bundesregierung muss die Ziele Bezahlbarkeit und Versorgungssicherheit quantifizieren. Das BMWi sollte nur solche Indikatoren nutzen, die mit Blick auf den Monitoring-Prozess und das Controlling auch Steuerungswirkung entfalten können. Es muss die Daten zu den Indikatoren mit angemessenem Aufwand gewinnen und aktualisieren können.

Das BMWi muss seine Anstrengungen fortsetzen, die Kosten der Energiewende mit angemessenem Aufwand möglichst vollständig und transparent darzustellen. Dafür sollte es die ihm bereits jetzt verfügbaren Daten zusammenführen und summieren.

Nur durchgängig an den Zielen der Energiewende ausgerichtete Steuerungsinstrumente können das BMWi bei der Koordination und Steuerung der Energiewende auch unterstützen. Das BMWi muss deshalb

- ein durchgängiges, konsequent an den Zielen der Energiewende ausgerichtetes, zentrales Controlling schaffen,
- geeignete und aufeinander abgestimmte Controllinginstrumente nutzen und
- prüfen, welche Organisation es für das Controlling wählt.[112]

Die für die Steuerung der Energiewende benötigten Daten sollten in einer zentralen Datenquelle vorgehalten werden. Dafür ist festzulegen, von wem welche verlässlichen und steuerungsrelevanten Daten zu welchem Zeitpunkt zu liefern sind. Soweit seine Steuerungsinstrumente bereits jetzt eine Steuerung ermöglichen, sollte das BMWi diese auch konsequent nutzen.

Das BMWi muss prüfen, inwieweit es effektivere Steuerungsmechanismen nutzen kann. Es sollte insbesondere die CO_2-Bepreisung als weiteres Instrument des Anreizes zur Umsetzung der Energiewende in Erwägung ziehen. Soweit ein flexibler Steuerungsmechanismus nicht in Betracht kommt, muss das BMWi prüfen, ob es technische und fachliche Details zur Umsetzung der Energiewende zwingend in einem Gesetz oder in einer Verordnung regeln muss. Vorrangig könnte es für die Steuerung der Energiewende Förderrichtlinien nutzen.

112 Die Analyse der Abweichungen von den Planwerten ist eine der Kernaufgaben einer (neutralen) Controllingeinheit, die deshalb in der Regel auch nicht als Referat, sondern als Stabsstelle ausgestaltet ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte es nicht allein den häufig unter Erfolgsdruck stehenden Fachreferaten überlassen sein, Abweichungen von Planwerten zu analysieren.

Zwischenergebnis:

Der Bundesrechnungshof fordert, dass

- die Bundesregierung die Ziele Bezahlbarkeit und Versorgungssicherheit quantifiziert,
- das BMWi nur solche Indikatoren nutzt, die Steuerungswirkung entfalten können,
- das BMWi die Kosten der Energiewende mit angemessenem Aufwand möglichst vollständig transparent macht,
- das BMWi durchgängig an den Zielen der Energiewende ausgerichtete Steuerungsinstrumente nutzt,
- das BMWi prüft, inwieweit es effektivere Steuerungsmechanismen, wie insbesondere die CO_2-Bepreisung, als weiteres Instrument des Anreizes zur Umsetzung der Energiewende nutzen kann.

4 Stellungnahme des BMWi

Das BMWi hält im Wesentlichen an den Auffassungen fest, die es bereits zu früheren Feststellungen des Bundesrechnungshofes vertreten hat. Im Folgenden ist die Stellungnahme des BMWi daher in gestraffter Form dargestellt:

Das BMWi geht nicht darauf ein, dass es trotz erheblichen Einsatzes von Finanzmitteln und Personal die Ziele der Energiewende weitgehend verfehlen wird. Es bestätigt aber die grundsätzliche Bedeutung einer effektiven und effizienten Koordination. Dies gelte *„umso mehr für ein gesamtgesellschaftliches Generationenprojekt wie die Energiewende, an dem mehrere Akteure innerhalb der Bundesregierung, die Länder sowie nichtstaatliche Akteure beteiligt sind und das europäischen und internationalen Einflüssen unterliegt.*"

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an der mangelnden Koordination der Energiewende innerhalb des BMWi, mit den anderen Ressorts, den Bundesländern und im europäischen Kontext weist das BMWi aber weit von sich. Vielmehr seien die *„etablierten Strukturen*" geeignet, *„die Energiewende effektiv und effizient zu koordinieren*". Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten dabei die Referate, denen Koordinierungsaufgaben zugewiesen sind, weder innerhalb des BMWi noch bei der Koordination mit den weiteren Akteuren die Funktion eines „Steuermanns der Energiewende". Bei rund 680 Einzelaufgaben sei es auch kaum möglich, die zu koordinierenden Tätigkeiten zu regeln.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Stabsstelle auf Staatssekretärsebene würde nicht als Bestandteil der federführenden Energieabteilungen wahrgenommen. Auch böte diese Stabsstelle bei nur *einer* Staatssekretärin bzw. *einem* Staatssekretär aufgrund der Geschäftsverteilung zwischen den Staatssekretärinnen und Staatssekretären kaum die Möglichkeit, auf alle an der Energiewende

mitwirkenden Organisationseinheiten Einfluss zu nehmen. Zudem seien laut § 7 Absatz 2 Satz 2 der GGO fachlich zusammenhängende Aufgaben in der Regel in einer Organisationseinheit (hier: in der federführenden Abteilung) wahrzunehmen.

Ein Interministerieller Ausschuss sei nicht geeignet, die Koordination zwischen den Ressorts zu verbessern. Er könne im Generationenprojekt Energiewende keine Entscheidung mit Bindungswirkung treffen, weil diese im Falle der Energiewende wegen ihrer besonderen Tragweite den gesetzgebenden Körperschaften vorbehalten seien. Ein Bund-Länder-Ausschuss mit Entscheidungskompetenzen ist nach Einschätzung des BMWi nicht geeignet, die Koordination zwischen Bund und Ländern zu verbessern. Die Koordination in der derzeit praktizierten Form sei bereits effektiv und effizient. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Zusammenführung von Entscheidungskompetenzen zur Energiewende im energiepolitischen Teil der Wirtschaftsministerkonferenz habe ebenfalls keine Vorteile gegenüber den bestehenden Strukturen. Die Wirtschaftsministerkonferenz unterliege formalen Prozessen und sei deshalb für einen tiefergehenden fachspezifischen Austausch zu Einzelthemen nur eingeschränkt geeignet.

Nach Einschätzung des BMWi entspricht seine Aufgabenkritik den Vorgaben des Organisationshandbuchs. Dennoch habe es die Gliederungstiefe der Aufgabenkataloge nochmals überprüft und in Einzelfällen Anpassungen vorgenommen. Das BMWi beabsichtigt, die Aufgabenkritik unter Berücksichtigung der Hinweise des Bundesrechnungshofes zu verstetigen und zu optimieren.

Die Ziele des energiepolitischen Zieldreiecks seien bewusst als Rahmenbedingungen formuliert und nicht auf ein einzelnes quantitatives Ziel reduziert. Der Monitoring-Bericht bewerte die Entwicklung der Ziele nicht anhand eines einzelnen Indikators, sondern mit verschiedenen Indikatoren, die in der Zusammenschau ein angemessenes Bild der Zielerreichung ergeben.

Erneut vertritt das BMWi die Auffassung, dass eine seriöse Kostenbetrachtung eines kontrafaktischen Szenarios bedürfe. Die skizzierte Betrachtung des Bundesrechnungshofes bezeichnet das BMWi als „Bruttokostenbetrachtung“ und weist diese als methodisch fragwürdig zurück. So könne beispielsweise die Umlage des EEG als größte Einzelposition der vom Bundesrechnungshof erstellten Kostenübersicht nicht als Kosten der Energiewende angesehen werden. Bei den angeführten Entlastungen handele es sich um industriepolitische und nicht um energiewendebedingte Maßnahmen, die ebenfalls nicht der Energiewende zugerechnet werden dürften.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes am Controlling weist das BMWi ebenfalls zurück. Das derzeitige Controlling habe seine Steuerungswirkung in der Praxis bewiesen. Eine zentrale Datenquelle zur Steuerung der Energiewende zu implementieren, erscheint aus Sicht des BMWi weder möglich noch sinnvoll und ergäbe keinen zusätzlichen Nutzen. Ein modellhaftes Controlling könne es im BMWi nicht geben, weil im BMWi über die Energiewende hinaus zahlreiche weitere steuerungsrelevante Aufgaben anfielen.

Das BMWi stimmt grundsätzlich der Einschätzung zu, dass ein einheitlicher sektorübergreifender CO_2-Preis zu einer kosteneffizienten Senkung der Emissionen führen könnte. Es weist aber auf finanzverfassungsrechtliche Bedenken und die möglichen Verteilungswirkungen sowie Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen hin, die eine solche Reform mit sich brächte.

Die hohe Komplexität des Energierechts lasse sich darauf zurückführen, dass es sich um ein dynamisches Rechtsgebiet handele. Die technischen Anforderungen und Lösungen entwickelten sich ständig fort. Der Rechtsrahmen reagiere darauf entsprechend. Zudem könnten die im Gesetzgebungsverfahren stattfindenden, öffentlich geführten, politischen Debatten zu einer größeren Akzeptanz der getroffenen politischen Entscheidung beitragen.

5 Abschließende Würdigung

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Bundesrechnungshof dem BMWi eine Reihe konkreter Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die die Koordination und Steuerung der Energiewende verbessern können. Diese Handlungsmöglichkeiten lehnt das BMWi überwiegend ab und sieht keinen Handlungsbedarf. Auffällig ist, dass sich das BMWi nicht zu den teils erheblichen Zielverfehlungen geäußert hat. Diese liefern aber deutliche Hinweise darauf, dass die Bundesregierung mit ihrem „Generationenprojekt Energiewende" zu scheitern droht. Wenn die Bundesregierung die Energiewende mit Blick auf die energiepolitischen Ziele noch zum Erfolg führen will, muss sie handeln.

Das BMWi versucht den Eindruck zu erwecken, die derzeitige Koordination und Steuerung der Energiewende sei im Wesentlichen optimal ausgestaltet. Es ist der Auffassung, dass zwischen allen Akteuren und auf allen Ebenen bei der Umsetzung der Energiewende mehr als ausreichend koordiniert wird. Diese Einschätzung kann angesichts der unbestrittenen Zielverfehlungen bei zugleich erheblichen Belastungen der Wirtschaft sowie der öffentlichen und privaten Haushalte nicht überzeugen. Es bleibt ein wesentliches Versäumnis, dass das BMWi nicht bestimmt hat und nicht bestimmen will, was es tun muss, um die Energiewende so zu koordinieren, dass sie ihre Ziele nachweisbar und auf wirtschaftliche Weise erreicht. Eine dafür gesamtverantwortliche und mit möglichst weitgehenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Organisationsform ist dafür unerlässlich.

Es ist unverständlich, dass das BMWi die EEG-Umlage[113] nicht zu den Kosten der Energiewende zählt. Die EEG-Umlage belastete den Stromverbrauch im Jahr 2016 mit knapp 24 Mrd. Euro. Das Abgaben- und Umlagesystem für Energie sorgt zudem dafür, dass Wirtschaft und Privathaushalte kaum von günstigen Entwicklungen des Börsenpreises für Strom profitieren können.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWi sein Steuerungssystem für hinreichend wirksam hält und keinen Handlungsbedarf sieht. Angesichts des Umstandes, dass die Ziele der Energiewende voraussichtlich und zum Teil deutlich verfehlt werden, ist der Umgang des BMWi mit seinem Steuerungssystem mangelhaft. Vorausgesetzt, das Steuerungssystem gibt den Stand der Energiewende zutreffend wieder, kann dies u. a. folgende Ursachen haben:

- Das Steuerungssystem ist zu schwerfällig.
- Aus den Erkenntnissen – auch aufgrund externer Einflüsse wie beispielsweise Wirtschafts- oder Bevölkerungswachstum – werden keine oder falsche Schlussfolgerungen gezogen.
- Das Handeln ist nicht ausreichend zielgerichtet.
- Die Koordination ist unzureichend.
- Die Ziele sind unrealistisch.

113 „Mit der EEG-Umlage wird der Ausbau der Erneuerbaren Energien finanziert."
Quelle: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/Energielexikon/energielexikon-node.html, abgerufen am 3. September 2018.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass ein Steuerungssystem erst dann wirksam ist, wenn überprüfbare Ziele vorliegen, Handlungsbedarf erkennbar wird sowie der Wille und die Möglichkeiten für „Kurskorrekturen" bestehen. Es ist nicht nur für die Steuerung, sondern auch für die gesellschaftlich notwendige Akzeptanz der Energiewende wesentlich, dass das BMWi eindeutig und nachvollziehbar darstellt, welche finanziellen Auswirkungen der Energiewende zuzurechnen sind und wie sich diese auf die öffentlichen Haushalte, die private Wirtschaft und die Privathaushalte verteilen. Das BMWi muss deshalb die Kosten der Energiewende mit angemessenem Aufwand möglichst vollständig transparent machen. Außerdem ist es dringend notwendig, die Ziele Bezahlbarkeit und Versorgungssicherheit zu quantifizieren und mit einem Zielwert zu versehen. Versuche, die Kosten der Energiewende möglichst niedrig darzustellen, hält der Bundesrechnungshof für nicht sachgerecht und auch nicht vertrauensbildend.

In den letzten fünf Jahren wurden für die Energiewende mindestens 160 Mrd. Euro aufgewendet. Steigen die Kosten der Energiewende weiter und werden ihre Ziele weiterhin verfehlt, besteht das Risiko des Vertrauensverlustes in die Fähigkeit von Regierungshandeln. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind entscheidende Verbesserungen bei der Koordination und Steuerung der Energiewende unumgänglich. Anderenfalls könnte in der deutschen und der internationalen Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, Deutschland sei nicht imstande, die gesamtgesellschaftlich und langfristig angelegte Energiewende erfolgreich zu gestalten und umzusetzen.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 30. August 2018 beschlossen.

Bonn, den 28. September 2018

Kay Scheller
Präsident