



Bericht

an den Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über Maßnahmen zur Umsetzung der
Energiewende durch das Bundesminis-
terium für Wirtschaft und Energie
Schwerpunkt: Kapitel 0903, Energie-
und Klimafonds

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis	Seite
Anlagenverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Grundlagen für die Umsetzung der Energiewende	7
2 Gegenstand des Berichts	8
3 Überblick über finanzielle Auswirkungen der Energiewende fehlt	8
3.1 Ausgaben Bundeshaushalt und Energie- und Klimafonds	9
3.2 Personalausgaben	10
3.3 Auswirkungen der Energiewende auf die Einnahmen	11
3.4 Auswirkungen der Energiewende auf die Verbraucher	12
3.5 Bewertung und Empfehlung	14
4 Organisatorische Umsetzung der Energiewende nicht nachvollziehbar	15
4.1 Organisation innerhalb des BMWi	15
4.2 Ressortübergreifende organisatorische Umsetzung	17
4.3 Bewertung und Empfehlung	18
5 Koordinierung unzureichend	19
5.1 Koordinierung innerhalb des BMWi	20
5.2 Ressortübergreifende Koordinierung	21
5.3 Bund-Länder-Koordinierung	22
5.4 Bewertung und Empfehlung	23
6 Ziele der Energiewende nicht ausreichend definiert	25
6.1 Monitoring-Prozess und Fortschrittsbericht	25
6.2 Bewertung und Empfehlung	30
7 Fördermittel nicht effizient eingesetzt	31
7.1 Prüfungsergebnisse	32

7.2	Bewertung	34
8	Fördercontrolling im BMWi unzureichend organisiert	35
8.1	Strukturelle Schwächen beim Fördercontrolling	35
8.2	Bewertung und Empfehlung	36
9	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	37

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Ausgaben der Ressorts für die Umsetzung der Energiewende
- Anlage 2 Organisationsplan des BMWi
- Anlage 3 Geprüfte BMWi-Förderprogramme zur Umsetzung der Energiewende

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geprüft. Aus seinen Prüfungserkenntnissen zieht der Bundesrechnungshof folgende Schlussfolgerungen:
- 0.2 Das BMWi hat für die Umsetzung der Energiewende die Aufgabe der Federführung und Gesamtkoordinierung übernommen. Im Hinblick auf diese Aufgabe spricht das BMWi von einer „*Energiapolitik aus einer Hand*“ und versteht die Energiewende als gesamtstaatliche Aufgabe. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es richtig, die Kompetenzen für die Umsetzung der Energiewende zu bündeln und die Koordination und Federführung einem Ressort zu übertragen. Allerdings zeigen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass das BMWi bislang seine Rolle als Gesamtkoordinator noch nicht ausfüllt. Weder hausintern noch ressortübergreifend oder mit den Ländern finden koordinierte Absprachen statt. Das BMWi hat keinen Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende. Elementare Fragen wie „Was kostet die Energiewende den Staat?“ oder „Was sollte die Energiewende den Staat kosten?“ werden nicht gestellt und bleiben unbeantwortet (Nummern 3 bis 5).
- 0.3 Dem BMWi ist es bislang nicht gelungen, ein funktionierendes Fördercontrolling aufzubauen. Trotz wiederholter Hinweise des Bundesrechnungshofes führt es außerdem bei seinen Förderprogrammen keine ausreichenden Erfolgskontrollen durch. Die festgestellten Defizite zeigen sich u. a. darin, wie das BMWi seine Förderprogramme umsetzt. So werden ineffiziente Förderprogramme aufgesetzt, verlängert und aufgestockt. Das BMWi stellt bislang nicht sicher, dass Programme mit niedriger Effizienz und zugleich geringem Nutzen für die Energiewende auslaufen und frei werdende Mittel zielführender eingesetzt werden können. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb das Risiko, dass es immer teurer werden wird, die Energiewende voran zu treiben. Der Bundesregierung und dem BMWi als deren Gesamtkoordinator ist es bislang nicht gelungen, eine Balance zwischen hohen Klimaschutzzielen und effizienten Förderprogrammen zu finden (Nummern 7 und 8).

- 0.4 Die Bundesregierung setzt sich für die Energiewende die Ziele des sogenannten „energiepolitischen Dreiecks“ Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit. Der jährliche Monitoringbericht des BMWi zur Energiewende zeigt, dass neben dem Ziel Umweltverträglichkeit die anderen beiden Ziele bei der Umsetzung der Energiewende nicht gleichrangig berücksichtigt werden (Nummer 6).
- 0.5 Aus den festgestellten Defiziten leitet der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen ab, die sich an die Bundesregierung und insbesondere an das BMWi als federführendes Ressort richten:
- Der Bund muss sich an zentraler Stelle einen umfassenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende verschaffen. Nur dann kann eine fundierte Entscheidung über Ausbau und Grenzen der Energiewende getroffen werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diesen Gesamtüberblick in den jährlichen Monitoringbericht des BMWi zur Energiewende aufzunehmen und fortzuschreiben.
 - Das Monitoring der Energiewende muss im Hinblick auf die Zielarchitektur optimiert werden. Die Ziele Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit müssen genauso konkretisiert, bewertet und quantifiziert werden wie das bereits ausreichend quantifizierte Ziel Umweltverträglichkeit. Dabei sollten Obergrenzen mit Blick auf eine Ausweitung der Kosten der Energiewende aufgezeigt werden. Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit müssen als begrenzende Faktoren für die Weiterentwicklung der Energiewende wahrgenommen werden.
 - Für die Umsetzung der Energiewende müssen durchgängig konkrete Ziele benannt und kontinuierlich Wirkung und Effizienz der Maßnahmen überprüft werden. Ferner muss die Vergleichbarkeit von Programmen hergestellt werden (z. B. CO₂-Einsparung pro Förderung).
 - Mitnahmeeffekte müssen vermieden und ineffiziente Programme eingestellt werden.
 - Die Ergebnisse des Monitorings der Energiewende müssen in die künftige Förderstrategie fließen. Das Fördercontrolling der Energiewende muss umfassend durchgeführt werden.

1 Grundlagen für die Umsetzung der Energiewende

Als Energiewende bezeichnet die Bundesregierung den Übergang von der Nutzung fossiler Energieträger wie Erdöl, Kohle und Erdgas sowie der Kernenergie zu einer nachhaltigen Energieversorgung durch erneuerbare Energien. Die zwei wesentlichen Aspekte der Energiewende sind deshalb der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz. Die Energiewende soll dazu beitragen, die Klimaschutzziele, d. h. Reduktion der Treibhausgasemissionen, zu erreichen.

Seit Beginn der 18. Legislaturperiode übernimmt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Federführung für die Umsetzung der Energiewende. Dazu schreibt das BMWi in seinem Internetauftritt: *„Zur besseren Koordinierung innerhalb der Bundesregierung wurden die Kompetenzen für den Bereich der Energiepolitik im neuen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gebündelt. Das verhindert Reibungsverluste, ermöglicht eine "Energiepolitik aus einer Hand" und hat den Vorteil, den Energiemarkt in seiner Gesamtheit erfassen zu können.“*

Aus Sicht des BMWi handelt es sich bei der Energiewende um ein gesamtgesellschaftliches Großprojekt. Danach betreffe die Energiewende nicht allein den Bereich der Energieerzeugung. Komplexe technische, wirtschaftliche und politische Interdependenzen würden die Energiewende mit Aspekten der Klima-, Industrie-, Sozial- und Innovationspolitik, ebenso wie mit Teilbereichen der Außen- und Europapolitik verknüpfen.

Neben dem BMWi sind weitere Ressorts an der Umsetzung der Energiewende beteiligt: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und das für den Bundeshaushalt allgemein zuständige Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Als Grundlage für die Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende in der 18. Legislaturperiode nennt das BMWi insbesondere den Koalitionsvertrag, die von den Parteivorsitzenden der Koalition im Jahr 2015 beschlossenen Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende sowie die 10-Punkte-Energie-Agenda. Letztere soll der *„Fahrplan“* für die Umsetzung der Energiewende in der 18. Legislaturperiode sein. Darin werden der Sachstand und der Handlungsbedarf

in zehn großen Handlungsfeldern festgehalten. Insbesondere geht es um Projekte im Stromsektor wie die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, die Gebäudestrategie mit Programmen wie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und die Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (MAP) sowie die Effizienzstrategie des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE). Weiteres Thema der Agenda ist das Monitoring der Energiewende. Unabhängig von diesen aktuellen Papieren gelten weiterhin das Konzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung aus dem Jahr 2010 sowie die energiepolitischen Beschlüsse aus dem Jahr 2011.

2 Gegenstand des Berichts

In den letzten Jahren prüfte der Bundesrechnungshof die Umsetzung der Energiewende aus verschiedenen Blickwinkeln. Gegenstand der Prüfungen waren ressortübergreifende organisatorische, personalwirtschaftliche und finanzielle Aspekte. Insbesondere verfasste der Bundesrechnungshof im Jahr 2014 einen Bericht an die Bundesregierung, in dem er Mängel bei der Umsetzung der Energiewende aufzeigte und entsprechende Empfehlungen aussprach (erster Bericht). Außerdem prüfte der Bundesrechnungshof zahlreiche Förderprogramme. Hierbei lag der Prüfungsschwerpunkt bei Förderprogrammen des federführenden BMWi.

Mit vorliegendem Bericht gibt der Bundesrechnungshof einen Überblick über seine Prüfungsergebnisse, seitdem das BMWi Ende des Jahres 2013 die Federführung übernommen hat. Dabei aktualisiert der Bundesrechnungshof die Prüfungsergebnisse aus dem ersten Bericht und nimmt zu deren Entwicklung Stellung (vgl. Nummern 3 bis 6). Ferner gibt der Bundesrechnungshof einen Überblick über seine Prüfungserkenntnisse bei der Umsetzung und Steuerung von Förderprogrammen insbesondere des BMWi (Nummern 7 und 8).

Das BMWi hat dem Bundesrechnungshof am 5. Dezember 2016 eine mit dem BMF abgestimmte Stellungnahme zu dem Berichtsentwurf übergeben. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Hinweise des BMWi und geht auf abweichende Sichtweisen ein.

3 Überblick über finanzielle Auswirkungen der Energiewende fehlt

In seinem ersten Bericht hatte der Bundesrechnungshof den fehlenden Überblick der Bundesregierung über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende bemängelt. Ein Überblick sei erforderlich, um einen koordinierten, zielorientierten

und damit wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof prüfte für den vorliegenden Bericht erneut, ob mittlerweile ein entsprechender Überblick vorhanden ist.

Das federführende BMWi hat nach eigenen Angaben keinen umfassenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende. Aus Sicht des BMWi könne es auf die Frage, was die Energiewende den Staat koste, keine eindeutige Auskunft geben. Zu Abgrenzungsschwierigkeiten kämen methodische Herausforderungen, etwa bei der Ableitung von Nutzen und Erträgen bestimmter Maßnahmen. Außerdem werde zur Interpretation der Ergebnisse ein kontrafaktisches Szenario benötigt, das stets auf Annahmen basiere.

Lediglich zu den eigenen Ausgaben konnte das BMWi Angaben machen. Für einen Gesamtüberblick verwies es den Bundesrechnungshof an das BMF und die übrigen beteiligten Ressorts (vgl. Nummer 1). Das BMWi hält es für ausreichend, wenn jedes Ressort seine Haushaltszahlen kennt.

Für einen aktuellen Sachstand erhob der Bundesrechnungshof die Haushaltszahlen bei den beteiligten Ressorts. Das BMF fasste die Angaben der Ressorts zusammen. Es wies den Bundesrechnungshof darauf hin, dass eine inhaltliche Bewertung durch das BMF nicht vorgenommen werde: *„Dies liegt in der Verantwortung des für die Energiewende federführend zuständigen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.“*

3.1 Ausgaben Bundshaushalt und Energie- und Klimafonds

Ausgaben für Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende finanziert der Bund aus dem Bundshaushalt und aus dem Energie- und Klimafonds (EKF).¹ Die Ausgaben für die Energiewende lagen im Betrachtungszeitraum des ersten Berichts im Jahr 2011 noch bei 2 Mrd. Euro, im Jahr 2016 sind 4 Mrd. Euro in Bundshaushalt und EKF vorgesehen. Das BMWi bewirtschaftet von diesen Mitteln im Jahr 2016 insgesamt 2,9 Mrd. Euro.

Bei seiner Abfrage überließ der Bundesrechnungshof den Ressorts, welche Maßnahmen sie zur Energiewende rechnen. BMWi und BMF machten dazu unter-

¹ Das Sondervermögen des Energie- und Klimafonds stellt seit dem Jahr 2011 zusätzliche Haushaltsmittel bereit, um eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie den Klimaschutz zu fördern. Der Bundesrechnungshof hat die Verlagerung von Haushaltsmitteln in das Sondervermögen wegen mangelnder Transparenz in der Vergangenheit regelmäßig kritisiert, zuletzt in Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200, Teilband 1, Nummer 1.12.

schiedliche Angaben: BMWi rechnet aus dem EKF Kapitel 6002, Anlage 3 Titel 687 02 und 687 04 zur Energiewende dazu, BMF klammert diese Titel wegen des internationalen Bezugs aus. Es geht bei diesen Titeln – u. a. den bilateralen und multilateralen Informationsaustausch – vor allem darum, für die Energiewende im Ausland zu werben. Außerdem sollen internationale Kooperationen mit Bezug auf die deutsche Energiewende und erneuerbaren Energien grenzüberschreitend gefördert werden.

Einen Überblick über die Ausgaben der einzelnen Ressorts gibt Anlage 1.

3.2 Personalausgaben

3.2.1 Nach Angaben der beteiligten Ressorts nahmen im Jahr 2016 in den Bundesministerien 319 Beschäftigte Aufgaben zur Umsetzung der Energiewende wahr. Tabelle 1 zeigt die Verteilung des Personals auf die Ressorts im Vergleich zum ersten Bericht des Bundesrechnungshofes.

Tabelle 1

Personaleinsatz in den Bundesministerien¹

Bundesministerium	Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) ²			
	höherer Dienst 2016 (2013)	gehobener Dienst 2016 (2013)	mittlerer Dienst 2016 (2013)	Summe 2016 (2013)
BMWi	160 (84)	48 (21)	34 (6)	242 (111)
BMUB	35 (33)	7 (11)	2 (9)	44 (53)
BMEL	3 (4)	2 (2)	1 (1)	6 (7)
BMBF	8 (3)	1 (1)	3 (1)	12 (5)
BMVI	11 (13)	2 (3)	2 (1)	15 (17)
BMF ³	0 (3)	0 (1)	0 (1)	0 (5)
Gesamt	217 (140)	60 (39)	42 (19)	319 (198)

1 Stand Dezember 2013 und April 2016.

2 Einige Ressorts wiesen darauf hin, dass ihre Angaben teilweise auf Schätzungen basieren. Das liege daran, dass eine trennscharfe Abgrenzung der Arbeitsbereiche nach ihrer fachlichen Zuordnung nicht immer möglich sei. Außerdem seien rein unterstützende Tätigkeiten etwa im Bereich der Bürosachbearbeitung oder durch Personal in Querschnittseinheiten nicht durchgängig berücksichtigt.

3 Nach Angaben des BMF im September 2016 ist eine direkte Zuordnung von Personal zu Aufgaben der Energiewende nicht möglich.

Quelle: Angaben der Ressorts auf Vollzeitäquivalente gerundet.

Gegenüber den im ersten Bericht festgestellten Personalausgaben von 30 Mio. Euro jährlich belaufen sich diese mittlerweile auf 53 Mio. Euro jährlich. Der Zuwachs an Aufgaben beim BMWi im Zusammenhang mit der Energiewende zeigt sich an der mehr als doppelt so hohen Anzahl an Beschäftigten im Vergleich zum Jahr 2013. Der Vergleich zeigt aber auch, dass sich in den anderen Ressorts die Anzahl der mit der Energiewende befassten Beschäftigten ungeachtet der Aufgabenverlagerungen nur unwesentlich verändert hat. Die Zahl der Beschäftigten in den Bundesministerien im Zusammenhang mit der Energiewende ist innerhalb von drei Jahren von 198 auf 319 gestiegen, also um 61 %.

- 3.2.2 Nicht berücksichtigt sind Ausgaben für mit der Energiewende befasstes Personal in nachgeordneten Behörden wie Bundesnetzagentur, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle oder das Umweltbundesamt. Ebenso wenig berücksichtigt ist das Personal der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Diese Einrichtungen führen für den Bund Aufgaben zur Umsetzung der Energiewende durch.

3.3 Auswirkungen der Energiewende auf die Einnahmen

- 3.3.1 In seinem ersten Bericht war es dem Bundesrechnungshof nicht möglich, die Auswirkungen der Energiewende auf die Einnahmen des Bundeshaushalts darzustellen. Die Bundesregierung hatte beispielsweise keine Angaben gemacht zu steigenden Umsatzsteuereinnahmen auf energiebezogene Umsätze, insbesondere nach dem Erneuerbare Energien Gesetz (EEG), oder sinkenden Umsatzsteuereinnahmen durch zurückgehenden Heizölverbrauch aufgrund von Gebäudesanierungen.
- 3.3.2 Auch bei erneuter Nachfrage konnten BMWi und BMF dem Bundesrechnungshof keinen Überblick oder qualifizierte Abschätzung über Einnahmen oder Mindereinnahmen geben. Das BMWi hält in Abstimmung mit dem BMF eine Bewertung der steuerlichen Auswirkungen der Energiewende für nicht möglich. Einnahmen für den Bundeshaushalt würden zu einem großen Teil durch indirekte Effekte bestimmt, die methodisch nur schwer erfassbar seien. So seien beispielsweise die Auswirkungen strengerer Energieeffizienz-Anforderungen aus der Energieeinsparverordnung auf den Bundeshaushalt aufgrund vielfältiger Verflechtungen und Wechselwirkungen u. a. auf Investitionen, Mieten und Energieverbrauch nur schwer abschätzbar. Wie bereits zum ersten Bericht führten BMWi und BMF außerdem aus, dass insbesondere einschlägige Steuerarten wie Energie- und

Stromsteuern seit vielen Jahren bestünden und stark durch europäisches Recht geprägt seien. Sie könnten deshalb nicht zu Einnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende gerechnet werden. Dafür spreche auch der Umstand, dass diese Einnahmen nicht der Finanzierung der Energiewende dienten, sondern in den allgemeinen Haushalt flössen. Dessen ungeachtet sei sich die Bundesregierung bewusst, dass ein verstärkter Einsatz erneuerbarer Energieträger und die Steigerung der Energieeffizienz mittelbare Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben könnten.

- 3.3.3 Auf die Frage des Bundesrechnungshofes nach Mindereinnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende verwies das BMF auf den 25. Subventionsbericht der Bundesregierung.² Im Energiebereich entstanden dem Bund danach im Jahr 2015 Steuermindereinnahmen durch Subventionen von 8,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2012 waren es laut erstem Bericht des Bundesrechnungshofes nahezu 8,7 Mrd. Euro. Diese Zahlen legen einen Rückgang der Steuermindereinnahmen nahe. Allerdings sind im Subventionsbericht nicht alle Steuervergünstigungen des Energiesteuergesetzes und des Stromsteuergesetzes aufgeführt, sodass die angegebene Subventionssumme nicht zutreffend ist.³ Für einige Steuervergünstigungen werden im Subventionsbericht keine Angaben zur Höhe gemacht, z. B. für die der Energiewende zurechenbaren Steuerbefreiungen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 Stromsteuergesetz sowie für Strom aus Bio-, Klär- und Deponiegase nach § 28 Absatz 1 Energiesteuergesetz.

3.4 Auswirkungen der Energiewende auf die Verbraucher

In seinem ersten Bericht hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass für eine vollständige Gesamtbetrachtung der finanziellen Auswirkungen der Umsetzung der Energiewende auch die damit im Zusammenhang stehenden Ausgaben und Kosten der Verbraucher von Energie berücksichtigt werden müssten. Ein Aspekt seien dabei vor allem die vom Stromverbraucher zu tragenden Aufschläge und Umlagen. Es handelt sich insbesondere um:

² Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht), BT-Drs. 18/5940.

³ Es fehlen u. a. aufgrund des engen Subventionsbegriffes z. B. Steuervergünstigungen gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 3 Stromsteuergesetz und § 59 Energiesteuergesetz. Allein die jährlichen Steuermindereinnahmen gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 3 lagen zwischen 136 und 180 Mio. Euro (Quelle: Endbericht zum Projekt Stromsteuerbefreiung gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 3 des Stromsteuergesetzes, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag des BMF, fe 03/14).

- EEG-Umlage

Die Kosten für den Ausbau der erneuerbaren Energien werden über eine im Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG) geregelte Umlage auf den Strompreis aufgeschlagen.

- KWK-Aufschlag

Ähnlich wie bei der EEG-Umlage wird die Vergütung, die Betreiber von Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung erhalten, auf den Strompreis aufgeschlagen.

- Offshore-Haftungs-Umlage

Mit der Offshore-Haftungsumlage übernehmen die Verbraucher zu einem großen Teil Schadensersatzkosten, die durch verspäteten Anschluss von Offshore-Windparks an das Übertragungsnetz an Land oder durch langandauernde Netzunterbrechungen entstehen können.

Die Höhe der Umlagen und Aufschläge sind nicht Gegenstand der jährlichen Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestages.

Die von den Verbrauchern zu zahlenden Gesamtausgaben für diese Aufschläge und Umlagen belaufen sich im Jahr 2016 auf schätzungsweise 24 Mrd. Euro. Die Höhe der jeweiligen Umlagen und Aufschläge wird regelmäßig veröffentlicht.

Auf den Bundeshaushalt haben diese Aufschläge und Umlagen indirekt Einfluss: Auswirkungen ergeben sich beispielsweise, weil die Stromverbraucher auch auf die auf ihren Stromverbrauch entfallenden Aufschläge und Umlagen Umsatzsteuer entrichten müssen.

Neben den Aufschlägen und Umlagen finanziert der Verbraucher die Energiewende teilweise über die Netzentgelte sowie durch Ausgaben aufgrund ordnungspolitischer Vorgaben. Ein Beispiel für solche Vorgaben ist die Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV), welche die Investitionsausgaben bei Gebäuden deutlich erhöhen. Dies gilt für Neubauten sowie für Sanierungen des Bestands.

Die Höhe des Investitionsbedarfes z. B. im Gebäudebestand verdeutlicht der Vierte Monitoring-Bericht des BMWi zur Energiewende. Danach werden *„die energetisch relevanten Kosten bei Investitionen in den Gebäudebestand (2014) auf 52,3 Mrd. Euro geschätzt, das sind 28 % der gesamten Sanierungskosten.“*⁴

3.5 Bewertung und Empfehlung

- 3.5.1 Im Vergleich mit den Ergebnissen des ersten Berichts fehlt nach wie vor ein umfassender und transparenter Überblick über die Entwicklung der Ausgaben und der Kosten und wie damit umgegangen werden soll. Das BMWi ist seit rund drei Jahren für die Gesamtkoordinierung der Energiewende zuständig. Den Vorteil dieser Aufgabenverteilung sieht es selbst darin, den *„Energemarkt in seiner Gesamtheit erfassen zu können“* (vgl. Nummer 1). Zu dieser Gesamtheit gehört aus Sicht des Bundesrechnungshofes zunächst zumindest der Überblick über die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und dem EKF. Der Blick jedes einzelnen Ressorts auf seinen Einzelplan entspricht nicht der angestrebten Gesamtkoordinierung. Das BMWi sah es jedoch nicht als seine Aufgabe an, eine entsprechende Abfrage bei den beteiligten Ressorts durchzuführen. Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass das BMWi als federführendes Ressort die Zahlen und entsprechende Auswertungen abrufbar bereithält. Dabei sollte das BMWi außerdem ressortübergreifend einen Konsens herstellen, welche Ausgaben und Kosten zur Energiewende zu rechnen sind.
- 3.5.2 Für den Bundesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass BMWi und BMF bislang nichts unternommen haben, um die steuerlichen Auswirkungen der Energiewende zu bewerten. Dies gilt ungeachtet bestehender vielfältiger Verflechtungen und Wechselwirkungen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist zumindest eine qualifizierte Schätzung möglich.
- 3.5.3 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Bund und insbesondere das BMWi sich ungeachtet der Komplexität einen zentralen Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende insbesondere auf den Bundeshaushalt verschaffen. Außerdem muss der Bund Transparenz schaffen über die vom Staat beeinflussbaren Faktoren wie Steuern, Abgaben, Umlagen und weitere ordnungspolitische Maßnahmen, wie die des EEG oder der EnEV (vgl. Nummer 3.4). Für einen solchen Überblick reicht es nicht, wenn einzelne Posten wie Umlagen oder

⁴ BMWi (2015). Die Energie der Zukunft. Vierter Monitoringbericht zur Energiewende (S. 37).

Aufschläge an anderer Stelle isoliert dargestellt werden. Nur aufgrund einer ausreichend datenbasierten und umfassenden Grundlage ist eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Energiewende möglich. Eine Entscheidung über Ausbau und Grenzen der Energiewende kann nur getroffen werden, wenn der Staat weiß, wie viel die Energiewende den Staat und den Verbraucher von Energie kostet. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes gehört die Auseinandersetzung mit diesen Fragen zu den wesentlichen Aufgaben eines Gesamtkoordinators.

4 Organisatorische Umsetzung der Energiewende nicht nachvollziehbar

Mit Organisationserlass der Bundeskanzlerin wurden dem BMWi zusätzliche Energiethemen übertragen (vgl. auch Nummer 1). Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das BMWi diesen Organisationserlass sachlich und fachlich unzureichend umgesetzt.

4.1 Organisation innerhalb des BMWi

4.1.1 Das BMWi erhielt aufgrund des Organisationserlasses folgende neue Zuständigkeiten:

- aus dem Geschäftsbereich des BMVI die Zuständigkeiten für Energieeinsparung,
- aus dem Geschäftsbereich des BMUB die Zuständigkeiten für die Energiewende einschließlich der mit der Energiewende verbundenen Aspekte des Klimaschutzes.

Seit der Übernahme der Federführung des BMWi für die Energiewende wurden aus dem Einzelplan 12 (BMVI) 19,2 Stellen und aus dem Einzelplan 16 (BMUB) 54,7 Stellen in den Einzelplan 09 (BMW) umgesetzt. Darüber hinaus hat das BMWi in diesem Zeitraum 57,5 neue Stellen erhalten.

4.1.2 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei der Übertragung von Stellen im Zusammenhang mit Energiethemen von BMUB und BMVI auf das BMWi die erforderliche Personalbedarfsermittlung nicht durchgeführt wurde. Ebenso wenig lag eine Aufgabenkritik vor.⁵ Er forderte die Bundesministerien auf, den Personalbedarf für neu übertragene Aufgaben zügig mit einer angemessenen Methode

⁵ Mit der Aufgabenkritik wird auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und strategischen Zielsetzung der Behörde überprüft und festgelegt, welche Aufgaben (Effektivität) in welcher Art und Weise (Effizienz) wahrgenommen werden sollen.

nachzuweisen. Außerdem erwarte er eine flächendeckende Aufgabenkritik. Eine umfassende Personalbedarfsermittlung sei Voraussetzung, um die Personalausgaben etatreif zu begründen.

Das BMWi erwiderte auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass eine erneute Personalbedarfsermittlung wegen des knapp bemessenen Zeitrahmens vor Zeichnung der jeweiligen Verwaltungsvereinbarung nicht möglich gewesen sei. Aus Sicht des BMWi sei dies aber auch nicht erforderlich, weil es die bestehenden Strukturen mit den entsprechenden Stellen aus den anderen Ressorts nahezu unverändert übernommen habe. Das BMWi will künftig im Falle von Aufgabenzuordnungen von anderen Ressorts vorhandene Personalbedarfsermittlungen erbitten und das Ergebnis dokumentieren. Ferner prüft es zurzeit die Durchführung einer Personalbedarfsermittlung.

- 4.1.3 Aufgrund der neuen Zuständigkeiten strukturierte das BMWi die Arbeitseinheiten innerhalb des Hauses um. Seit Anfang des Jahres 2014 gibt es die Abteilung II „Energiepolitik - Wärme und Effizienz“ sowie die Abteilung III „Energiepolitik – Strom und Netze“. Aktuell verfügen beide Abteilungen zusammen über sechs Unterabteilungen, vier davon mit lediglich fünf Referaten. Insgesamt haben beide Abteilungen zusammen 32 Referate. Außerdem sind nach Auskunft des BMWi mit der Umsetzung der Energiewende in der Abteilung IV „Industriepolitik“ das Referat „Umweltinnovationen, Elektromobilität“ und in der Abteilung VI „Digital- und Innovationspolitik“ das Referat „Entwicklung digitaler Technologien“ befasst. Die ressortübergreifende „Gemeinsame Geschäftsstelle Elektromobilität“ ist organisatorisch dem BMWi, dort Abteilung IV, zugeordnet. Der Organisationsplan des BMWi, Stand 27. Oktober 2016, ist als Anlage 2 beigefügt.
- 4.1.4 Der Bundesrechnungshof prüfte, auf welcher Grundlage das BMWi die Organisationsentscheidungen getroffen hat und ob und wie es diese Organisation weiter entwickeln will. Dabei stellte er fest:
- Bis auf eine Seite mit Stichpunkten der für die Umorganisation zuständigen Abteilung III legte das BMWi dem Bundesrechnungshof keine schriftlichen Unterlagen zum Thema Organisation im Energiebereich vor. Weder die Konzeptphase noch die Phase des „Echtbetriebs“ der Organisation sind etwa durch Konzeptpapiere, Vermerke, Vorlagen oder Protokolle nachvollziehbar.

In der Vergangenheit hatte der Bundesrechnungshof wiederholt das BMWi auf seine mangelhafte Aktenführung und Dokumentation hingewiesen.

- Das im BMWi für Organisation zuständige Referat der Zentralabteilung (Organisationsreferat) war und ist in Organisationsentscheidungen zum Energiebereich nicht eingebunden. Gegenüber dem Bundesrechnungshof konnte es keinerlei Aussagen zu Grundlagen der Umorganisation und Bewertung der derzeitigen Organisation der Abteilungen II und III machen. Es vollzog lediglich die an anderer Stelle getroffenen Organisationsentscheidungen.
- Eine umfassende Aufgabenkritik hat das BMWi bislang nicht vorgelegt. Nach Aussage des BMWi bemisst sich die Zahl der Referate zum Teil an der Anzahl der Referatsleiterinnen und Referatsleiter, die untergebracht werden mussten.
- Es liegen keine dokumentierten Überlegungen vor, wie die derzeitige Organisation optimiert werden könnte.

4.2 Ressortübergreifende organisatorische Umsetzung

4.2.1 In seinem Bericht aus dem Jahr 2014 hatte der Bundesrechnungshof der Bundesregierung empfohlen, eine ressortübergreifende Aufgabenkritik durchzuführen. Nur mit einer klaren Abgrenzung der Ressortzuständigkeiten könne redundantes und damit unwirtschaftliches Arbeiten vermieden werden. Dies müsse auch nach dem neuen Zuschnitt der Bundesregierung ab dem Jahr 2014 gelten.

4.2.2 Nach Auskunft des BMWi hat die Bundesregierung keine ressortübergreifende Aufgabenkritik durchführen lassen. Das BMWi hält eine ressortübergreifende Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung nicht für erforderlich, da die Ressorts Aufgaben mit Bezug zur Energiewende im Rahmen ihrer Ressortzuständigkeit und unter Berücksichtigung etwaiger Verknüpfungen mit ihren Fachaufgaben wahrnehmen. Der Bundesrechnungshof hat die aktuellen Geschäftsverteilungspläne ausgewertet und festgestellt, dass auch nach der Neuorganisation in verschiedenen Ressorts immer noch ähnliche Zuständigkeiten bestehen. So sind beispielsweise für die Themen Elektromobilität oder Energieforschung gleichzeitig mehrere Ressorts zuständig. Laut Organisationserlass ist das BMWi für mit der Energiewende verbundene Aspekte des Klimaschutzes zuständig (vgl. Nummer 4.1.1). Das BMUB ist wiederum für den Klimaschutz allgemein zuständig.

4.3 Bewertung und Empfehlung

- 4.3.1 Ohne Dokumentation ist es nicht nachvollziehbar, welche Erwägungen der Organisation des Energiebereichs im BMWi zugrunde lagen. Die grobe Struktur der Aufgabenbereiche erläuterte die für die Umorganisation zuständige Abteilung III gegenüber dem Bundesrechnungshof lediglich mündlich und mit ein paar Stichpunkten auf einem Blatt Papier. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum das BMWi 32 Referate auf sechs verhältnismäßig kleine Unterabteilungen und zwei Abteilungen verteilte. Es erschließt sich auch nicht, warum zwei für die Energiewende zuständige Referate in zwei anderen Abteilungen angesiedelt sind. Bei der Dokumentation von Verwaltungsvorgängen handelt es sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht um eine Formalie. Mangelnde Dokumentation erschwert die Einarbeitung neuer Beschäftigter, behindert die Aufgabenerfüllung auch der internen und externen Finanzkontrolle und macht eine wirksame parlamentarische Kontrolle unmöglich.
- 4.3.2 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es keine ausreichende Begründung für die Schaffung neuer Referate, dass zu viele Referatsleiterinnen und Referatsleiter verteilt werden mussten. Solche Umstände können in einem zukunftsgerichteten Organisationskonzept gelöst werden, indem beispielsweise Referatsleitungen nicht nachbesetzt werden, die entsprechenden Stellen künftig wegfallen und das Referat aufgelöst wird. Die Organisation auch des Energiebereichs muss fortlaufend auf dem Prüfstand stehen.
- 4.3.3 Ohne die Anwendung anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung hat das BMWi seinen Personalbedarf für die Umsetzung der Energiewende angegeben und seit dem Jahr 2014 insgesamt 131 weitere Stellen erhalten. Angesichts kleiner Unterabteilungen und der großen Anzahl an Referaten hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob tatsächlich 131 zusätzliche Stellen erforderlich gewesen wären. Insbesondere sollten bei der Neuorganisation Aufgaben an einer Stelle gebündelt und Reibungsverluste vermieden werden, vgl. Nummer 1. In diesem Verständnis sollte eine solche Organisationsentscheidung auch immer zu entsprechenden Synergieeffekten führen. Das ist aber bei der vorliegenden Umorganisation nicht erkennbar, wenn Strukturen anderer Ressorts unverändert vom BMWi übernommen wurden. Gerade in solchen Fällen sieht der Bundesrechnungshof eine Personalbedarfsermittlung als unbedingt erforderlich an. Auch wenn eine

Personalbedarfsermittlung parallel zum Umstrukturierungsprozess aufwendig ist, muss der Personalbedarf gerade für neu hinzugekommene Aufgaben nach einer Konsolidierungsphase mit einer angemessenen Methode nachgewiesen werden.

- 4.3.4 Systematische Organisationsentscheidungen bedürfen aus Sicht des Bundesrechnungshofes eines übergeordneten Blicks auf die Organisationseinheit. Dabei sollten die betroffenen Organisationseinheiten nicht selbst über die Zahl ihrer Referate und Unterabteilungen entscheiden. Das Organisationsreferat sollte deshalb nicht nur anderweitig getroffene Organisationsentscheidungen vollziehen, sondern sich bereits an der Entscheidungsfindung aktiv beteiligen.
- 4.3.5 Da mehrere Ressorts für bestimmte Themenkomplexe gemeinsam zuständig sind, sieht der Bundesrechnungshof bei der ressortübergreifenden Organisation das Risiko, dass gleiche Aufgaben mehrfach wahrgenommen werden und damit unnötige Ausgaben entstehen. Insbesondere bei den Themen Klimaschutz, für den das BMUB zuständig ist und Energiewende „*einschließlich der mit der Energiewende verbundenen Aspekte des Klimaschutzes*“ in der Zuständigkeit des BMWi sieht der Bundesrechnungshof Abgrenzungsschwierigkeiten. Ziele und Maßnahmen sind bei diesen Themenkomplexen eng miteinander verwoben.
- 4.3.6 Der Bundesrechnungshof hält deshalb auf Ebene des BMWi sowie ressortübergreifend eine Aufgabenkritik und darauf aufbauend eine Personalbedarfsermittlung für unerlässlich. Das BMWi hat zugesagt, zumindest für das BMWi selbst die Durchführung einer Personalbedarfsermittlung wenigstens zu prüfen. Das reicht aus Sicht des Bundesrechnungshofes allerdings nicht aus.

5 Koordination unzureichend

In seinem ersten Bericht hatte der Bundesrechnungshof die unzureichende Koordination zwischen den Ressorts und mit den Ländern bei der Umsetzung der Energiewende bemängelt. Die Bundesregierung erwiderte darauf, dass sie mit der Entscheidung, die Zuständigkeiten im BMWi zu bündeln, einen wichtigen Schritt unternommen habe. Notwendige Abstimmungsprozesse würden dadurch erleichtert und die Kräfte gebündelt. Nach der Umorganisation beansprucht das BMWi die Rolle des Gesamtkoordinators auch nach außen. Auf seiner Homepage spricht es von einer „*Energiepolitik aus einer Hand*“ (vgl. Nummer 1). Fast drei Jahre

nach Übernahme dieser Rolle durch das BMWi zeigt sich, dass die Koordinierung auf allen Ebenen nach wie vor unzureichend ist.

5.1 **Koordinierung innerhalb des BMWi**

Als zentraler Ansprechpartner zum Thema Koordinierung der Umsetzung der Energiewende wurde dem Bundesrechnungshof das Referat III A 2 „Koordinierung, Bundesländer, Information und Dialog“ benannt (Koordinierungsreferat). Im Geschäftsverteilungsplan des Koordinierungsreferates findet sich an erster Stelle die Aufgabenbeschreibung „Koordinierung und Steuerung der Energiewende in Abteilung II und III sowie mit den Ressorts.“ Das BMWi wies später darauf hin, dass das Koordinierungsreferat allerdings nicht die Arbeiten aller mit der Energiewende befassten Fachreferate im Detail beobachten könne. In mehreren Gesprächen teilten die Verantwortlichen auf Referats- und Unterabteilungsebene der Abteilung III dem Bundesrechnungshof mit:

- Das BMWi habe keinen zentralen Überblick über den Umsetzungsstand seiner Förderprogramme im Zusammenhang mit der Energiewende. Für die meisten Förderprogramme im Zusammenhang mit der Energiewende sei Abteilung II zuständig. Abteilung III habe mit der Projektförderung der Abteilung II nichts zu tun und müsse deshalb auch nicht eingebunden sein.
- Die Elektromobilität sei aus Sicht des BMWi zur Energiewende zu rechnen. Allerdings könne die Abteilung III keine weiteren Aussagen dazu treffen, da die Elektromobilität ein Thema der Industriepolitik und deshalb in der Abteilung IV angesiedelt sei.
- Zwischen den Abteilungen II und III gebe es regelmäßige Treffen auf Referats- und Abteilungsebene. Die Abteilungsleiter seien mit einem gemeinsamen Vorzimmer eng miteinander verbunden. Weder die Treffen der beiden Abteilungen noch etwaige Treffen mit anderen Abteilungen seien dokumentiert, Gesprächsvermerke oder Sitzungsprotokolle seien nicht erstellt worden.

In einem internen Bericht des BMWi zum Thema Fördermaßnahmen der Energiewende vom Oktober 2015 heißt es: *„Im Sinne der gemeinsamen Zielsetzung, einen signifikanten Beitrag für die Energiewende und Umsetzung der Energieeffizienz- und Klimaziele zu leisten, sollte eine abteilungsübergreifende Information fest etabliert werden.“*

5.2 Ressortübergreifende Koordinierung

5.2.1 In seinem ersten Bericht hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Federführung in einem Bundesministerium die notwendige Abstimmung mit den weiteren fachlich betroffenen Ressorts nicht vollständig ersetzen könne. Auch nach dem neuen Ressortzuschnitt solle die Bundesregierung sicherstellen, dass Maßnahmen und Aufgaben zur Umsetzung der Energiewende nicht redundant wahrgenommen und dadurch unnötige Kosten verursacht werden.

Als Beispiel für die fehlende ressortübergreifende Absprache hatte der Bundesrechnungshof die von BMWi und BMUB geförderten Internetportale www.stromeffizienz.de (BMWi) und www.die-stromsparinitiative.de (BMUB) genannt. Beide Internetportale bieten ähnliche Informationen, wie private Haushalte Strom und Stromkosten einsparen können. Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesregierung aufgefordert, diese Internetangebote zumindest zusammen zu führen. Die Bundesregierung hatte angekündigt, aufgrund der Konzentration der Zuständigkeiten für die Energiewende beim BMWi, die Straffung der Internet-Informationsangebote im Bereich Energieeffizienz zu prüfen. Beide Portale bieten nach wie vor im Internet ihre Beratungsleistungen kostenlos an, allerdings ohne dass BMUB und BMWi diese weiterhin direkt finanziell unterstützen. Trotz dieses bereits bestehenden Angebotes bietet das BMUB zusätzlich Stromspartipps auf dem Internetportal www.klima-sucht-schutz.de an. Das BMWi hat mittlerweile die Kampagne „Deutschland macht’s effizient“ auf den Weg gebracht. Das entsprechende Internetportal der Kampagne bietet ebenfalls Informationen und Tipps zur Einsparung von Stromkosten in Privathaushalten an. Das Angebot wird noch angereichert um Empfehlungen für Haushaltsgeräte bestimmter Markenanbieter (Nationale Top-Runner-Initiative). Das ist ein Angebot, das auch schon von unabhängigen Organisationen wie dem Öko-Institut e. V. und der Stiftung Warentest im Internet, wenn auch nicht immer kostenfrei, vorgehalten wird.

5.2.2 Der Bundesrechnungshof stellte außerdem bei der Prüfung von Förderprogrammen fest, dass Fördermittel in verschiedenen Ressorts für ähnliche Programme zur Verfügung gestellt werden. Diese Praxis führte vereinzelt dazu, dass Projekte die Voraussetzungen der Förderung zweier Ressorts erfüllten und die Antragsteller in beiden Ressorts Anträge stellen könnten. Dadurch entstand erhöhter Abstimmungsaufwand zwischen den Ressorts (vgl. z. B. Anlage 3 Nummer 1).

5.2.3 In einer Stellungnahme vom November 2014 kritisierte die Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“, *„dass trotz der ministeriellen Umstrukturierung von Zuständigkeiten in der Energiepolitik in der aktuellen Legislaturperiode sich kaum Vereinfachungen im Prozess aufgetan haben. So wurde bspw. versucht, Referate der energierelevanten Themenbereiche im jetzigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zu bündeln. Allerdings gibt es weiterhin Verzögerungen im Prozess durch Abstimmungen innerhalb der Häuser sowie zwischen den einzelnen Häusern und dies zu zentralen Themenbereichen der Energiewende und dem Monitoring-Prozess.“*

5.3 Bund-Länder-Koordinierung

5.3.1 In seinem ersten Bericht hatte der Bundesrechnungshof die mangelhafte Koordinierung zwischen Bund und Ländern bei der Energiewende beanstandet. Er hatte zahlreiche Beispiele genannt, in denen die Länder Klimaschutzziele formulierten, die von den Zielen des Bundes abwichen. Eine koordinierte Abstimmung zwischen Bund und Ländern von Zielen und Förderprogrammen im Zusammenhang mit der Energiewende hatte nicht stattgefunden.

5.3.2 Bei seinen Erhebungen zum vorliegenden Bericht stellte der Bundesrechnungshof erneut die mangelhafte Koordinierung zwischen Bund und Ländern fest. Zwei Beispiele:

- Ziel der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ist es, bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen um mindestens 25 % zu senken (ausgehend vom Basisjahr 1990). Der Bund nennt demgegenüber das Ziel von mindestens 40 % bis zum Jahr 2020 (ebenfalls ausgehend vom Basisjahr 1990). Das BMWi verweist darauf, dass es aufgrund der föderalen Zuständigkeitsordnung keinen Einfluss auf die Länder nehmen könne. Aus Sicht des BMWi bilden variierende Zielvorstellungen der Länder regionale Gegebenheiten ab und sind wettbewerbliches Element föderaler Energiepolitik. Das BMWi betont allerdings auch, dass es sich bei der Energiewende um eine gesamtstaatliche Aufgabe handele. Um sich zu den auf Länderebene beschlossenen Klimaschutzgesetzen, -plänen, -strategien und -zielsetzungen abzustimmen und Lösungen zu finden, soll ein „Ständiger Ausschuss Klimaschutz“ bei der Umweltministerkonferenz eingerichtet werden.

- Der Freistaat Bayern fördert mit dem Programm „10 000-Häuser“ private Bauherren und Gebäudeeigentümer, wenn sie in innovative Gebäude und Heizsysteme investieren. Gefördert wird außerdem der Austausch alter, ineffizienter Heizungsanlagen. Vergleichbare Förderungen gibt es auf Bundesebene mit der Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien, Marktanreizprogramm (MAP) und dem CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Das für MAP und CO₂-Gebäudesanierungsprogramm zuständige Fachreferat erfuhr nach eigener Aussage zufällig von der bayerischen Förderung. Es gebe kein institutionalisiertes Verfahren, in dem sich Bund und Länder gegenseitig über ihre Förderprogramme informieren und Erfahrungen austauschen. Doppelförderungen würden allerdings durch entsprechende Regelungen in den Förderrichtlinien ausgeschlossen. Das BMWi kündigte aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes an, die Kommunikation zwischen BMWi und Ländern intensivieren zu wollen, um Synergieeffekte bei Förderungen zu erzielen.

5.4 Bewertung und Empfehlung

- 5.4.1 Das BMWi hat keinen umfassenden Überblick über die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Energiewende. Es kann damit seine Rolle als Gesamtkoordinator nicht hinreichend ausfüllen. Formal wurde zwar ein Referat etabliert, das die Koordinierungsfunktion wahrnehmen soll. In der Geschäftsverteilung wird aber auch nur auf die Koordinierung der Abteilungen II und III verwiesen. Die ebenfalls mit der Energiewende befassten Fachreferate der Abteilungen IV und VI sind hingegen nicht in die Koordinierung eingebunden. Auch zwischen den Abteilungen II und III ist der Informationsfluss begrenzt. So war die vor allem für den gesetzlichen Rahmen der Energiewende zuständige Abteilung III nicht über die Förderprogramme der Abteilung II informiert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es für eine effiziente und zielgerichtete Umsetzung der Energiewende wesentlich, dass an einer Stelle alle Themenbereiche zusammen geführt und bewertet werden. Ein entsprechender Überblick bedeutet dabei nicht, dass Kenntnis bis ins Detail bestehen muss. Das ist, wie vom BMWi dargelegt, die Aufgabe der Fachreferate. Die getrennte Sicht auf gesetzlichen Rahmen und Förderstrategie der Abteilungen II und III hält der Bundesrechnungshof nicht für sinnvoll. Das BMWi sagt selbst, dass *„Energiepolitik aus einer Hand“* den Vorteil hat, *„den Energiemarkt in seiner Gesamtheit erfassen zu können“* (vgl. Nummer 1).

Das BMWi verwies immer wieder auf regelmäßige Gesprächsrunden zumindest zwischen den Abteilungen II und III. Die Abteilungsleitungen würden sich auch untereinander abstimmen. Ein gemeinsames Vorzimmer kann dabei allenfalls ein Indiz für einen Austausch zwischen den Abteilungsleitungen sein. Da aber keine Dokumentation von Gesprächen auf jeglicher Ebene vorlag (vgl. auch Nummer 4.3.1), kann der Bundesrechnungshof nur auf seine Erkenntnisse aus den mit den entsprechenden Einheiten geführten Gesprächen zurückgreifen. Danach findet eine institutionalisierte Absprache zwischen den Abteilungen nicht in ausreichendem Maß statt.

In seinem internen Bericht fordert das BMWi einen abteilungsübergreifenden Austausch. Diese Forderung spricht dafür, dass es diesen Austausch bislang nicht gibt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi dies nun tatsächlich umsetzt.

- 5.4.2 Die mangelhafte Koordinierung setzt sich ressortübergreifend fort. Das BMWi sieht sich nicht für zuständig für die Aktivitäten der anderen Ressorts, obwohl es auf der anderen Seite die Federführung für sich beansprucht. Ein Beispiel für die fehlende Koordinierung sind die beschriebenen Verbraucherinformationsportale. Es ist nicht wirtschaftlich, öffentliche Mittel für Portale mit ähnlichen Informationen einzusetzen, insbesondere wenn es ein vergleichbares Angebot bereits von anderen Anbietern gibt. Es ist auch nicht effizient, wenn zwei Ressorts parallel ähnliche Förderprogramme auflegen, bei denen es sogar in Einzelfällen den Antragstellern überlassen ist, in welchem Ressort sie sich für das gleiche Projekt um Fördermittel bewerben wollen. Das BMWi muss sich einen Überblick über alle Aktivitäten der anderen Ressorts verschaffen, um die erforderliche gemeinsame Linie der Bundesregierung bei der Umsetzung der Energiewende zu finden. Parallele und redundante Aktivitäten zwischen den Ressorts müssen vermieden werden. Da neben dem BMWi auch nach dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin immer noch andere Ressorts an der Umsetzung der Energiewende beteiligt sind (vgl. Nummer 1), verbleibt es bei einem hohen Abstimmungsaufwand.
- 5.4.3 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten die föderalen Strukturen in Deutschland nicht dazu führen, dass Bund und Länder fachlich losgelöst voneinander agieren. Wie das BMWi darlegt, ist die Umsetzung der Energiewende eine gesamtstaatliche Aufgabe. Um diese effektiv und effizient durchzuführen, bedarf

es eines gemeinsam abgestimmten Handelns. Ein wettbewerbliches Element bei der Festlegung gemeinsamer Klimaziele vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen. Er begrüßt aber die Absicht von Bund und Ländern, sich abstimmen und Lösungen finden zu wollen.

Für den bestmöglichen Einsatz der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, sollten sich Bund und Länder über die jeweiligen Förderprogramme zumindest gegenseitig informieren. BMWi hat angekündigt mit den Ländern Synergieeffekte erzielen zu wollen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es dazu notwendig, dass sich Bund und Länder bei ähnlichen Förderprogrammen gegenseitig über Erfahrungen und Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Evaluierungen oder Verwendungsnachweisprüfungen austauschen und gemeinsam Bilanz ziehen. Diese Informationen könnten im Sinne einer best practice z. B. dazu führen, dass Förderprogramme optimiert oder gar nicht erst aufgesetzt werden.

6 Ziele der Energiewende nicht ausreichend definiert

Das BMWi ist zuständig für die Erstellung eines jährlichen Monitoringberichts sowie eines regelmäßigen Fortschrittsberichts zum Stand der Umsetzung der Energiewende. In diesen Berichten zeigen sich Defizite bei Zieldefinition und Erfolgskontrolle.

6.1 Monitoring-Prozess und Fortschrittsbericht

6.1.1 Im Jahr 2011 begann die Bundesregierung den Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft.“ Der Monitoring-Prozess besteht vor allem aus drei Bestandteilen:

- Ein jährlicher Monitoringbericht soll den Stand der Umsetzung der Energiewende im Betrachtungszeitraum von einem Jahr beschreiben und bewerten. Vorliegender Bericht bezieht sich auf den vierten Monitoringbericht (Berichtsjahr 2014). Die Bundesregierung veröffentlichte am 14. Dezember 2016 den fünften Monitoringbericht (Berichtsjahr 2015).
- Alle drei Jahre, erstmals im Jahr 2014, wird ein Fortschrittsbericht erstellt. Er soll darlegen, inwieweit die von der Bundesregierung gesetzten Ziele erreicht werden und empfiehlt weitere Maßnahmen zur Zielerreichung und Umsetzung der Energiewende.

- Eine Kommission aus vier Energieexperten begutachtet und kommentiert die jährlichen Monitoringberichte und die Fortschrittsberichte. Die Stellungnahmen der Expertenkommission werden parallel zusammen mit Monitoring- und Fortschrittsbericht veröffentlicht.

6.1.2 Auf Grundlage des ersten Monitoringberichts (Berichtsjahr 2011) hatte der Bundesrechnungshof in seinem ersten Bericht das Fehlen einer systematischen Zielstruktur bemängelt. Mit dem Energiekonzept aus dem Jahr 2010 und den weiteren energiepolitischen Beschlüssen vom Juni 2011 (vgl. Nummer 1) setzte sich die Bundesregierung die Ziele des sogenannten „energiepolitischen Dreiecks“ – Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit. Diese Ziele stehen für die Bundesregierung gleichrangig nebeneinander. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2014 aufgezeigt, dass der Bundesregierung eine gleichrangige Verwirklichung des energiepolitischen Dreiecks nicht gelungen war:

- Die Bundesregierung habe aus dem Zieldreieck keine systematische Zielstruktur aufgebaut, aus der Unterziele abgeleitet werden könnten.
- Zielkonflikte zwischen den drei Zielen seien nicht benannt und damit auch nicht gelöst. So ergebe sich ein Zielkonflikt zwischen Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit: Allein mit erneuerbaren Energien könne bislang noch nicht die Versorgungssicherheit gewährleistet werden, die mit konventionellen Kraftwerken möglich sei. Ein Beispiel für einen Zielkonflikt zwischen Umweltverträglichkeit und Bezahlbarkeit sei, dass durch die Förderung erneuerbarer Energien im Wege des EEG die Strompreise für den Endverbrauch steigen.
- Bei den quantitativen Zielen bestehe eine Dominanz des Ziels Umweltverträglichkeit.
- Fehlende Zielstruktur und fehlender Überblick über alle Maßnahmen würden zu einer mangelhaften Erfolgskontrolle führen. Die Datenbasis und die verwendeten Indikatoren seien unzureichend. Der Monitoring-Prozess bedürfe deshalb einer Überarbeitung.

Die Bundesregierung hatte auf die Kritik des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, sie strebe eine Weiterentwicklung der Indikatoren für alle drei Ziele des energiepolitischen Zieldreiecks an. Sie kündigte an, Fragen einer Gewichtung und Hierarchisierung der unterschiedlichen quantitativen Ziele im Rahmen der im Monitoring-Prozess angekündigten Überprüfung von Maßnahmen und Zielen zu berücksichtigen.

6.1.3 Insbesondere mit Blick auf seine früheren Kritikpunkte wertete der Bundesrechnungshof den vierten Monitoringbericht sowie den ersten Fortschrittsbericht aus. Er stellte insbesondere Folgendes fest:

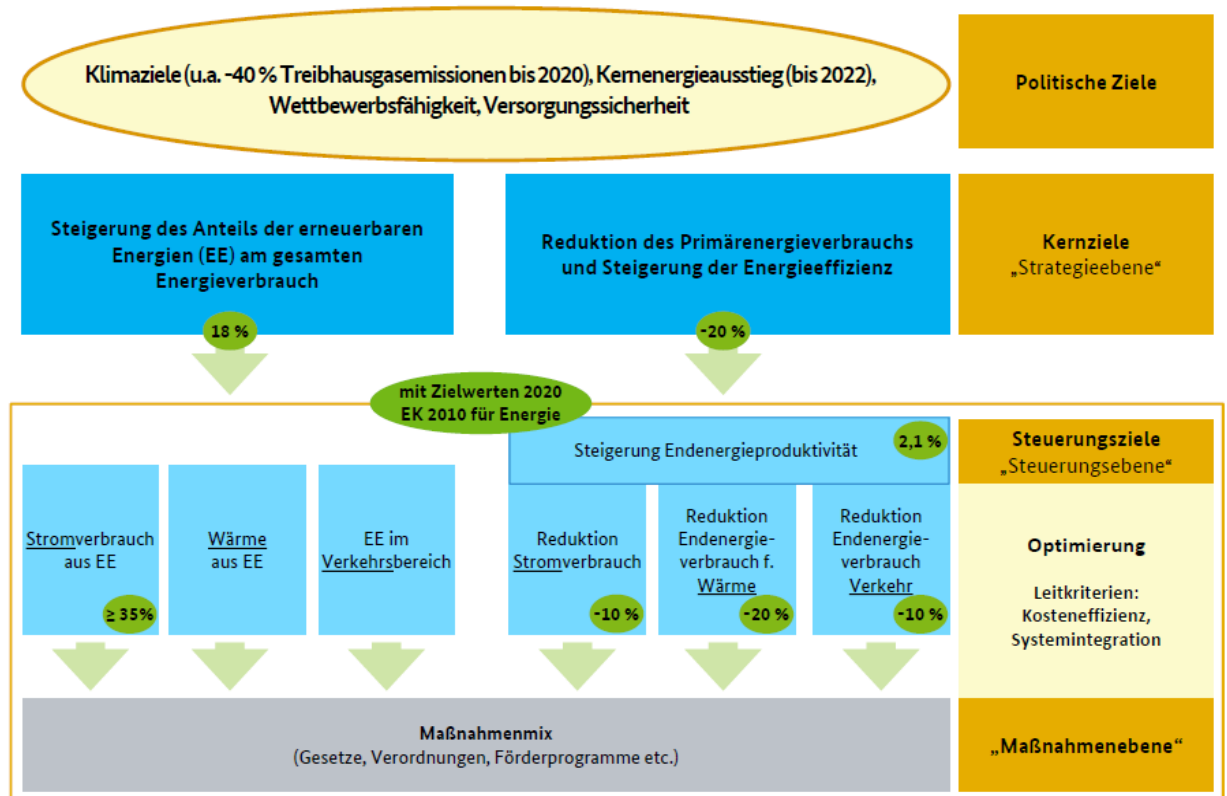
- Monitoringbericht fehlt Bewertung

Laut BMWi geht es bei dem Monitoringbericht vor allem um Fakten, die Bewertung der Umsetzung der Energiewende übernehme der Fortschrittsbericht. Entsprechend ist auch die Expertenkommission nicht damit beauftragt, prognostische Aussagen zu treffen sowie Maßnahmen fundiert zu evaluieren. Der Expertenkommission reichte beim Monitoringbericht eine reine Darstellung der Fakten allerdings nicht aus: *„Die Benennung von Problemen, die Analyse von Ursachen und die Schlussfolgerungen für politische Initiativen sind dringend einzufordern, insbesondere wenn Ziele in einzelnen Handlungsfeldern mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erreicht werden. Evaluation ist auch eine zentrale Aufgabe der Monitoring-Berichte.“* Aus Sicht des BMWi ist der Zeitraum der jährlichen Monitoringberichte für eine Bewertung zu kurz, da Einflüsse wie Wirtschaftswachstum und Witterung den langfristigen Trend des zurückgehenden Energieverbrauchs überdecken könnten.

- Zielstruktur bedarf weiterhin Anpassung

Indikatoren und Kennzahlen, die dem Monitoringbericht zugrunde liegen, sind mittlerweile benannt. Bislang gibt es allerdings nur eine strukturierte Zielhierarchie beim Thema Umweltverträglichkeit. Gegenüber dem Bundesrechnungshof bestätigte das BMWi zunächst, dass die Oberziele Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit (Wettbewerbsfähigkeit) nach wie vor nicht weiter quantifiziert und definiert sind. Im Nachhinein stellte es aber fest, dass alle Ziele der Energiewende integraler Bestandteil der Zielarchitektur der Energiewende seien. Die entsprechende Grafik im Monitoringbericht zeigt

allerdings ein anderes Bild. Dort ist nur das Ziel Umweltverträglichkeit (Erreichung der Klimaziele und Kernenergieausstieg) definiert und hierarchisiert:



Quelle: Eigene Darstellung des BMWi Stand 10/2015, Vierter Monitoringbericht zur Energiewende, Seite 9

Dass insbesondere das Ziel Bezahlbarkeit in seiner Gewichtung gleichwertig zum Ziel der Umweltverträglichkeit stehen sollte, zeigt die Empfehlung der Expertenkommission in ihrer Stellungnahme zum vierten Monitoringbericht: Die politischen Entscheidungsträger sollten „den Aspekt der Bezahlbarkeit nicht aus den Augen ... verlieren, gerade angesichts der zahllosen Wünsche und Forderungen, deren Umsetzung mit zusätzlichen Ausgaben verbunden ist.“

- Zielkonflikte nicht dargestellt

Zielkonflikte wie z. B. zwischen den Zielen des energiepolitischen Dreiecks (vgl. Nummer 6.1.2) werden im Monitoring und Fortschrittsbericht mittlerweile teilweise dargestellt. Eine Diskussion über den Umgang mit diesen Zielkonflikten wird allerdings in keinem der beiden Berichtsformate geführt. Das BMWi spricht sich dagegen aus, die Ziele Versorgungssicherheit und

Bezahlbarkeit als begrenzende Faktoren für die Erreichung des Ziels Umweltverträglichkeit zu definieren. Ausgabenobergrenzen würden dem dynamischen Charakter des Transformationsprozesses der Energiewende nicht gerecht.

- Fehlender Überblick über Umsetzungsstand der Förderprogramme

Das für das Monitoring zuständige Fachreferat in der Abteilung III hat nach eigener Aussage keinen Überblick über den Umsetzungsstand oder weitere Planungen bei den Förderprogrammen.

- Keine Erfolgskontrolle der Förderprogramme

Monitoring- und Fortschrittsbericht listen die Förderprogramme zur Umsetzung der Energiewende auf. Das für das Monitoring zuständige Fachreferat der Abteilung III hatte keine Kenntnis über den Umsetzungsstand der Förderprogramme des BMWi oder der anderen Ressorts. So bewerten die Berichte nicht, wie sich die finanziellen Anstrengungen der Bundesregierung in Form von Fördermaßnahmen auf die Umsetzung der Energiewende auswirken. In der Darstellung geht es vor allem darum, wie die Förderprogramme von den Zuwendungsempfängern angenommen werden. So heißt es beispielsweise im Monitoringbericht: *„Die Antragseingänge seit der Novelle lassen eine weitere, positive Entwicklung des MAP erwarten.“* Es gibt zwar mittlerweile ein Punktesystem, mit dem der Erreichungsgrad der Klimaschutzziele dargestellt werden soll. Gezeigt wird durch die Anzahl der vergebenen Punkte, wie weit das bisher Erreichte von dem gesetzten Ziel entfernt ist. Als Maßnahmen zur Zielerreichung werden Förderprogramme wie beispielsweise das MAP oder der NAPE genannt (vgl. Nummer 1). Inwiefern diese Programme konkret zur Erreichung der genannten Punktzahl beigetragen haben, wird allerdings nicht dargestellt. In ihrer Stellungnahme zum Fortschrittsbericht äußerte sich die Expertenkommission zu diesem Thema: *„Besonders die Analyse der Wirkungen bestehender Maßnahmen und deren Beiträge zur Zielerreichung bleibt meist unklar: welche Entwicklungen sind auf Maßnahmen der Energiewende zurückzuführen und wie könnten diese Instrumente besser ausgestaltet werden?“* Das zuständige Fachreferat teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass es im nächsten Fortschrittsbericht das Thema Wirkung von Maßnahmen aufgreifen wolle. Eine Studie sei dafür bereits in Auftrag gegeben.

6.2 Bewertung und Empfehlung

- 6.2.1 Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass Monitoring- und Fortschrittsbericht der Öffentlichkeit einen Überblick über die Entwicklungen bei der Energiewende geben. Die parallele Veröffentlichung der kritischen Bewertung dieser Berichte durch die Expertenkommission ermöglicht zudem eine differenzierte Einschätzung. Im Vergleich zum ersten Monitoringbericht stellt der vierte Monitoringbericht eine deutliche Weiterentwicklung dar. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleiben aber nach wie vor grundlegende Fragestellungen zur Umsetzung der Energiewende unbeantwortet. So fehlen konkrete Aussagen, wohin und wie sich die Energiewende bei Bezahlbarkeit und Versorgungssicherheit entwickeln sollte. Der Monitoringbericht nennt keinerlei Obergrenzen. Es fehlt z. B. eine Aussage über die angestrebte Entwicklung der vom Staat beeinflussbaren Ausgaben wie der EEG-Umlage oder über die Frage nach dem Ausmaß des weiteren Ausbaus der erneuerbaren Energien, wenn gleichzeitig der Netzausbau nicht in der gleichen Geschwindigkeit fortschreitet. Ohne diese quantitativen Zielmarken ist eine Steuerung nicht möglich. Die damit einhergehenden Zielkonflikte zwischen Umweltverträglichkeit und Bezahlbarkeit sowie Versorgungssicherheit bleiben ohne die Zielmarken ebenso ungelöst. Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht den dynamischen Charakter der Energiewende. Er ist allerdings der Auffassung, dass auch ein konkret festgelegter Rahmen für die Umsetzung der Energiewende eine spätere Anpassung aufgrund aktueller Entwicklungen nicht ausschließt.
- 6.2.2 Ohne ausreichend definierte Ziele ist eine Wirkungsanalyse der Fördermaßnahmen zur Umsetzung der Energiewende nicht möglich. Allein den Erfolg einer Maßnahme wie das MAP an der Zahl der Antragseingänge fest zu machen, reicht für eine umfassende Analyse der Wirkung des Programms auf die Klimaziele nicht aus. Die Ergebnisse der vom BMWi in Auftrag gegebenen Studie bleiben abzuwarten und anschließend angemessen durch das BMWi zu berücksichtigen. Damit dies gelingen kann, muss die BMWi-interne und ressortübergreifende Koordinierung (vgl. Nummern 5.1 und 5.2) verbessert werden. Derzeit agieren die Energieabteilungen II und III im BMWi sowie die anderen Ressorts noch zu abgekoppelt voneinander und die für das Monitoring zuständigen Akteure im BMWi haben keinen Überblick über den aktuellen Sachstand der Förderaktivitäten des eigenen Hauses und der anderen Ressorts.

- 6.2.3 Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Expertenkommission, dass eine reine Faktendarstellung für einen jährlichen Monitoringbericht nicht ausreicht. So sollten aus den festgestellten Fakten entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden. Aktuelle Entwicklungen wie Witterung und wirtschaftliche Aspekte können in einer entsprechenden Bewertung berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, in den Monitoring- und Fortschrittsberichten die Ziele der Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit angemessen darzustellen. Darüber hinaus erwartet der Bundesrechnungshof, dass spätestens nach Abschluss der beauftragten Studie im Monitoring - Prozess eine umfassende und fortlaufende Wirkungskontrolle aufgenommen wird. Um diesen Prozess zu flankieren, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMWi, den Auftrag an die Expertenkommission künftig zu erweitern. Die Expertenkommission sollte in ihren Stellungnahmen prognostische Aussagen des BMWi und die Evaluation von Maßnahmen durch das BMWi bewerten und um eigene Einschätzungen ergänzen.

7 **Fördermittel nicht effizient eingesetzt**

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit bereits festgestellt, dass das BMWi Erfolgskontrollen bei seinen Förderprogrammen mangelhaft durchführt. Im Jahr 2014 veröffentlichte er dazu eine Bemerkung.⁶ Das BMWi hatte die Anforderungen an die Erfolgskontrolle bei seinen Förderprogrammen nicht ausreichend beachtet. Insbesondere hatte es vor Beginn der Förderung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, um den konkreten Bedarf für die Förderung festzustellen. Ziele der Förderung hatte es nicht klar definiert und es hatte keine Indikatoren für eine erfolgreiche Förderung festgelegt. Der Bundesrechnungshof stellte auch bei den von ihm geprüften Förderprogrammen des BMWi zur Umsetzung der Energiewende mangelhafte Erfolgskontrollen fest. Die Feststellungen aus der Bemerkung sind auf das Thema Energiewende übertragbar.

Im Jahr 2013 äußerte sich ein Mitglied der Expertenkommission zum Monitoring-Prozess (vgl. Nummer 6.1.1) zu der Förderpraxis der Bundesregierung zur Umsetzung der Energiewende: *„Bei der Energiewende geht es in erster Linie um den Klimaschutz und den Ersatz für die abzustellenden Kernkraftwerke. Wir brauchen eine Debatte darüber, wie viel Ineffizienz wir uns bei der Umsetzung dieser beiden Oberziele leisten wollen und können. Im Augenblick hat es den Anschein, dass jede Gruppe nur laut genug nach Unterstützung rufen muss, um*

⁶ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014, BT-Drs. 18/3300, Nummer 27.

von der Politik die gewünschte Förderung zugesprochen zu bekommen. Inzwischen finanziert sich praktisch keine Investition im Bereich der Stromversorgung allein am Markt.“ In ihrer Stellungnahme zum vierten Monitoringbericht weist die Expertenkommission auf den Aspekt hin, dass zwar alle Beteiligten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die anspruchsvollen Treibhausgasreduktionsziele mittragen wollen. Allerdings sei das Verhalten vieler darauf ausgerichtet, vom Klimaschutz einen direkten wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen. Jeder wisse aber, *„dass es Klimaschutz nicht zum Nulltarif geben kann.“*

7.1 Prüfungsergebnisse

Die Feststellungen zu den einzelnen Prüfungen finden sich in Anlage 3. Zusammengefasst haben die Prüfungen insbesondere ergeben:

7.1.1 Ziele nicht definiert – Erfolgskontrolle fehlt

Das BMWi formulierte oftmals keine messbaren Ziele. Dadurch war es dem BMWi nicht möglich festzustellen, ob Ziele erreicht wurden oder nicht mehr erreicht werden können. Entscheidungen über Mittelaufstockungen oder die Verlängerung von Förderprogrammen waren auf dieser Grundlage nicht nachvollziehbar.

Beispiel: Bei der Förderung von Energieeffizienz-Netzwerken von Kommunen hatte das BMWi mit Hinweis auf die Pilotphase des Programms bisher keine Aussage dazu getroffen, welche konkreten Ziele erreicht werden sollen. Trotzdem überführte das BMWi das Programm von der Pilotphase in eine reguläre Förderung, ohne zuvor zu prüfen bzw. prüfen zu können, ob bisher mit dem Programm die gewünschten Effekte eingetreten sind.

Das BMWi konnte zwar beispielsweise Angaben zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes in den letzten Jahren machen. Ohne Erfolgs- und Wirkungskontrolle konnte es aber nicht belegen, inwiefern seine Förderprogramme dazu beigetragen haben.

Beispiel: Beim CO₂-Gebäudesanierungsprogramm werden Baumaßnahmen in Wohngebäuden sowie in öffentlichen und gewerblichen Gebäuden mit dem Ziel gefördert, Energie einzusparen und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren. Von der durchführenden Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beauftragte Gutachter bewerteten aufgrund von Modellrechnungen die Wirkungen des Programms auf Energie- und CO₂-Einsparungen durchweg positiv. Mangels festgelegter messbarer Ziele konnten die Gutachter allerdings die Wirkung des Förderprogramms faktisch nicht feststellen.

7.1.2 Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht beachtet

Das BMWi konnte keine Aussage darüber treffen, ob das gewählte Förderprogramm und die gewählte Programmdurchführung der effizienteste Weg ist, um in einem bestimmten Bereich die Energiewende umzusetzen. Handlungsalternativen wurden nur ansatzweise überprüft.

Beispiel: Beim CO₂-Gebäudesanierungsprogramm werden Fördermittel von der KfW auch in Form von Kreditzuschüssen (Zinsverbilligung und Tilgungszuschuss) ausgereicht. Das BMWi überprüfte nicht, ob die Durchführung des Förderprogramms durch die KfW die wirtschaftlich günstigste Lösung ist. Außerdem erwog es für die Kreditverbilligung keine Handlungsalternativen, z. B. die Förderung in Form von Investitionszuschüssen zu gewähren.

Vor allem bei Programmen zur Förderung der Energieeffizienz stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Förderbedarf. Energieberatungen und Sanierungsmaßnahmen können für den Verbraucher auch ohne Förderung wirtschaftlich genug sein, um sich für eine entsprechende Investition oder Beratung zu entscheiden. Das BMWi berücksichtigte bei seinen Förderentscheidungen ein solches wirtschaftliches Eigeninteresse nicht. Das führte oftmals dazu, dass der erwünschte Anreizeffekt durch die Förderung nicht erreicht wurde. Die Zuwendungsempfänger profitierten von der Förderung, obwohl sie die Maßnahme auch ohne Zuschuss durchgeführt hätten.

Beispiel: Bei dem Förderprogramm „Energieberatung Mittelstand – Unabhängige Energieberatung für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU)“ sollen mit Bundesmitteln finanzierte Energieberater Einsparpotentiale in Unternehmen ermitteln. Das BMWi förderte die Beratung mit einem hohen Anteil an Bundesmitteln. Es berücksichtigte bei der Förderung nicht das wirtschaftliche Eigeninteresse der Unternehmen, durch Energiesparmaßnahmen Kosten zu sparen.

Ohne entsprechende Feststellung des Förderbedarfs sowie fehlender Erfolgskontrolle führte das BMWi Programme fort und stockte die Mittel oftmals auf.

Beispiel: Bei der „Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt – MAP“ erhöhte das BMWi Fördersätze und Fördertatbestände nicht nur aus fachlichen Gründen, sondern auch um die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel auszugeben. Außerdem beachtete es bei der Fortsetzung des Programms nicht die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung zur Degression und Befristung von Förderungen. Das BMWi hat mittlerweile zugesagt, die Möglichkeit zu prüfen, die Degression der Förderhöhe einzuführen.

Das BMWi hat auf die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zugesagt, Zielfestsetzungen und Evaluationen bei Programmen weiter zu entwickeln.

7.2 Bewertung

Die dargestellten Prüfungsergebnisse zeigen aus Sicht des Bundesrechnungshofes, dass auch nach Übernahme der Federführung durch das BMWi die Bezahlbarkeit der Energiewende noch nicht den ihm zukommenden Stellenwert hat.

Alle Förderprogramme haben gemeinsam, dass das BMWi nicht weiß, inwiefern die eingesetzten Mittel zu den gewünschten Effekten führen. Größtenteils sind die gewünschten Effekte noch nicht einmal benannt. Die Kosten der Energiewende stellen einen limitierenden Faktor dar. Das heißt, die vorhandenen Mittel sind so einzusetzen, dass sie den höchsten Nutzen erzeugen. Die Ausführungen der Expertenkommission lassen sich dabei auf die derzeitige Förderpraxis übertragen: Nicht jeder, der eine Maßnahme zum Klimaschutz ergreift, kann einen wirtschaftlichen Vorteil z. B. in Form von Fördermitteln erzielen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi die ihm zur Verfügung stehenden Mittel von derzeit jährlich knapp 3 Mrd. Euro zielgerichtet und effizient einsetzt. Das heißt vor allem:

- Das BMWi muss Ziele festlegen und Förderprogramme dann einstellen, wenn die Ziele bereits erreicht wurden, nicht mehr erreicht werden können oder der Aufwand zur Zielerreichung zu hoch ist,
- es sollte Mitnahmeeffekte vermeiden,
- es sollte die Vergleichbarkeit der Wirksamkeit von Programmen sicherstellen. Ein Beispiel für ein einheitliches Maß zur besseren Vergleichbarkeit könnte der jeweilige Aufwand an Fördermitteln pro tatsächlich eingesparter Tonne CO₂ sein,
- es sollte Obergrenzen festlegen, wie viel in ein Förderprogramm investiert werden soll und
- es sollte Förderprogramme entsprechend den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung befristen und degressiv ausgestalten, um eine unwirtschaftliche Dauerförderung zu vermeiden.

Trotz der Zusagen des BMWi kann der Bundesrechnungshof bislang keine entsprechenden Anpassungen bei den Förderprogrammen feststellen.

8 Fördercontrolling im BMWi unzureichend organisiert

Ein funktionierendes Fördercontrolling ist ohne entsprechende Erfolgskontrollen nicht möglich. Anlässlich der Feststellungen des Bundesrechnungshofes in seiner Bemerkung (vgl. Nummer 7) hatte das BMWi unter anderem zugesagt, die zentrale Einheit für Fördercontrolling im Ministerium weiter auszubauen. Mit Blick auf den Energiebereich ist das dem BMWi bisher nur unzureichend gelungen.

8.1 Strukturelle Schwächen beim Fördercontrolling

8.1.1 Für den vorliegenden Bericht prüfte der Bundesrechnungshof die Organisation des Fördercontrollings der Förderprogramme zur Umsetzung der Energiewende im BMWi. Zu dem Thema verwies das BMWi den Bundesrechnungshof an die für das Controlling der Förderprogramme des BMWi insgesamt zuständige Arbeitseinheit. Die Arbeitseinheit Fördercontrolling ist in das Haushaltsreferat der Zentralabteilung integriert. Im April 2016 arbeiteten für diese Einheit fünf Personen, davon lediglich eine im höheren Dienst (Leiterin mit A15). In den Jahren 2014 und 2015 hatte das BMWi fünf neue Stellen für das Fördercontrolling erhalten (eine höherer Dienst (A16), vier gehobener Dienst), die es nach eigenen Angaben allerdings anderweitig eingesetzt hatte.

8.1.2 Im Januar 2016 legte das BMWi dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages einen Bericht über Fördermaßnahmen des BMWi zur Energiewende vor.⁷ Die Vorbereitung des Berichts übernahm die Arbeitseinheit Fördercontrolling. Der Bundesrechnungshof stellte im Zusammenhang mit dem Bericht und dessen Vorbereitung fest:

- Die Auswertung der Arbeitseinheit Fördercontrolling für den Bericht an den Haushaltsausschuss zeigte, dass den Fördermaßnahmen nicht immer ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde lagen: Bei zahlreichen Vorhaben sind nicht ernsthaft Handlungsalternativen zu der gewählten Maßnahme geprüft worden oder es wurde als einzige Alternative das „Nichtstun“ genannt. Nach Aussage der Arbeitseinheit Fördercontrolling wurden diese Punkte von den Fachreferaten zwar nachbearbeitet. Bei seinen Erhebungen für den vorliegenden Bericht stellte der Bundesrechnungshof erneut fest, dass Ziele und Handlungsalternativen oftmals unspezifisch und ohne

⁷ Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie über Fördermaßnahmen zur Energiewende, 5. Januar 2016, HHA-Drs. 18(8)3062.

Nennung genauer Indikatoren oder Kriterien genannt wurden. Das BMWi weist darauf hin, dass sich das System für die Auswertung von Förderprogrammen noch im Aufbau befinde.

- Laut BMWi war Ziel des Berichts, „zu ermitteln, inwieweit ein Bedarf zur Neuausrichtung der Fördermaßnahmen in diesem Bereich besteht.“⁸ Um dazu eine Aussage treffen zu können, hätte das BMWi eine Wirkungskontrolle der Fördermaßnahmen vornehmen müssen. Ausführungen dazu enthält der Bericht allerdings nicht. Vielmehr verweist das BMWi für das Jahr 2015 lediglich auf den prognostizierten Mittelabfluss von mindestens 95 %. Das BMWi weist darauf hin, dass eine Wirkungskontrolle nicht Ziel des Berichts gewesen sei, sondern vielmehr die anlassbezogene Überprüfung von Fördermaßnahmen unberührt bleibe.
- Obwohl der Bericht die Fördermaßnahmen zur Energiewende enthalten soll, sind ausschließlich die Förderaktivitäten des BMWi und nicht auch die der anderen Ressorts dargestellt. Diesbezüglich verweist das BMWi auf das Ressortprinzip. Es sei nicht Aufgabe des BMWi eine Wirkungskontrolle für andere Ressorts oder die Länder durchzuführen.

8.2 Bewertung und Empfehlung

- 8.2.1 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das BMWi sein Fördercontrolling für den Bereich der Umsetzung der Energiewende noch nicht ausreichend etabliert. Das System für die Auswertung von Förderprogrammen mag sich noch im Aufbau befinden, faktisch muss es aber schon ein funktionierendes Controlling im BMWi geben. Das System kann nur Arbeitshilfe sein und nicht das Controlling selbst übernehmen. Die Feststellungen zeigen aber, dass Förderprogramme immer noch ohne Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes gestartet werden und konkrete Zielvorgaben fehlen. Der Mittelabfluss oder die Zahl der Antragsteller sind keine ausreichenden Indikatoren für den Erfolg insbesondere für die Wirksamkeit einer Maßnahme mit Blick auf die energiepolitischen Ziele. Effizienz und Effektivität einer Maßnahme können nicht ausreichend beurteilt werden, wenn dazu im Vorfeld keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wird.

⁸ Schreiben des Staatssekretärs an den Berichterstatter und die Mitberichterstatterin und die Mitberichterstatter im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 09 vom 14. Dezember 2015.

Das BMWi hat zwar die zentrale Zuständigkeit für die Steuerung der Förderprogramme der Arbeitseinheit Fördercontrolling zugewiesen; stellt dafür aber keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung. Die neuen Stellen, die das BMWi für diese Aufgabe erhalten hat, setzte es anderweitig ein. Der Bundesrechnungshof plädiert für eine unabhängige und starke Arbeitseinheit Fördercontrolling in der Zentralabteilung.

- 8.2.3 Das BMWi sollte sich auch einen Überblick über die Förderstrategie und das Fördercontrolling der anderen an der Umsetzung der Energiewende beteiligten Ressorts verschaffen. Auch im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Förderprogramme bedarf es einer abgestimmten Strategie der Ressorts, um der gesamtstaatlichen Aufgabe der Energiewende gerecht zu werden. Es ist für den Bundesrechnungshof unverständlich, dass das koordinierende BMWi in diesem Zusammenhang auf das Ressortprinzip verweist.

9 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die Umsetzung der Energiewende ist eine wichtige gesamtstaatliche Aufgabe. Es ist daher richtig, die Kompetenzen für die Umsetzung der Energiewende zu bündeln und die Koordination und Federführung einem Ressort zu übertragen. Allerdings zeigen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass das BMWi bislang seine Rolle als Gesamtkoordinator noch nicht ausfüllt. Weder hausintern noch ressortübergreifend oder mit den Ländern findet ein koordinierter Austausch statt. Elementare Fragen wie „Was kostet die Energiewende den Staat?“ oder „Was sollte die Energiewende den Staat kosten?“ werden nicht gestellt und bleiben unbeantwortet.

Die Defizite bei Organisation, Koordinierung und Fördercontrolling zeigen sich u. a. darin, wie das BMWi seine Förderprogramme umsetzt. So werden ineffiziente Förderprogramme aufgesetzt, verlängert und aufgestockt. Das BMWi stellt bislang nicht sicher, dass Programme mit niedriger Effizienz und zugleich geringem Nutzen für die Energiewende auslaufen und frei werdende Mittel zielführender eingesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass es immer teurer werden wird, die Energiewende weiter voran zu treiben. Aufgabe der Bundesregierung und des BMWi als deren Gesamtkoordinator muss es sein, eine Balance zwischen hohen Klimaschutzzielen und effizienten Förderprogrammen zu finden. Die Beachtung

der Ausgewogenheit bei den Zielen des klimapolitischen Dreiecks Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit ist dafür aus Sicht des Bundesrechnungshofes von besonderer Bedeutung. So kann z. B. die umfangreiche Förderung des Bundes von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien nur dann ihre volle Wirkung für das Ziel Umweltverträglichkeit entfalten, wenn das Ziel Versorgungssicherheit ausreichend berücksichtigt wird und die Netze entsprechend ausgebaut werden. Diese Fragen müssen auch im europäischen Kontext gesehen werden. Ziel auf europäischer Ebene ist die Sicherheit der Energieversorgung in einem vollständig integrierten Energiebinnenmarkt. Auch dieses Ziel ist bislang noch nicht erreicht. Die deutsche Energiewende kann nicht ohne Berücksichtigung der europäischen Nachbarn umgesetzt werden.

Aus diesen Defiziten leitet der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen ab, die sich an die Bundesregierung und insbesondere an das BMWi als federführendes Ressort richten:

- (1) Der Bund muss sich an zentraler Stelle einen umfassenden Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende verschaffen. Dies betrifft die Ausgaben des Bundeshaushaltes einschließlich der Transparenz über die vom Staat beeinflussbaren Faktoren wie Steuern, Abgaben und Umlagen. Von ebenso großer Bedeutung sind die finanziellen Folgen, die ordnungspolitische Maßnahmen wie die des EEG oder der EnEV für private Haushalte und Unternehmen haben. Nur auf ausreichend datenbasierter Grundlage ist eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Energiewende möglich. Eine Entscheidung über Ausbau und Grenzen der Energiewende kann nur getroffen werden, wenn ein umfassender Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende vorliegt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt diesen Gesamtüberblick in den jährlichen Monitoringbericht zur Energiewende aufzunehmen und fortzuschreiben.
- (2) Der Monitoringprozess muss im Hinblick auf Zielarchitektur und Wirkungsanalyse optimiert werden. Die Ziele Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit müssen deshalb genauso konkretisiert, bewertet und quantifiziert werden wie das bereits ausreichend quantifizierte Ziel Umweltverträglichkeit. Insbesondere sollten Obergrenzen mit Blick auf eine Ausweitung der Kosten der

Energiewende aufgezeigt werden. Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit müssen als begrenzende Faktoren für die Weiterentwicklung der Energiewende wahrgenommen werden.

- (3) Für die Umsetzung der Energiewende müssen durchgängig konkrete Ziele benannt und kontinuierlich Wirkung und Effizienz der Maßnahmen überprüft werden. Ferner muss die Vergleichbarkeit von Programmen hergestellt werden (z. B. CO₂-Einsparung pro Förderung).
- (4) Mitnahmeeffekte müssen vermieden und ineffiziente Programme eingestellt werden.
- (5) Die Ergebnisse des Monitoringprozesses müssen in die künftige Förderstrategie fließen. Das Fördercontrolling der Energiewende muss umfassend durchgeführt werden.

Ahrendt

Bur

Ehmann

Ausgaben von BMWi, BMUB, BMVI, BMBF, BMEL sowie EKF für Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende¹

Gesamtbetrachtung

Ressort / EKF	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
in Tsd. Euro			
BMW _i	1 177 262	1 071 396	1 131 467
BMVI	47 911	45 602	91 500
BMUB	61 307	213 460	250 000
BMBF	378 485	407 083	442 420
BMEL	20 623	20 229	24 689
BMF	0	0	0
Summe Ressorts	1 669 795	1 746 328	1 925 000
EKF ²	1 013 943	1 128 722	2 131 488
Gesamtsumme	2 683 738	2 875 050	4 056 488

¹ Grundlage ist eine Abfrage des Bundesrechnungshofes vom Mai 2016.

² Nicht mitgerechnet: Kapitel 6002, Anlage 3 Titel 687 02 (internationale Energiezusammenarbeit) und 687 04 (Förderung im Rahmen der EU-Richtlinie Erneuerbare Energien).

Überblick Ressorts

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
			in Tsd. Euro		

BMWi					
0901	54611	Kosten der Gemeinsamen Geschäftsstelle Elektromobilität der Bundesregierung	122	427	500
0903	541 01	Energiebilanzen sowie Bereitstellung sonstiger Daten für das Energiemonitoring	809	904	1 720
0903	683 01	Energieforschung ¹	119 824	126 277	313 171
0903	683 02	Energieforschung: Erneuerbare Energien ²	140 474	158 944	0
0903	686 03	Steigerung der Energieeffizienz	22 123	23 411	44 326
0903	686 04	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (MAP)	243 829	187 306	250 000
0903	686 05	Internationale Zusammenarbeit Ausbau erneuerbare Energien	-	-	7 000
0903	661 21	Zuschüsse im Rahmen des Programms „Niedrigenergiehaus im Bestand“	11 500	8 070	3 750
0903	66 122	Förderung von Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung ³	600 817	540 472	508 250
0903	66 123	Investitionsoffensive Infrastruktur für strukturschwache Kommunen ³	16 700	13 550	750
0903	891 21	Zuschüsse für Investitionen zur energetischen Gebäudesanierung ³	8 382	1 768	2 000
0903	720 21	Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften ³	12 682	10 267	0
Summen:			1 177 262	1 071 396	1 131 467

¹ Ab dem Jahr 2016 Zusammenfassung mit Kapitel 0903 Titel 683 02.

² Bis zum Jahr 2013 in Einzelplan 16.

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
in Tsd. Euro					

BMVI					
2012 ab 2016: 1210	Tgr. 06 ab 2016: Tgr. 02	Nationales Innovationsprogramm Wasserstoff- und Brennstoffzellen- technologie	47 911	43 208	73 000
2012 ab 2016: 1210	Tgr. 08 ab 2016: Tgr. 06	Fortschreibung der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie und Förderung der alternativen Kraftstoffinfrastruktur	-	2 394	18 500
Summen:			47 911	45 602	91 500

BMUB					
1602	546 01	Gemeinsame Geschäftsstelle Elektromobilität	61	213	250
Summen:			61	213	250

BMEL					
1005	686 11	Zuschüsse zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrations- vorhaben im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe und zur Förderung der nationalen Projekte der nachhaltigen Waldwirtschaft	10 477	11 771	12 293
1005	686 12	Zuschüsse zur Markteinführung nachwachsender Rohstoffe	0	0	0
1005	893 11	Zuschüsse zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrations- vorhaben im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe (Investitionen)	10 146	8 458	12 396
Summen:			20 623	20 229	24 689

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
			in Tsd. Euro		

BMBF					
3004	683 10	Instrumente im Wissens- und Technologietransfer im Rahmen der Hightech-Strategie	716	2 085	4 671
3004	683 22	Demografischer Wandel, Mensch-Technik-Interaktion	3 039	2 668	2 339
3004	683 24	Forschung für Produktion, Dienstleistung und Arbeit	7 715	3 089	4 366
3004	683 25	Photonik, Optische Technologien	4 323	3 600	3 700
3004	683 26	Neue Werkstoffe, Nanotechnologien	8 580	8 017	8 621
3004	683 30	Bioökonomie	1 604	963	864
3004	685 10	Innovationsförderung in den neuen Ländern	5 203	6 617	13 819
3004	685 40	Klimaforschung, Biodiversität und Globalisierte Lebensräume – FuE- Vorhaben	5 615	6 267	8 634
3004	685 41	Energiotechnologien und effiziente Energienutzung - FuE	42 699	50 514	55 314
3004	685 42	Umwelttechnologien und Ressourcen	11 029	12 847	10 394
3004	685 43	Gesellschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit	5 332	7 019	5 607
3004	685 60 ¹	FhG-Betrieb	73 285	72 598	75 130
3004	685 70 ²	HGF-Zentren-Betrieb	163 593	178 795	190 182
3004	894 40	Klimaforschung und System Erde, Energie - Investitionen	835	-	-
3004	894 60 ¹	FhG-laufende Investitionen	18 289	17 364	21 681
3004	894 70 ²	HGF-Zentren-Investitionen	26 628	34 640	37 098
Gesamtsummen:			378 485	407 083	442 420

¹ Institutionelle Förderung FhG.

² Institutionelle Förderung HGF ohne DLR.

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist 2014	Ist 2015	Soll 2016
			in Tsd. Euro		
EKF¹					
6092	661 01	Förderung von Maßnahmen zur energetischen Stadtsanierung, KfW (BMUB)	5 855	8 362	22 440
6092	661 07	Förderung von Maßnahmen zu energetischen Gebäudesanierung, KfW (BMWi)	350 866	453 302	653 548
6092	683 01	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Erneuerbare Energien (BMWi, BMEL, BMUB, BMBF) (ab 2016 mitveranschlagt bei 683 02)	64 772	77 601	0
6092	683 02	Forschungs- Entwicklungsvorhaben: (ab 2016 Erneuerbare Energien) und Energieeffizienz (BMWi, BMEL, BMUB, BMBF)	68 693	67 484	187 246
6092	683 04	Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität (BMWi, BMVI, BMUB, BMBF)	270 626	217 679	210 000
6092	686 02	Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Klimaschutzplan 2050 (BMUB)	0	0	5 000
6092	686 03	Förderung der rationellen und sparsamen Energieverwendung - Energieeffizienzfonds (BMWi)	28 554	73 088	282 190
6092	686 04	Markteinführungsprogramm zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien (BMWi, BMUB)	18 172	19 514	112 231
6092	686 05	Nationale Klimaschutzinitiative (BMUB)	95 593	73 447	103 164
6092	686 06	Waldklimafonds (BMEL, BMUB)	4 450	8 621	17 608
6092	686 07	Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (BMUB)	508	1 814	5 031
6092	686 08	Wettbewerbliche Ausschreibung für Energieeffizienz (BMWi)	0	0	50 000
6092	686 10	Pumpen- und Heizungsoptimierung (BMWi)	0	0	100 000
6092	686 11	Anreizprogramm Energieeffizienz (BMWi)	0	0	165 000
6092	891 01	Zuschüsse an Privateigentümer zur Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung, KfW (BMWi)	105 854	127 810	218 030
Summen:			1 013 943	1 128 722	2 131 488

¹ Von den für das BMWi veranschlagten Ausgaben sind nicht mitgerechnet Kapitel 6092 Titel 687 02 (Energiepartnerschaften, exkl. Rohstoffpartnerschaften und Technologiezusammenarbeit) und 687 04, die das BMWi selbst zu den Ausgaben für die Energiewende dazu rechnet, sowie die Ausgaben für die Strompreiskompensation, Kapitel 6092 Titel 683 03.



Stand: 27.10.2016 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Hausanschrift Berlin: Scharnhorststr. 34 - 37 10115 Berlin

Hausanschrift Bonn: Villenombler Str. 76 53123 Bonn

e-mail: info@bmwi.bund.de internet: http://www.bmwi.de

Bundesminister für Wirtschaft und Energie

Sigmar Gabriel

7601 · 7600 7030

ministerbuero@bmwi.bund.de Pers. Ref. ORR'in Dr. Schneider 7642

Parlamentarischer Staatssekretär Uwe Beckmeier

Unterstützung des Ministers bei der Erfüllung seiner politischen und fachlichen Aufgaben, Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft

6114 - 6110 - 5103 Pers. Ref. (PSi Be) Maschler 6117 buero-psb-be@bmwi.bund.de

Parlamentarische Staatssekretärin Iris Gliecke

Unterstützung des Ministers bei der Erfüllung seiner politischen und fachlichen Aufgaben, Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Beauftragte der Bundesregierung für Mittelstand und Tourismus

6421 - 6420 - 5449 Pers. Ref. (PSi C) Müller 6430 buero-psc-q@bmwi.bund.de

Parlamentarische Staatssekretärin Brigitte Zypries

Unterstützung des Ministers bei der Erfüllung seiner politischen und fachlichen Aufgaben, Koordinatorin der Bundesregierung für die Deutsche Luft- und Raumfahrt

6951 - 6950 - 5242 Pers. Ref. (PSi Z) RR in Dr. Lindemann 6960 buero-psz-z@bmwi.bund.de

Staatssekretär Dr. Rainer Sontowski

Leitungs- und Planungsabteilung (L), Zentralabteilung (Z), Wirtschaftspolitik (I) 6971 - 6970 - 5340 buero-st-so@bmwi.bund.de

Staatssekretär Rainer Baake

Europapolitik (E), Energiepolitik-Wärme und Effizienz (II), Energiepolitik-Strom und Netze (III) 6872 - 6870 - 5144 buero-st-b@bmwi.bund.de

Staatssekretär Matthias Machnig

Industriepolitik (IV), Außenwirtschaftspolitik (V), Digital- und Innovationspolitik (VI), Mittelstandspolitik (VII) 7641 - 7640 - 5105 buero-st-m@bmwi.bund.de

Main table with columns Z (Zentralabteilung), L (Leitungs- und Planungsabteilung), E (Europapolitik), I (Wirtschaftspolitik), II (Energiepolitik-Wärme und Effizienz), III (Energiepolitik-Strom und Netze), IV (Industriepolitik), V (Außenwirtschaftspolitik), VI (Digital- und Innovationspolitik), VII (Mittelstandspolitik). Each column contains sub-sections and individual staff members with their names, phone numbers, and email addresses.

Personalarbeitsstelle table with columns: Personalarbeitsstelle, Jugend- und Auszubildendenvertretung, Hauptpersonalarbeitsstelle, Hauptjugend- und Auszubildendenvertretung, Vertrauensperson/Hauptvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen.

*) Die Beteiligungsstreuung IV A 7 und der Dienstweg UAL IV A 15 ist dem Staatssekretär Dr. Sontowski zugeordnet

**) mit der vorübergehenden Wahrnehmung der Aufgaben betraut

***) Der vom Referat VCB wahrgenommene Aufgabenbereich „Investitionsprüfungen“ wird mit dem Dienstweg UAL IV A 15 dem Staatssekretär Dr. Sontowski zugeordnet

Geprüfte BMWi-Förderprogramme zur Umsetzung der Energiewende 2013 - 2016

1 Energieforschung zu Brennstoffzellen und Wasserstoff

- 1.1 Die Bundesregierung unterstützt die Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie mit einer Gesamtstrategie sowohl durch Maßnahmen des BMWi auf Grundlage des Energieforschungsprogramms als auch durch Maßnahmen des BMVI auf Grundlage des Nationalen Innovationsprogramms Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie NIP. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Förderung des BMWi (Kapitel 0903 Titel 683 01) und die Förderung des BMVI (Kapitel 1210 Titelgruppe 02). Die Prüfungsverfahren sind unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von BMWi und BMVI abgeschlossen. Für den Forschungsbereich sind im Jahr 2016 knapp 20 Mio. Euro im Einzelplan 09 und 73 Mio. Euro im Einzelplan 12 vorgesehen. Beide Ressorts missachteten Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Förderung. Beispiele sind:
- 1.2 Umfassende Erfolgskontrolle unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten fehlt
BMW und BMVI ließen ihre jeweiligen Programme unabhängig voneinander evaluieren. Das ermöglichte keine übergreifende Bewertung des Erfolgs der Brennstoffzellenförderung durch die Bundesregierung, obwohl mit den Programmen eine gemeinsame Strategie verfolgt werden soll. Insbesondere führte die ähnliche Ausgestaltung der Förderprogramme vereinzelt dazu, dass Projekte die Voraussetzungen für die Förderung beider Ressorts erfüllten. Die Ressorts sagten bei Abschluss der Prüfung im September 2014 zu, entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Gesamtevaluation durchführen zu lassen. Nach Angaben des BMWi war bis Dezember 2016 lediglich das Vergabeverfahren für den Evaluierungsauftrag eingeleitet.
BMW und BMVI förderten die Projekte anteilig, legten dabei aber einen sehr hohen Bundesanteil fest (Förderquote). Sie überprüften im Einzelfall nicht, ob diese Festlegung sachgerecht war. Das Zustandekommen der Förderquote war größtenteils nicht dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar. Die Ressorts konnten dadurch insbesondere eine Überförderung nicht ausschließen.
- 1.3 Fortführung des Programms ohne Erfolgskontrolle und Aufgabenabgrenzung
Anlässlich der Ressortabstimmung legte im Frühjahr 2016 das für das Programm federführende BMVI dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) den Entwurf des „Regierungsprogramms Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie 2016 - 2026“ vor. Zum Zeitpunkt der Entwurfsvorlage lag die zugesagte Gesamtevaluation des Programms noch nicht vor. Nach Aussage der Ressorts sei sie erst im Frühsommer

2017 zu erwarten. Der BWV wies BMVI und BMWi darauf hin, dass es aus seiner Sicht verfrüht sei, über die Neuauflage des Regierungsprogramms zu entscheiden, ohne aus der übergreifenden Evaluierung vertiefte Erkenntnisse über den aktuellen Stand der Zielerreichung, der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit zu haben.¹ Das Regierungsprogramm wurde im Herbst 2016 ohne Vorliegen der Evaluation veröffentlicht. Das BMWi hat sich in seiner Stellungnahme zur Frage der Reihenfolge nicht geäußert.

2 Energieforschung, Bereich Speicher und Netze

2.1 Die Bundesregierung setzt auf eine verbesserte Förderung von Forschung und Entwicklung zukunftsfähiger Energietechnologien. In diesem Zusammenhang fördert neben BMUB und BMBF auch das BMWi Forschungsarbeiten auf dem Gebiet von Energiespeichern und Stromnetzen (Kapitel 0903 Titel 683 01). Für das Jahr 2016 stehen dem BMWi dafür 18,7 Mio. Euro zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2015 die Ausgaben des BMWi für das Förderprogramm. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWi ist das Prüfungsverfahren abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof stellte unter anderem fest:

2.2 Fördercontrolling und Erfolgskontrolle fehlen

Das BMWi bewertete nicht die Ergebnisse der Forschungsprojekte mit Blick auf technologische Weiterentwicklung und den konkreten Nutzen für die Umsetzung der Energiewende. Es fehlten außerdem Einschätzungen und konzeptionelle Überlegungen, wie die Ergebnisse der Forschungsprojekte bei der weiteren Förderung berücksichtigt werden sollten. Das BMWi sagte zu, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgend eine vergleichende Bewertung und Erfolgskontrolle durchzuführen und ein Technologie-Monitoring einzuführen.

3 Marktanreizprogramm

3.1 Mit einem Volumen von rund 335 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2016 gehört die Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt, Marktanreizprogramm MAP, (Kapitel 0903 Titel 686 04 und EKF, Kapitel 6092 Titel 686 04) zu den großen BMWi-Förderprogrammen der Energiewende. Gefördert werden Private, Unternehmen und Kommunen, wenn sie in nachhaltige Heiztechnik investieren und insbesondere mit erneuerbaren Energien ihren Bedarf an Wärme und Kälte decken. Der Bundesrechnungshof prüfte das Programm im Jahr 2015. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWi ist das Prüfungsverfahren abgeschlossen.

¹ Vgl. Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2. Mai 2016, VI-58 27 14 / VIII4-28 05 04.

3.2 Ziele nicht ausreichend definiert

Gesetzlich festgelegt ist das allgemeine Ziel, den Anteil von Erneuerbaren Energien auf 14 % am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis zum Jahr 2020 zu erreichen. Welchen konkreten Beitrag das MAP zur Erreichung dieses Ziels leisten sollte, formulierte das BMWi nicht. Eine begründete Entscheidung über den weiteren Verlauf der Förderung war ohne die Definition eines messbaren Ziels nicht möglich. Dennoch verlängerte das BMWi die Förderung. Außerdem berücksichtigte das BMWi keine Zielkonflikte bei seinen Förderentscheidungen. Es förderte bereits am Markt etablierte Anlagen, obwohl mit MAP neue Technologien und effiziente Anlagen unterstützt werden sollen. Der Bundesrechnungshof forderte das BMWi auf, messbare Ziele zu definieren und die Förderung zudem degressiv und zeitlich befristet auszugestalten, um eine unwirtschaftliche Dauersubventionierung zu vermeiden. Das BMWi sagte zu, die Ziele des MAP klar zu benennen und die Möglichkeit einer Degression zu prüfen.

3.3 Mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und fehlende Erfolgskontrolle

Das BMWi erstellte keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, eine belastbare Erfolgskontrolle fehlte und es dokumentierte sein Verwaltungshandeln nicht nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof stellte in diesem Zusammenhang fest:

- Das BMWi erhöhte die Fördersätze und erweiterte den Kreis der Berechtigten nicht nur aus fachlichen Gründen, sondern offenbar auch um die zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel auszugeben.
- Die Ergebnisse der Förderung und die geförderten Technologien bewertete das BMWi dabei nicht.
- Es ließ bei seinen Förderentscheidungen die individuelle Leistungsfähigkeit von großen Unternehmen und Immobilieneigentümern außer Acht.

Das BMWi erachtete die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger für unbeachtlich. Der Bundesrechnungshof teilte diese Einschätzung nicht. Er hält es für geboten, Umverteilungseffekte der Förderung zu prüfen. Außerdem forderte der Bundesrechnungshof vom BMWi vollständige und entsprechend dokumentierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die auch Kalkulationen und Prognosen zur Entwicklung der Förderung enthalten sowie eine belastbare Erfolgskontrolle.

4 CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

4.1 Das größte Förderprogramm zur Umsetzung der Energiewende ist das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Im Jahr 2016 stehen dem BMWi dafür 1,4 Mrd. Euro zur Verfügung (Kapitel 0903 Titelgruppe 02 Titel 661 22 und 891 21; EKF, Kapitel 6002 Titel 661 07 und 891 01). Gefördert werden Baumaßnahmen in Wohngebäuden sowie in öffentlichen und gewerblichen Gebäuden mit dem Ziel, Energie einzusparen und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren.

Im Jahr 2016 prüfte der Bundesrechnungshof die Ausgaben des BMWi für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWi ist das Prüfungsverfahren mittlerweile abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof stellte insbesondere folgende Mängel fest:

4.2 Keine messbaren Ziele

Das BMWi legte nicht fest, welchen Beitrag das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm mit seinen Teilprogrammen insgesamt zur Energieeinsparung und CO₂-Reduzierung erbringen sollte. Messbare und damit überprüfbare Zielvorgaben fehlten. Die Förderbedingungen wurden zum Teil mehrfach unterjährig ausgeweitet, um den Mittelabfluss sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass es nicht wirtschaftlich sei, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst viele Maßnahmen zu fördern. Vielmehr sollte der Mitteleinsatz eine möglichst große Energieeinsparung und damit Emissionsreduzierung bewirken. Er empfahl deshalb dem BMWi, die Ziele des Programms zu überprüfen, sie konkret und messbar zu beschreiben und die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung zur Degression und Befristung von Förderungen zu beachten.

4.3 Mangelhafte Erfolgskontrolle

Die vom BMWi mit der Abwicklung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms beauftragte Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gab jährliche Gutachten zum Monitoring des Programms hinsichtlich seiner Auswirkungen auf Energie- und CO₂-Einsparung in Auftrag. Die Gutachten bewerteten die Wirkungen des Förderprogramms auf Energie- und CO₂-Einsparungen durchweg positiv. Mangels festgelegter messbarer Ziele konnten die Gutachter faktisch allerdings keine Zielerreichung des Förderprogramms feststellen. Außerdem errechneten die Gutachter die Energie- und CO₂-Einsparungen anhand von Modellen. Externe Experten stellten fest, dass die Einsparungen der Modellrechnungen nicht den tatsächlichen Ergebnissen entsprachen. Selbst die von der KfW beauftragten Gutachter räumten ein, dass die tatsächlichen Einsparungen im Mittel unter den Modellrechnungen lagen. Außerdem erhoben die beauftragten Gutachter, ob die Zuwendungsempfänger die Sanierungsmaßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Eine Auswertung der Antworten mit Blick auf mögliche Mitnahmeeffekte als Teil der Wirkungskontrolle hielt

die KfW allerdings nicht für erforderlich. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMWi, angesichts der mangelhaften Erfolgskontrolle den Umfang und die Gestaltung des Programms gegebenenfalls neu auszurichten. Insbesondere gehöre zur Evaluierung von Förderprogrammen auch die Beurteilung von Mitnahmeeffekten. Das BMWi hat angekündigt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

4.4 Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht beachtet

Das BMWi hat die Angemessenheit der Vergütung insbesondere der KfW für die Abwicklung des Programms nicht hinterfragt. Der Bundesrechnungshof sah auch die Gestaltung der Förderung in Form von Kreditzuschüssen nicht als die zwingend günstigste Alternative an. Denkbar wären auch direkte Investitionszuschüsse. Das BMWi hat mitgeteilt, mit der KfW derzeit über die Höhe ihrer Vergütung zu verhandeln.

5 **Energieberatung Mittelstand**

5.1 Das BMWi fördert die „Energieberatung Mittelstand - Unabhängige Energieberatung für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU)“. Dabei sollen mit Bundesmitteln finanzierte Energieberater Einsparpotentiale in Unternehmen ermitteln. Mittlerweile können sich die KMU mit dem Programm auch eine sogenannte Umsetzungsbegleitung fördern lassen. Dabei geht es um professionelle Hilfe bei der Umsetzung der festgestellten Energieeinsparmaßnahmen, die zuvor durch die Energieberatung empfohlen wurden. Im Jahr 2016 stehen dem BMWi für das Förderprogramm Haushaltsmittel von insgesamt 17 Mio. Euro zur Verfügung (Kapitel 0903 Titel 686 03 und EKF, Kapitel 6092 Titel 686 03). Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 die Ausgaben für das Programm. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die Stellungnahme des BMWi ist in den folgenden Feststellungen bereits berücksichtigt.

5.2 Förderung ineffizient

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung des Programms vor allem fest, dass die Förderung ineffizient und unwirtschaftlich war:

- Bei der überwiegenden Zahl der geförderten Fälle rieten die Berater vor allem zu allgemein bekannten Energieeinsparmaßnahmen wie Umrüstung der Beleuchtung auf LED (in 85 % der Fälle) oder Verbesserung des Heizungssystems (in 75 % der Fälle).
- Von über 3 Mio. antragsberechtigten KMU stellten im Jahr 2015 nur 2 200 Unternehmen Anträge. Das BMWi nahm das zum Anlass, ohne weitere Begründung die Quote, mit der sich der Bund an der Finanzierung der Beratung beteiligt, auf insgesamt 80 % zu erhöhen.

- Bei der Umsetzungsbegleitung wurden Maßnahmen gefördert, die die geförderten KMU oder die beauftragten Handwerksbetriebe auch ohne externe Hilfestellung hätten durchführen können, z. B. Einholung von Angeboten, zeitliche Koordination der beauftragten Handwerksunternehmen und die Beantragung weiterer öffentlicher Fördermittel.

Der Bundesrechnungshof hat das Förderprogramm für nicht erforderlich gehalten. Die KMU hätten ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Energieeinsparung, insbesondere weil sich viele der empfohlenen Maßnahmen innerhalb weniger Jahre amortisieren und sie deshalb die Einsparmaßnahmen auch ohne Förderung durchführen würden. Auch bezüglich der Umsetzungsbegleitung war der Bundesrechnungshof der Ansicht, dass kein Bedarf der KMU an einer solchen Förderung bestehe. Der Bundesrechnungshof hat für den Fall einer Fortführung des Programms gefordert, dieses grundlegend neu auszurichten und die aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen.

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat das BMWi zugesagt, künftig die Förderung der Umsetzungsbegleitung einzustellen und den Förderhöchstbetrag von 8 000 auf 6 000 Euro für die Energieberatung anzupassen.

6 Bereits bei Förderrichtlinien zeichnen sich Mängel ab

Vor Erlass von Förderrichtlinien ist der Bundesrechnungshof anzuhören, § 103 Absatz 1 BHO. Bereits bei dieser Anhörung zu den Förderrichtlinien stellte der Bundesrechnungshof Defizite fest, insbesondere bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 BHO, der Festlegung von messbaren Zielen und entsprechenden Wirkungskontrollen sowie bei der Koordinierung zwischen den beteiligten Ressorts. Das BMWi zog aus den Anmerkungen des Bundesrechnungshofes größtenteils keine Konsequenzen und erließ die Förderrichtlinien weitgehend unverändert. Ein Beispiel:

- Richtlinie Energieberatung und Energie-Effizienz-Netzwerke für Kommunen und gemeinnützige Organisationen

Mit dem Programm wird die Pilotphase der Förderung von Energieeffizienz-Netzwerken von Kommunen in eine reguläre Förderung überführt und verlängert. Außerdem werden nun zusätzlich die Energieberatung für Kommunen und die Energieeffizienz in der Abwasserbehandlung gefördert. Für das gesamte Programm stehen dem BMWi für die Jahre 2016 bis 2018 insgesamt rund 20 Mio. Euro zur Verfügung (EKF, Kapitel 6092 Titel 686 03). Der Bundesrechnungshof bat das BMWi anlässlich seiner Anhörung um zusätzliche Informationen und stellte gegenüber dem BMWi Folgendes fest:

- Das BMWi führte für das gesamte Programm keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Es traf keine Aussage dazu, welche konkreten Ziele erreicht werden sollen und in welchem Verhältnis der Mitteleinsatz zu den erhofften positiven Effekten stehen soll.
- Das BMWi beendete die Pilotphase für die Förderung der Energieeffizienz-Netzwerke und verlängerte sie, ohne zuvor messbare Ziele für die Förderung festgelegt zu haben. Eine Prüfung, ob mit dem Programm bisher die gewünschten Effekte eingetreten sind konnte es deshalb nicht vornehmen.

Zehn Tage nachdem der Bundesrechnungshof zu der Förderrichtlinie Stellung nahm, wurde sie am 31. Dezember 2015 unverändert veröffentlicht. Am 1. Januar 2016 trat das Förderprogramm in Kraft. Auf seine Informationsbitten erhielt der Bundesrechnungshof vom BMWi keine Antwort. Das BMWi sagte in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht zu, dass es künftig auf eine angemessene Zeitspanne zwischen Anhörung des Bundesrechnungshofes und weiteren Fortgang des Verfahrens achten werde.